



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES  
DOCTORADO EN ESTUDIOS URBANOS Y AMBIENTALES

**EL MODO DE GOBERNANZA Y LA ESTRATEGIA DEL GRAN  
PROYECTO URBANO EN LA CIUDAD DE SAN LUIS POTOSÍ**

Tesis presentada por:

**JORGE ANTONIO LÓPEZ CERVANTES**

Para obtener el grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS URBANOS Y AMBIENTALES

Director de Tesis:

DRA. MARÍA EUGENIA NEGRETE SALAS

Lector:

DR. VICENTE UGALDE SALDAÑA

México, Ciudad de México, noviembre de 2017



EL COLEGIO DE MÉXICO  
CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES  
DOCTORADO EN ESTUDIOS URBANOS Y AMBIENTALES  
PROMOCIÓN 2011-2015

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

**EL MODO DE GOBERNANZA Y LA ESTRATEGIA DEL GRAN  
PROYECTO URBANO EN LA CIUDAD DE SAN LUIS POTOSÍ**

México, Ciudad de México, noviembre de 2017

Director de Tesis: María Eugenia Negrete Salas

Aprobada por el Jurado Examinador.

1. Dr. Vicente Ugalde Saldaña \_\_\_\_\_
2. Dra. Ana Díaz Aldret \_\_\_\_\_
3. Dr. Manlio F. Castillo Salas \_\_\_\_\_
4. Suplente \_\_\_\_\_



A mis padres Marco Antonio y Ma. de Lourdes por todo su amor y apoyo.  
a María por su amor, apoyo y comprensión.  
a Sofía y Fernanda, mis más grandes bendiciones.

## AGRADECIMIENTOS

Estudiar en El Colegio de México ha sido, ante todo, un privilegio y un orgullo, así como un importante proceso de crecimiento personal, académico y profesional en el que han intervenido muchas personas, las cuales, en diferentes momentos, me ayudaron a transitar por esta intensa y bonita travesía. A cada una de ellas les expreso mi más sincero agradecimiento.

Agradezco a El Colegio de México por haberme permitido formar parte de tan prestigiada e importante institución. En sus aulas, pasillos, biblioteca y demás espacios siempre encontré un ambiente cálido y estimulante para la reflexión, así como todas las herramientas necesarias para lograr un mejor desarrollo académico y personal. También, agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por otorgarme los recursos financieros necesarios para llevar a cabo mis estudios doctorales.

En especial, agradezco a mi directora de tesis la Dra. María Eugenia Negrete Salas por todo su apoyo, esmero y respaldo durante todo el proceso. Por guiarme con tanta atinencia, por enseñarme a cuestionar todos los procesos urbanos, por mostrarme el lado humano del oficio de la investigación. Por sus consejos, paciencia, porras y confianza que, en los momentos más complicados sobre todo, me ayudaron a recobrar el ánimo y a seguir por este sendero, muchas gracias por todo Dra.

Al Dr. Vicente Ugalde Saldaña, quien además de ser mi lector de tesis, fue mi primer contacto con El Colegio de México. Le agradezco todo su apoyo, consejos y comentarios que no sólo enriquecieron este trabajo, sino que me ayudaron a crecer personal y profesionalmente, además, le agradezco el haberme ayudado a contactar a varias de las personas que entreviste para esta tesis. También, agradezco a la Dra. Ana Diaz y al Dr. Manlio Castillo, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, por sus comentarios precisos y puntuales que ayudaron a mejorar esta investigación.

A los profesores del Centro de Estudio Demográficos Urbanos y Ambientales: José Luis Lezama, Valentín Ibarra, Boris Graizbord, Gustavo Garza, Luis Jaime Sobrino, Sergio Puente, y Alejandra Trejo les agradezco no sólo los conocimientos que adquirí en sus cursos, sino su siempre amable disponibilidad para resolver cualquier duda académica que se presentara. A la Dra. Judith Domínguez, coordinadora del doctorado, por apoyarme en la

etapa final de este proceso. Al personal administrativo del CEDUA que en todo momento me apoyaron en los tramites que se fueron requiriendo durante el doctorado. También, agradezco al profesor Adrián Moreno de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí por su apoyo y confianza.

A mis compañeros y amigos del doctorado: Gabriel, Enrique, Miguel, Laura, Alejandra y Nancy, por su compañerismo, por los viajes, reuniones, festejos y porque en los momentos difíciles siempre tuvieron las palabras de aliento necesarias para ayudarme a seguir adelante. A mis amigos: Tere, Jacob, Alex, Anabel, Cristina, Malu, Esteli, Alan y Rodrigo, por compartir tantos buenos momentos dentro y fuera del COLMEX.

A mis padres, Marco Antonio y Ma. de Lourdes, por su amor y apoyo incondicional, por guiarme y aconsejarme durante toda la vida, por inculcarme el esfuerzo y la determinación como herramientas indispensables para conseguir mis metas. A mis hermanas: Sandra, Liliana, Brenda y Jaqueline por siempre apoyarme en todas las aventuras y retos que he emprendido a lo largo de mi vida. A María, mi compañera de vida, por su amor, apoyo y comprensión, por sus palabras de aliento y porras, por siempre estar dispuesta a acompañarme en mis sueños y aventuras, por brindarme la fortaleza y tranquilidad necesarias para concluir este proceso. A mis hijas Sofía y Fernanda, mis más grandes bendiciones, por ser el motor y la luz de mi vida.

## RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo central analizar la forma de gobernanza de una ciudad mexicana de tamaño medio, San Luis Potosí, a partir de estudiar la interacción entre los contextos global, nacional y local, y las estrategias de política urbana impulsadas desde sus gobiernos estatales. Para lograr este objetivo el trabajo se enfoca en dos momentos. En el primero, que abarca de 1993 a 2003, se estudia la interacción entre los contextos económico, político, social y urbano, nacional y global, y sus efectos en la intervención pública de la ciudad. En el segundo, que se extiende de 2003 a 2009, se indaga la gestación, diseño y concreción de cinco proyectos de mediana dimensión, conceptualizados como un Gran Proyecto Urbano, que tenían el propósito de insertar a la ciudad en el escenario económico global.

La investigación se estructura en seis capítulos. En el primero se presenta el andamiaje teórico que se moviliza para estudiar el modo de gobernanza de la ciudad. Además, se muestra la caja de herramientas teóricas que se utilizan en el desarrollo de la investigación y, por último, se desarrolla la propuesta metodológica para la recolección y análisis de la información. En el segundo se muestra la evolución del tejido socio-espacial de la urbe centrándose en estudiar las agendas y estrategias de las administraciones estatales en turno. En el tercero se abordan las transformaciones globales, nacionales y locales ocurridas desde la década de los noventa y sus efectos en la forma en que las administraciones estatales de 1993 a 2003 intervinieron en el desarrollo urbano de la capital.

En el cuarto capítulo se analiza la estrategia del Gran Proyecto Urbano, desde su diseño y concreción en la agenda estatal, hasta sus principales componentes (financiamiento, suelo, etc.). En el quinto capítulo se realiza la discusión y el balance de resultados de la estrategia, además, se hace una primera reflexión de los postulados teóricos del capítulo I en relación con los hallazgos del trabajo empírico presentados en los capítulos III y IV. En el último capítulo se presentan las reflexiones finales, las cuales articulan los hallazgos de los objetivos particulares de investigación con las discusiones académicas de los modos de gobernanza, la planeación urbana, los grandes proyectos y los efectos de las agendas pro-crecimiento en las ciudades mexicanas.

# ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	4
I. LOS MODOS DE GOBERNANZA URBANA: UNA PROPUESTA ANALÍTICA Y METODOLÓGICA PARA SU ESTUDIO .....	11
1. HABÍA UNA VEZ LA CIUDAD DE LOS JARDINES .....	11
2. LOS ENFOQUES TEÓRICOS PARA ESTUDIAR LAS FORMAS DE HACER CIUDAD EN EL SIGLO XXI .....	15
<i>Lo global y lo local: dos escalas interrelacionadas.....</i>	<i>16</i>
<i>Para analizar la forma en que se gobiernan las ciudades: gobernanza, coaliciones urbanas para el crecimiento y regímenes urbanos .....</i>	<i>18</i>
<i>Los modos de gobernanza urbana.....</i>	<i>26</i>
<i>Poder y liderazgo en los modos de gobernanza.....</i>	<i>29</i>
3. UNA CAJA DE HERRAMIENTAS TEÓRICAS: LOS CONCEPTOS A UTILIZAR EN EL ESTUDIO DE UNA FORMA DE HACER CIUDAD .....	35
<i>Sobre las atribuciones de los gobiernos estatales en la gestión territorial de las ciudades en México .....</i>	<i>36</i>
<i>Alineaciones de gobernanza como herramienta analítica .....</i>	<i>42</i>
<i>Estructuración urbana.....</i>	<i>47</i>
<i>La agenda política en el análisis de la forma de gobernanza.....</i>	<i>49</i>
<i>Los Grandes Proyectos Urbanos como categoría analítica .....</i>	<i>53</i>
4. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA ANALIZAR EL MODO DE GOBERNANZA DE SAN LUIS POTOSÍ .....	61
II. PRESENTACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: CONTEXTO Y DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE LOS JARDINES .....	67
1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CIUDAD DE SAN LUIS POTOSÍ .....	68
<i>San Luis Potosí en la etapa postrevolucionaria.....</i>	<i>69</i>
<i>Del cacicazgo al Navismo .....</i>	<i>71</i>
<i>De la reforma social a la inestabilidad política.....</i>	<i>77</i>
2. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO, EXPANSIÓN TERRITORIAL Y METROPOLIZACIÓN.....	80
3. LA CIUDAD DE LOS JARDINES ANTES Y AHORA. RIQUEZA ARQUITECTÓNICA, ESTRUCTURA URBANA, SEGREGACIÓN SOCIO ESPACIAL .....	85
4. LA EVOLUCIÓN URBANA DE SAN LUIS POTOSÍ .....	94

5.	EL ESCENARIO GENERAL DE 1990 A 2003 .....	96
6.	LO POLÍTICO Y LO URBANO: DOS DIMENSIONES INTERRELACIONADAS .....	102
III.	LA TRANSFORMACIÓN GLOBAL Y EL PRISMA DE LAS ALINEACIONES DE GOBERNANZA URBANA .....	105
1.	ALINEACIONES DE GOBERNANZA URBANA EN SAN LUIS POTOSÍ .....	105
	<i>Transformaciones nacionales y reajustes locales .....</i>	<i>106</i>
	<i>Estabilidad, crecimiento moderado e integración regional.....</i>	<i>109</i>
	<i>Realineaciones de gobernanza urbana de la Ciudad de los Jardines.....</i>	<i>110</i>
	<i>El prisma local: relaciones intergubernamentales .....</i>	<i>111</i>
2.	LA TRANSFORMACIÓN GLOBAL, NACIONAL Y LOCAL .....	117
	<i>La transformación económica en el ocaso del siglo XX .....</i>	<i>118</i>
	<i>Evolución demográfica y urbana de México y San Luis Potosí .....</i>	<i>124</i>
	<i>Los nuevos esquemas de financiamiento .....</i>	<i>128</i>
	<i>La transformación económica y urbana de la Ciudad de los Jardines.....</i>	<i>134</i>
3.	AGENDAS URBANAS EN DISPUTA .....	142
	<i>Las estrategias para lograr la estabilidad .....</i>	<i>143</i>
	<i>La agenda estatal versus la agenda municipal .....</i>	<i>144</i>
4.	CONCLUSIONES .....	150
IV.	DESPLIEGUE DE LA ESTRATEGIA DEL GRAN PROYECTO URBANO.....	153
1.	EL COMIENZO DE LA ESTRATEGIA .....	153
2.	EL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA URBANA.....	161
3.	LOS COMPONENTES DEL GRAN PROYECTO URBANO .....	173
	<i>El mecanismo de financiamiento del Gran Proyecto Urbano.....</i>	<i>173</i>
	<i>El suelo del Gran Proyecto Urbano.....</i>	<i>184</i>
	<i>Licitaciones.....</i>	<i>197</i>
4.	CONCLUSIONES .....	201
V.	DISCUSIÓN Y BALANCE DE RESULTADOS: EL MODO DE GOBERNANZA DE LA CIUDAD DE LOS JARDINES .....	205
1.	RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y ESTRUCTURAS DE PODER.....	212
2.	LA ESTRATEGIA DEL GRAN PROYECTO URBANO EN PERSPECTIVA.....	216

3. EFECTOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y TERRITORIALES DEL GRAN PROYECTO URBANO .....	231
VI. REFLEXIONES FINALES .....	241
<i>Objetivo 1: La relación entre el contexto político, social y las agendas urbanas de las administraciones estatales de San Luis Potosí de 1940 a 1990 – Sobre el enfoque de los modos de gobernanza en las ciudades mexicanas .....</i>	<i>242</i>
<i>Objetivo 2: La forma en que las administraciones estatales de 1993 a 2003 intervenían en el desarrollo urbano de la ciudad de San Luis Potosí – Sobre la planeación urbana en las ciudades mexicanas .....</i>	<i>245</i>
<i>Objetivo 3 La consolidación e implementación de la estrategia del Gran Proyecto Urbano- Sobre escalas distintas y problemas comunes .....</i>	<i>248</i>
<i>Objetivo 4: Los primeros resultados y efectos políticos, sociales y territoriales de la implementación del Gran Proyecto Urbano- Sobre las consecuencias de los modos de gobernanza pro-crecimiento en las ciudades mexicanas .....</i>	<i>253</i>
BIBLIOGRAFÍA GENERAL .....	258
ÍNDICE DE CUADROS, ESQUEMAS, GRÁFICOS Y MAPAS .....	274

## INTRODUCCIÓN

En los primeros años del siglo XXI los habitantes de la ciudad de San Luis Potosí comenzaron a notar algo diferente en el entorno de la urbe, una especie de dinamismo y entusiasmo caracterizaba ese contexto, quizá siguiendo la efervescencia de amplios sectores de la sociedad mexicana por la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia de la República en el año dos mil, la cual veían reflejada en el inicio de la administración estatal de Marcelo de los Santos Fraga (2003-2009), primer gobernador de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la historia moderna del estado.

La gestión estatal de Marcelo de los Santos comenzó en septiembre de 2003, desde el inicio acaparó los medios locales de comunicación: periódicos, radio, televisión repetían una y otra vez el logo de la administración estatal “Hechos para Servir”. Los discursos iniciales del Gobernador del Estado hacían constante alusión a un futuro promisorio para la ciudad. A dos meses de haber iniciado su gestión De los Santos presentó un Plan de Obras y Acciones (POA) en el cual se anunciaba el desarrollo de una serie de grandes proyectos en la ciudad, en los cuales se encontraban, por ejemplo, un “Centro de Convenciones” que tenía el objetivo de posicionar a la urbe como referente del turismo de negocios a nivel nacional e internacional, un Centro Interactivo de las Ciencias y las Artes (CICA) que buscaba posicionarla como icono cultural a nivel nacional.

En los siguientes años poco a poco los habitantes de la ciudad comenzaron a ver diversas construcciones<sup>1</sup> y la instalación de grandes empresas automotrices<sup>2</sup>, mientras la administración estatal continuaba anunciando más proyectos. Las visitas del Presidente de la República se hacían cada vez más comunes, Vicente Fox se encontraba frecuentemente en la ciudad anunciando muchas de esas inversiones.

A mediados de la administración, en 2006, el funcionamiento de la ciudad era diferente al de tres años atrás y se viajaba rápidamente del oriente al poniente. En la carretera 57 (México-Piedras Negras), la cual conecta al centro de la ciudad con la zona industrial, ubicada al sur-oriente, se apreciaba que estaban en construcción más puentes vehiculares. En

---

<sup>1</sup> Puentes vehiculares, museos, universidades, hospitales, etc.

<sup>2</sup> En 2007 comenzó la construcción de la planta automotriz de General Motors, la cual se estableció en el vecino municipio de Villa de Reyes. No obstante, la mayor parte de los trabajadores de esta armadora automotriz residen en la ciudad de San Luis Potosí.

ese tiempo, el gobernador anunciaba el arranque de una “Ciudad Satélite” que contaría con 30 mil viviendas y una zona industrial a las afueras de la capital del estado. Semanas después anunciaba el inicio de la restauración de la Antigua Penitenciaría del Estado ubicada en el centro histórico de la ciudad la cual se transformaría en un “Centro de Arte y Cultura”. Al poniente de la ciudad se inició la construcción del más importante “Centro de Convenciones” de la región, según el propio gobierno estatal. En el sur-poniente se edificaba la Universidad Politécnica que brindaría mayor oferta educativa a los jóvenes del estado en las ramas tecnológicas. También en la zona poniente de la ciudad, en el interior del icónico Parque Tangamanga I, se anunciaba el proyecto del “papalote potosino” el llamado Museo Laberinto de las Ciencias y las Artes.

Sin embargo, conforme avanzaba la administración y la construcción de las obras emprendidas por el Gobierno del Estado, también crecían las denuncias de corrupción vinculadas a varios de estos proyectos, con frecuencia se daban declaraciones del Gobernador del Estado y de sus principales secretarios defendiendo cada uno de los proyectos, mismos que por distintos factores no lograban concluir en el tiempo inicialmente previsto.

En 2009, al terminar la administración de De los Santos, la ciudad ya no era la misma, se había transformado, no en su totalidad, pero si en una serie de zonas específicas. También el estado de ánimo general de los habitantes era diferente, se hablaba de que la administración estatal entrante había heredado una deuda multimillonaria que la imposibilitaba para realizar “grandes obras” durante su gestión. De esta forma, la ciudad de San Luis Potosí vivió una intensa transformación en aparentemente un sexenio.

Para entender mejor la intención manifiesta por el gobierno de San Luis Potosí conviene remitirnos al contexto mundial de competencia por la atracción de inversiones hacia las ciudades como factor considerado indispensable para detonar el crecimiento económico, este cambio ocurrió en el marco de transformaciones a escala mundial. Por primera vez en la historia más de la mitad de la población mundial vive en áreas metropolitanas, la mayoría de la riqueza se crea en las ciudades que contribuyen alrededor del 70% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. Ningún país avanzado se ha desarrollado prescindiendo de la urbanización (Banco Mundial, 2010).

El fenómeno globalizador ha desencadenado una competencia entre ciudades de todo el mundo por la atracción de inversiones a sus territorios. Esto ha derivado en políticas

urbanas locales más preocupadas por la competitividad que por la redistribución de la riqueza entre sus habitantes. Al mismo tiempo, los gobiernos nacionales han atribuido cada vez más funciones a los gobiernos locales convirtiéndolos en los protagonistas del desarrollo económico y urbano de sus territorios.

Así, para afrontar los retos de una economía global que cambia rápidamente, los gobiernos de las urbes de finales del siglo XX y principios del XXI han utilizado diferentes agendas de política urbana que buscan adaptar a sus ciudades a esta nueva realidad<sup>3</sup>. En éstas destacan las agendas pro-crecimiento que generalmente se basan en estrategias que potencien la revitalización económica de las ciudades (Stone, 1989; Pierre, 2011). Dentro de estas estrategias se distingue la implementación de Grandes Proyectos Urbanos (GPU) como instrumentos de política urbana que buscan, entre otras cosas, posicionar a las ciudades dentro del escenario económico global.

Sin embargo, la relación entre el cambiante entorno económico global y la formulación e implementación de agendas de política específicas en las ciudades no es simple ni directa. A nivel local, como respuesta a los cambios en el ambiente político-económico global, las agendas de política urbana han estado formadas por coaliciones entre funcionarios gubernamentales, líderes empresariales, y activistas de la comunidad en varias ciudades del mundo en formas que reflejan las particularidades de las estructuras de poder locales (DiGaetano y Klemanski, 1999). Estas coaliciones gobernantes ejercen un considerable poder sobre los cambios y contenidos de las agendas políticas locales, dejando un sello distintivo en las estrategias finales.

De esta forma, las estrategias de política urbana no se pueden entender como una variable totalmente dependiente del entorno económico global, sino como parte de un proceso dialéctico que involucra el contexto económico, político y social tanto global como local, lo cual representa un reto para cualquier investigación que se proponga entender esta relación y sus efectos.

---

<sup>33</sup> En algunas ciudades en declive de países desarrollados, como Glasgow, Escocia, y Atlanta, Estados Unidos, los gobiernos locales promovieron agendas pro-crecimiento basadas en estrategias de revitalización económica. Otras ciudades en declive, como Sheffield y Liverpool, Inglaterra, se embarcaron en regímenes radicales de redistribución social y económica. En contraste, ciudades prósperas encontraron diferentes problemas asociados con el desarrollo desigual, en algunas como Cambridge, Inglaterra, o San Francisco, Estados Unidos, los gobiernos locales se enfocaron en agendas estabilizadoras para controlar el rápido desarrollo de sus ciudades (DiGaetano y Klemanski, 1999).

En México, los estudios urbanos y regionales han prestado poca atención a los efectos que estos fenómenos globales han tenido en las agendas políticas locales y en los factores que subyacen en la implementación de GPU, a sus implicaciones en las políticas urbanas locales y a sus efectos territoriales. Además, las investigaciones realizadas se han enfocado en las urbes más grandes del país a pesar de la presencia<sup>4</sup>, cada vez mayor, de estos desarrollos en las llamadas ciudades medias y pequeñas<sup>5</sup>. En consecuencia, el análisis de la forma en que se están gobernando las ciudades mexicanas de menor escala, así como de los factores que explican el desarrollo de GPU y sus efectos sociales y territoriales se convierte en una veta de investigación que es necesario explorar.

En este escenario, este trabajo se propone estudiar la forma de gobernanza de la ciudad de San Luis Potosí en la cual se desarrolló un GPU durante la administración estatal 2003-2009<sup>6</sup>. A través del estudio del GPU se busca entender la interacción entre los entornos económico, político y social, global y nacional, y el contexto particular de la ciudad, y sus efectos en la configuración de las agendas y estrategias implementadas por el gobierno de San Luis Potosí. Es decir, mediante el GPU se intenta conocer la posible formación de un modo distinto de gobernar durante la administración estatal 2003-2009.

Al inicio de la investigación se había propuesto estudiar sólo el sexenio estatal en que se desarrolló el GPU (2003-2009). Sin embargo, durante el proceso se decidió ampliar el período de análisis de 1993 a 2009 ya que para precisar si el GPU era revelador de una forma diferente de gobernar la ciudad de San Luis Potosí era necesario conocer el modo de gobernar de administraciones anteriores. Por tanto, el propósito general del estudio es indagar en el modo de gobernanza de la ciudad de San Luis Potosí de 1993 a 2009, enfocándose en el

---

<sup>4</sup> Urdapilleta (2012), enfocó su estudio en Mega Proyectos Urbanos realizados en la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco. Morán (2006) y Valenzuela (2013) estudiaron el Mega Proyecto Urbano (MPU) de Santa Fe localizado en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). De igual forma, Espinosa (2014) abordó el MPU de la Ciudad Bicentenario de Tecámac localizada también en la ZMCM.

<sup>5</sup> En Aguascalientes en el sexenio de Carlos Lozano (2010-2016) se anunció el desarrollo de un MPU enfocado en la cultura que se desarrollaría en la zona de los antiguos talleres de ferrocarriles. Este proyecto albergará la Universidad de las Artes, el Museo-Espacio del MECA, la Sala de Conciertos del MECA, el Taller de Gráfica Nacional y el Foro Trece (Mier, 2015). En Zacatecas, se desarrolla el MPU de Ciudad Argentum, el cual fue diseñado en la administración estatal de Amalia García (2004-2010) y contemplaba edificar: un palacio de convenciones, campo de golf, parque temático, hoteles, cines, corporativos, comercios, instituciones educativas, centros hospitalarios, vivienda, además de gran parte de las dependencias estatales.

<sup>6</sup> En esta investigación se asume que el GPU está conformado por el Centro Estatal de las Artes, el Museo Laberinto de las Ciencias y las Artes, la Universidad Politécnica, el Centro de Convenciones y Ciudad Satélite. La conceptualización de éste se aborda a profundidad en el Capítulo I, en el apartado “Los Grandes Proyectos Urbanos como categoría analítica”.

análisis de la estrategia del GPU desarrollada durante la administración estatal 2003-2009. Este objetivo busca esclarecer la conformación de asociaciones gobernantes, sus agendas y estrategias, así como llamar la atención de los primeros efectos políticos, sociales y territoriales que estas formas de intervención han tenido en la capital potosina. Para conseguir este fin se plantearon los siguientes objetivos particulares: i) explorar la relación entre el contexto político-social y las agendas urbanas de las administraciones estatales de San Luis Potosí de 1940 a 1990, ii) examinar la forma en que las administraciones estatales de 1993 a 2003 intervenían en el desarrollo urbano de la ciudad de San Luis Potosí, iii) estudiar la consolidación e implementación de la estrategia del Gran Proyecto Urbano, y iv) estudiar los primeros resultados y efectos políticos, sociales y territoriales de la implementación del Gran Proyecto Urbano.

La hipótesis que guía la investigación es que: “la reorientación de la intervención urbana hacia un modelo liderado por un Gran Proyecto Urbano en la ciudad de San Luis Potosí durante la administración estatal 2003-2009, fue acompañada de cambios importantes en la instrumentación de la intervención pública en la ciudad que se manifestó en el desarrollo de un nuevo modo de gobernanza urbana”<sup>7</sup>. Cabe señalar que la investigación no trata de comprobar o negar esta hipótesis, más bien busca que sea una línea conductual que lleve a la discusión y reflexión de los fenómenos políticos, sociales y territoriales que se producen en las ciudades mexicanas que despliegan estrategias de política urbana con el propósito de integrarse a la economía global.

Para estudiar el modo de gobernanza de la ciudad de San Luis Potosí se movilizó el enfoque de modos de gobernanza urbana, así como diversos conceptos y categorías de análisis que, en conjunto, constituyen el andamiaje teórico de esta investigación, el cual provee de una serie de elementos conceptuales que ayudan a entender y explicar el fenómeno que se ha propuesto investigar. Una vez expuestos los postulados teóricos, se estableció la caja de herramientas teóricas que se utilizaron en el desarrollo de la investigación, y por último se desarrolló la propuesta metodológica para la recolección y análisis de la información. De esto trata el Capítulo I de la investigación.

---

<sup>7</sup> En esta hipótesis se considera que el GPU no es la causa de estas “nuevas” prácticas de gobernanza urbana en la ciudad, pero sí constituye un indicio de su desarrollo durante la administración estatal 2003-2009.

En el segundo capítulo se presenta la evolución del tejido socio-espacial de la ciudad de San Luis Potosí a partir de su relación con los contextos urbano, económico, político y social. El tercer capítulo aborda las transformaciones globales, nacionales y locales ocurridas desde la década de los noventa del siglo XX y sus efectos en los modos de gobernanza urbana de las administraciones estatales de 1993 a 2003. En el cuarto capítulo se analiza a profundidad la estrategia del Gran Proyecto Urbano, desde su gestación, concreción en la agenda estatal, hasta sus principales componentes (financiamiento, suelo, etc.). En el quinto capítulo se realiza una discusión y un balance de resultados de la estrategia, además de reflexionar los postulados teóricos del capítulo I en relación con los hallazgos del trabajo empírico presentados en los capítulos III y IV. Al final, a manera de conclusión se presentan las reflexiones finales de la investigación, en las cuales se trata de articular los hallazgos de los objetivos particulares de investigación con las discusiones académicas de los modos de gobernanza, la planeación urbana, los grandes proyectos y los efectos de las agendas pro-crecimiento en las ciudades mexicanas.

Es necesario advertir que el trabajo es un análisis cualitativo de una forma específica de “hacer ciudad” en una urbe media de un país en vías de desarrollo como México. Por tanto, constituye una primera aproximación de las implicaciones que tiene, en la agenda política de una ciudad mexicana, una manifestación espacial del proceso de globalización como lo son los GPU. Se deja de lado para futuras investigaciones un análisis cuantitativo que revise los efectos de la implementación de los GPU en la competitividad de las ciudades en que estos se desarrollan.



## I. LOS MODOS DE GOBERNANZA URBANA: UNA PROPUESTA ANALÍTICA Y METODOLÓGICA PARA SU ESTUDIO

Este capítulo tiene como propósito presentar los postulados teóricos que guiaron este trabajo, así como la estrategia metodológica que se utilizó en su desarrollo, para lograrlos el acápite se estructura en cuatro apartados principales. En el primero, se presenta la historia de la ciudad de San Luis Potosí con la intención de mostrar los distintos factores que confluieron en la construcción de las agendas políticas de la urbe desde la década de los cuarenta hasta la de los noventa. En el segundo, se abordan las perspectivas teóricas que han utilizado distintos estudios para analizar la forma en que se gobiernan las ciudades. En el tercero se presenta la “caja de herramientas teóricas” que se utilizaron en la investigación. Finalmente, en el último apartado se expone la estrategia metodológica que se movilizó para la recolección y análisis de la información.

### 1. *HABÍA UNA VEZ LA CIUDAD DE LOS JARDINES*

La ciudad de San Luis Potosí es conocida tradicionalmente como “la ciudad de los Jardines”. Aunque no existe un origen claro de esta denominación, se presume que comenzó en la etapa del Porfiriato, en la cual las antiguas plazas virreinales de sus siete barrios cambiaron a plazas ajardinadas<sup>8</sup>. En la etapa posrevolucionaria la “ciudad de los jardines”, al igual que el resto del país, presentó importantes transformaciones en los contextos urbano-demográfico y económico<sup>9</sup>. La ciudad experimentó un crecimiento poblacional cercano al 100% en tres décadas, pues de una población de poco más 104 mil habitantes en 1940 paso a poco más de

---

<sup>8</sup> En el Porfiriato cambio el concepto de plaza pública de espacio que se utilizaba como “tianguis” a “paseos arbolados de corte francés” (Castrejón, 2007). Con este concepto se transformaron las plazas centrales de los barrios tradicionales de la ciudad: San Sebastián, Santiago, San Cristóbal del Montecillo, Tlaxcala, San Miguelito, San Juan de Guadalupe y Tequisquiapan.

<sup>9</sup> A nivel nacional, la característica principal del desarrollo urbano en las décadas de 1940 a 1970 fue la migración del campo a la ciudad. Alrededor de 6.2 millones de personas migraron en ese período, lo que representó poco más del 38% del crecimiento total de la población urbana (Unikel, Ruiz, y Garza, 1978). En estas tres décadas el principal componente del incremento demográfico de las ciudades osciló entre la migración del campo a la ciudad y el crecimiento natural. En la década de 1940 a 1950 la migración del campo a la ciudad representó el 59% del crecimiento demográfico de las ciudades. Para la década de 1950 a 1960 fue el crecimiento natural el que mayor peso tuvo en el crecimiento demográfico, ya que la migración sólo contribuyó con el 36% del incremento demográfico total. En la década de 1960 a 1970 la migración representó el 32% del crecimiento total de la población urbana (Lira y Rodríguez, 2009). Hacia la década de los sesenta destacó la promoción de los polos de desarrollo vinculados a proyectos de planeación regional. Lo anterior se buscaba a través de la construcción de grandes obras de infraestructura y de la consolidación de centros de población estratégicos. Además, se comenzaron a crear mecanismos e instituciones especializadas para llevar a cabo esta tarea (Castrejón y Azebedo, 2013).

206 mil en 1970. En este escenario, la capital potosina, apoyada por el gobierno central, comenzó a potenciar su desarrollo y ordenar su crecimiento a través de la implementación de una serie de medidas que abarcaron desde la creación de instituciones locales<sup>10</sup> hasta el diseño e implementación de un primer Plan Regulador<sup>11</sup>.

En el contexto económico, la década de los cincuenta estuvo caracterizada por un notable incremento de las inversiones externas en las actividades productivas locales. De esta forma, los antiguos grupos de poder se transformaron en nuevos grupos oligárquicos al integrar a grupos de la creciente clase media alta (Moreno, 1989). El crecimiento poblacional y el desarrollo económico de la ciudad fueron factores fundamentales para el contenido de las agendas políticas urbanas de ese período.

A finales de los cincuenta y principios de los sesentas uno de los principales problemas en la ciudad era la falta de vivienda para la creciente población urbana. Para tratar de resolverlo, en la agenda urbana se incluyó el primer proyecto de una unidad habitacional en la ciudad. Así, comenzó el diseño y edificación de la Unidad Habitacional Ponciano Arriaga (UPA), la cual se construyó en la zona limítrofe entre los municipios de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez, los cuales ya se encontraban en proceso de conurbación.

El proyecto del UPA inició a finales de la década de los cincuenta y consistía en la construcción de cerca de 600 viviendas. Sin embargo, como no existían antecedentes de desarrollos habitacionales similares que sirvieran como base para su estructura operativa y económica, se terminó de edificar al final de la década de los sesenta (Ortiz, 2012). Es posible considerar que la inclusión en la agenda de este proyecto obedeció a dos factores principales: i) la estrategia nacional que estaba implementando el naciente Fondo para la Vivienda (FOVI), la cual consistía en la edificación de aproximadamente 20 proyectos piloto similares en todo el país<sup>12</sup>, y ii) la propuesta de abatir el rezago de vivienda mediante el desarrollo de

---

<sup>10</sup> En San Luis Potosí, desde los años cuarenta se creó el Departamento de Obras Públicas, el cual fue sustituido en la década de los sesenta por la Secretaría de Promoción de Obras y Servicios por Cooperación, cuyo principal objetivo era fomentar obras urbanas y de vivienda. En 1968, se creó la Junta de Planeación y Urbanización del Estado, la cual tenía el objetivo de promover los planes de desarrollo urbano tanto municipal como estatal. No obstante, solamente se centró en el desarrollo de la Zona Industrial de la ciudad (Catrejón y Azebedo, 2013).

<sup>11</sup> El Plan Regulador de San Luis Potosí fue desarrollado a mediados de la década de los sesenta y constituyó el primer instrumento de planeación de su tipo en la ciudad y el estado (Catrejón y Azebedo, 2013).

<sup>12</sup> FOVI es un Fideicomiso Público constituido en 1963 por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Desde febrero de 2002 es administrado por la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, 2014)

conjuntos habitacionales realizada por el despacho GMC, Constructora, S, A., dirigido por Gonzalo Martínez Corbalá, al entonces Presidente Adolfo López Mateos (Ortiz, 2012)<sup>13</sup>. De este modo, se observa que el contenido de la agenda urbana estaba influenciado por el contexto nacional, pero también por los grupos locales de poder.

Al final de la década de los sesenta y principios de los setenta es posible identificar en San Luis Potosí una agenda de “reforma social” liderada por Antonio Rocha, quien gobernó el estado de 1967 a 1973<sup>14</sup>. Mediante alianzas con partidos opositores y la inclusión de la sociedad civil en patronatos creados para impulsar el desarrollo de obras sociales y culturales, la agenda política local intentó incorporar a una mayor cantidad de actores sociales en el desarrollo de la ciudad (Calvillo y Monroy, 2010). La estrategia se centró en proyectos de beneficio social, los cuales se llevaron a cabo en los sectores de salud, educación, deporte y cultura, todos ellos desarrollados en la capital potosina<sup>15</sup>.

En el contexto nacional, la década de los setenta representó una etapa de crecimiento económico en la cual el Producto Interno Bruto (PIB) creció 6.6% anual. En lo demográfico, entre 1970 y 1980 la población total del país paso de 48.2 a 66.8 millones de personas, con un crecimiento absoluto de poco más de 18 millones de personas. Además, en esta década fue la transición de una población mayoritariamente rural a una primordialmente urbana, ya que el grado de urbanización pasó de 47.1% en 1970 a 55% en 1980<sup>16</sup> (Garza, 2007).

A nivel nacional se promulgó la Ley General de Población (1973) y la Ley General de Asentamientos Humanos (1976). Asimismo, derivada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) que fue concebida con la intención de articular la planeación urbana nacional en los ámbitos intra e interurbanos, además de ejecutar la inversión nacional

---

<sup>13</sup> Este proyecto es antecedido por el Plan Regulador de San Luis Potosí, el cual también fue presentado por Martínez Corbalá ante el entonces Presidente López Mateos.

<sup>14</sup> Las características de esta agenda se abordarán en el apartado “1.5 Los modos de gobernanza urbana” de este mismo capítulo.

<sup>15</sup> En salud, destacó la edificación de la clínica para enfermos mentales Vicente Chicoséin; el albergue infantil Rafael Nieto y el asilo Nicolás Aguilar. En educación, el Instituto Tecnológico Regional de San Luis Potosí y la Escuela de Derecho de la UASLP. También se desarrollaron distintas instalaciones deportivas como el Auditorio Miguel Barragán, la Cancha Morelos y la Alberca Olímpica. En cultura se construyó la Casa de la Cultura, ahora Museo Francisco Cossío, así como el edificio del Instituto Potosino de Bellas Artes. De igual forma, destaca la ampliación del Palacio de Gobierno. Estas edificaciones se desarrollaron bajo la supervisión de los patronatos promovidos por Antonio Rocha.

<sup>16</sup> Porcentaje de la población que vive en ciudades (localidades de más de 15 mil habitantes) respecto al total.

en obra pública. Esto último había sido responsabilidad de los despachos de Obras Públicas y de la Secretaría de la Presidencia<sup>17</sup> (García, 2009).

Desde la aparición de la SAHOP en 1976 la regulación del crecimiento urbano de los estados y los municipios en México estuvo supeditada a la federación. Esta situación cambió en 1982 cuando se transformó la SAHOP en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), convirtiéndose más en una entidad reguladora que ejecutora (García, 2009). De igual forma, la modificación del artículo 115 constitucional en 1983 descentralizó a los municipios la gestión de asuntos políticos, dotación de servicios y planeación territorial (García, 2009)<sup>18</sup>.

San Luis Potosí comenzó la década de los ochenta con el gobierno estatal de Carlos Jonguitud Barrios (1979-1985). La llegada de esta administración representó en la entidad un cambio en las estructuras de poder ya que los grupos locales la consideraban como una imposición del gobierno central (Vega, 2008). La agenda de “reforma social” lograda en la administración de Antonio Rocha se transformó en constantes enfrentamientos con el entonces Presidente Municipal Salvador Nava.

La agenda política de este sexenio se enfocó en el “crecimiento” a través de dos estrategias principales: i) desarrollo económico, que contemplaba subsidios fiscales y edificación de infraestructura de comunicaciones, y ii) mejora del entorno urbano. La pieza central para la estrategia de infraestructura de comunicaciones fue el desarrollo del Aeropuerto Internacional Ponciano Arriaga (1985)<sup>19</sup>. En cuanto a la mejora del entorno urbano los proyectos centrales de esta estrategia fueron los parques Tangamanga I (1982) y II (1985)<sup>20</sup>. Derivado, en parte, de las estrategias mencionadas se instaló en la capital del estado la refinería de Zinc del Grupo Industrial Minera México, que inició sus operaciones en 1982<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> En 1978, la SAHOP coordinó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual involucraba a todo el gabinete y constituía el primer plan de su tipo en México. De 1979 a 1980 la Dirección de Planeación Territorial de la SAHOP, coordinó 10 Planes Regionales, 31 estatales y 2377 municipales.

<sup>18</sup> En 1977, la SAHOP tuvo una participación del 2.09% del total del presupuesto federal. Para 1983, la SEDUE administró el 2.81% del presupuesto de la federación y para 1989 se redujo al 0.79% (García, 2009).

<sup>19</sup> También dentro de la estrategia de infraestructura de comunicaciones se pavimentó el Boulevard Río Santiago obra que se utilizaría como vía de tránsito y área verde en una zona que en ese momento se encontraba deteriorada (Martínez, 2013).

<sup>20</sup> El Parque Tangamanga I está localizado en una superficie de poco más de 400 hectáreas al poniente de la capital potosina. El Parque Tangamanga II se encuentra ubicado al norte de la ciudad.

<sup>21</sup> La refinería de Zinc se estableció a un costado de la refinería de cobre inaugurada en 1925 también perteneciente a Industrial Minera México.

De esta forma, implícito en esta historia de “la ciudad de los jardines” es posible observar como el contenido de una agenda urbana es resultado de una compleja interacción entre el contexto político, económico y social nacional, y en ocasiones global, por un lado, y las estructuras y procesos de las decisiones políticas locales por el otro. En este sentido, es necesario incluir en el andamiaje teórico perspectivas que permitan estructurar y analizar estos factores que inciden en la conformación de las agendas y sus estrategias. Por ello, a continuación se presentan los enfoques y categorías teóricas que se movilizan para analizar la forma de gobernar de las administraciones estatales de San Luis Potosí de 1993 a 2009.

## *2. LOS ENFOQUES TEÓRICOS PARA ESTUDIAR LAS FORMAS DE HACER CIUDAD EN EL SIGLO XXI*

Desde finales del siglo XX la gestión de las ciudades se ha transformado de un esquema donde los gobiernos nacionales eran los actores hegemónicos en el diseño e implementación de las políticas urbanas a uno en que los gobiernos locales se han convertido en los agentes promotores y catalizadores del desarrollo económico y social en el interior de las urbes, y en los responsables de mejorar la posición de los territorios que representan en el ámbito regional, nacional e internacional. Este nuevo papel de los gobiernos locales ha generado que domine un enfoque cuasi “empresarial” en las políticas urbanas que diseñan e implementan, lo cual está generando impactos territoriales significativos y está transformando la forma en que se gobiernan las ciudades del siglo XXI.

En este escenario, el propósito de este sub apartado es presentar de manera crítica algunos indicios teóricos y conceptuales que permitan clarificar los factores que explican estos procesos y los efectos que han tenido en la forma de “hacer ciudad” de gobiernos locales de distintas latitudes, en particular, el de San Luis Potosí. Para lograr lo anterior, primero se presenta una revisión de las escalas global y local, después se muestran las principales perspectivas teóricas que analizan los mecanismos de funcionamiento de la gobernanza local. Más adelante, se presenta el enfoque de los modos de gobernanza, y, finalmente, se abordan los enfoques que analizan el poder y el liderazgo urbano.

### *Lo global y lo local: dos escalas interrelacionadas*

La escala global, de forma simultánea a la transformación de las dinámicas comerciales y financieras entre naciones, ha redefinido la estructura espacial, social y política de las ciudades, así como las dinámicas de articulación entre ésta y la esfera local. Para Borja y Castells (1998), lo local y lo global son complementarios, creadores en conjunto de una simbiosis social y económica. La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema económico se observa en tres esferas fundamentales: la productividad y competitividad económica, la integración socio cultural y la representación y gestión políticas.

En lo económico, el contexto local es un elemento fundamental para la generación de competitividad de las empresas en una economía globalizada, ya que éstas requieren tanto de condiciones favorables en el mercado internacional como de un entorno local beneficioso que les permita ser competitivas. Así, los gobiernos locales son los que pueden mejorar las condiciones de producción y de competición de las empresas. De este modo, la competitividad de las empresas en la etapa globalizadora depende menos de las barreras arancelarias que de la generación de condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que operan<sup>22</sup>.

En lo referente a la integración socio-cultural, el espacio local es donde se construyen las identidades que dan significado a las sociedades locales. Es decir, frente a la cada vez mayor hegemonía de valores universales, la construcción del localismo basado en la historia particular de los espacios urbanos es un elemento básico del significado de la sociedad para los individuos. De este modo, los gobiernos locales tienen una mayor capacidad de representación y legitimidad de los habitantes de sus territorios que los gobiernos nacionales, constituyen actores fundamentales para la integración social y cultural de sus habitantes. Además, gozan de mayor flexibilidad y adaptabilidad en un mundo en constante dinámica económica, política y financiera (Borja y Castells, 1997).

---

<sup>22</sup> Esto incluye: la existencia de una infraestructura tecnológica adecuada, un sistema de comunicaciones funcional que integre el territorio local a los flujos globales de personas, información y mercancías. Además, la existencia de recursos humanos capaces de incorporarse al sistema económico global. Cabe señalar, que los trabajadores de las empresas también requieren la existencia de buenas condiciones de vida en cuanto a vivienda, servicios urbanos, salud y cultura (Borja y Castells, 1997). X|

En este escenario, se insiste en la importancia del nuevo papel que juegan las autoridades locales (municipales y estatales) en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y en el posicionamiento de sus territorios en el contexto económico regional, nacional e internacional. Aunado a lo anterior, la importancia crucial de las ciudades, como espacio de implementación de políticas puntuales, se ha incrementado como consecuencia de las reformas descentralizadoras de distinto alcance y profundidad que han dotado de mayores capacidades a los gobiernos locales. De esta forma, resulta cada vez más común observar dinámicas de colaboración y cooperación inter-gubernamentales más sólidas en las que los gobiernos locales ya no participan exclusivamente como receptores y ejecutores de mandatos del gobierno nacional, sino que ahora cuentan con recursos y capacidades para incidir en la toma de decisiones.

En México, la transformación del rol que desempeñan los gobiernos locales, en especial el gobierno municipal, comenzó a partir de la década de los ochentas del siglo pasado. El municipio, a la par de convertirse en el escenario de la transición política y donde se produjeron las primeras formas de alternancia, se transformó en el actor protagónico del ordenamiento urbano de su territorio y en el encargado de fomentar el desarrollo económico y social de sus habitantes. Además, el incremento de la pluralidad política y el establecimiento de instrumentos que incentivan la participación ciudadana contribuyeron a la consolidación de la esfera urbana como el espacio fundamental para la mejora económica y social de la población.

De este modo, la gestión del espacio urbano ya no se centra exclusivamente en la capacidad técnica del gobierno, sino que, como consecuencia de las tendencias anteriormente descritas, ha adquirido un matiz más abierto y complejo en el que se integran actores gubernamentales, grupos empresariales y las organizaciones de la sociedad civil. Ante esta apertura de la arena política a diversos actores e intereses se observa una intensa transformación de la gobernanza local que adquiere una variedad de configuraciones según la tradición política e institucional preexistente y de las prioridades de política urbana que se definan en cada uno de los contextos locales (Cabrero, 2011). En este contexto, en el siguiente apartado se presentan las principales perspectivas teóricas que buscan entender esta transformación de la forma en que gobiernan las ciudades.

*Para analizar la forma en que se gobiernan las ciudades: gobernanza, coaliciones urbanas para el crecimiento y regímenes urbanos*

El primer enfoque que se reflexiona es el de “gobernanza”, el cual se encuentra en constante evolución desde sus inicios en la década de los noventa. No hay una única definición de su significado, se trata de un enfoque que no es exclusivo de la ciencia política ni de la política urbana, es utilizado en distintos campos de las ciencias sociales al punto de considerarlo como un concepto multidisciplinario<sup>23</sup>. En su lugar, existe un marco analítico o, por lo menos, un conjunto de criterios para definir cuáles son los objetos dignos de su estudio y para entender los cambios y procesos de gobernar (Stoker, 1998).

En política urbana, la gobernanza dirige al observador a mirar más allá de las instituciones de la administración local, centra su atención en el análisis de los procesos y mecanismos a través de los cuales los actores gubernamentales y no gubernamentales coordinan sus acciones y recursos en la búsqueda de objetivos definidos colectivamente (Pierre, 2005). Así, este enfoque permite ir más allá de la idea de que el gobierno tiene el control completo y exclusivo del desarrollo de su territorio, en su lugar, ve a éste como una variable que forma parte de un proceso más amplio y complejo.

Para el análisis de las políticas públicas en las ciudades se utiliza el concepto de gobernanza urbana. Este enfoque particular de la gobernanza se centra en la articulación e interacción de actores gubernamentales y no gubernamentales en el diseño e implementación de políticas urbanas. En la literatura especializada no se ha terminado de precisar si la gobernanza urbana es un nuevo enfoque o se trata de una perspectiva que comprende conceptos ya construidos de enfoques previos de política urbana (Vásquez, 2009).

Para algunos autores, esta perspectiva tiene sus antecedentes en los enfoques que entendían el proceso de gobernar como resultado de objetivos y estrategias de distintos actores (Marsh y Rhodes, 1992; Rhodes, 1996; Vásquez, 2009). Estas perspectivas significaron una re-evaluación de las funciones de la ciudad y de las formas de gobernarla. Durante la segunda mitad del siglo XX el desarrollo de los enfoques de política urbana se

---

<sup>23</sup> Para Stoker (1998) la literatura de gobernanza es ecléctica y desarticulada, con varios ejes teóricos: institucional, económico, de relaciones internacionales, estudios organizacionales, estudios de desarrollo urbano, ciencia política, administración pública etc.

orientó hacia el debate sobre el poder en las ciudades, su estudio debió lidiar con dos enfoques en gran medida opuestos entre sí: el pluralista y el elitista.

En el primero, encabezado entre otros por Dahl (1957), se reconocía la autonomía de la política y la dispersión del poder en distintos grupos de la comunidad urbana que dominaban diversos sectores de las políticas locales, sin que un grupo llegara a tener un dominio sobre el otro. En el segundo, destacan las aportaciones de Hunter (1953), en este enfoque se hacía énfasis en el poder comunitario, lo cual lo distancia de la concepción tradicional de ver a la política local como resultado de decisiones y prácticas de las instituciones formales, sostenía que había una pequeña elite que permeaba la toma de decisiones en la ciudad.

En estudios posteriores, el pluralismo y el elitismo continuaron desarrollándose. El primero, avanzó como el neo-pluralismo, en el cual se reconoció el papel preponderante de los empresarios, y como el hiper-pluralismo, cuyos exponentes consideraron los procesos de políticas públicas como inestables y la toma de decisiones fragmentada. Por su parte, el elitismo evolucionó hacia el neo-elitismo a partir del cual se desarrollaron aproximaciones como la de coaliciones urbanas para el crecimiento.

En estos nuevos enfoques la política urbana reconoció la relación entre política y economía, ya sea en la influencia de ciertos actores privados en la toma de decisiones públicas o en la formación de coaliciones y regímenes en las ciudades (Vásquez, 2009). De este modo, perspectivas teóricas como las *coaliciones urbanas para el crecimiento* y los *regímenes urbanos* surgieron como nuevos enfoques para analizar la toma de decisiones en las ciudades. Estas perspectivas se presentan con mayor detalle en los siguientes sub-apartados.

#### *Coaliciones urbanas para el crecimiento*

El enfoque de la coalición urbana para el crecimiento fue desarrollado principalmente en los trabajos de Molotch (1976); Logan y Molotch (1987); Molotch y Logan (1990). En esta perspectiva se identifica al crecimiento urbano como un imperativo político y económico fundamental de cualquier ciudad, su foco de análisis es quién ejerce mayor influencia sobre la reestructuración de las ciudades, por qué y con qué efectos (Vásquez, 2009)

La idea central reconoce que el suelo urbano es una mercancía que puede producir riqueza y poder a sus propietarios, lo que explica por qué ciertos actores se involucran en las decisiones que afectan el desarrollo urbano. La búsqueda de incrementar rentas, ganancias e ingresos genera consenso entre un amplio rango de elites, cuyas actividades y prioridades son las que determinan los patrones de uso del suelo, los presupuestos políticos y la vida social de las ciudades (Cuenya, 2004). Los rentistas tienen un papel central ya que aprovechan el valor de cambio de sus propiedades para obtener ganancias, buscan usos del suelo de alto valor que incrementen la renta percibida, además, procuran favorecer un clima de negocios que permita el ingreso de capital (nacional o internacional), a través de la inversión en la ciudad (Logan y Molotch, 1987).

Para lograr lo anterior, necesitan la colaboración de otros actores que por sus recursos y conocimiento faciliten el logro de sus objetivos. Estos actores pueden ser: promotores inmobiliarios, grupos empresariales asociados al desarrollo urbano, banqueros, comerciantes, empresarios del ámbito de los medios de comunicación, políticos y profesionistas liberales<sup>24</sup>. Todos ellos, al ser potenciales beneficiarios del crecimiento económico y urbano, confluyen en sus intereses y tratarán de traducirlos en una capacidad de orientar la política de desarrollo urbano hacia el crecimiento acelerado. De este comportamiento repetido a través del tiempo surge incluso el concepto de *“máquina del crecimiento”*. El plan se legitima a través de la *“idea”* de que el crecimiento económico es benéfico para todos los grupos sociales, no obstante, el resultado final es la conformación de una elite que ejerce el poder y, por tanto, termina decidiendo la orientación de las políticas de desarrollo de las ciudades (Vásquez, 2009).

La agenda de estas coaliciones es asegurar las condiciones para el crecimiento, lo que casi siempre implica organizarse colectivamente para influenciar al gobierno que controla los recursos regulatorios y fiscales, especialmente aquellos que se refieren al control, intercambio y desarrollo del suelo urbano (Cuenya, 2004). Una vez organizadas, las coaliciones pro-crecimiento implican una continua interacción entre los actores públicos y privados (incluso los privados brindan soporte financiero a las campañas políticas).

Otra manera de fomentar el crecimiento es generar *“un buen clima de negocios”*. De acuerdo con Logan y Molotch (1987), las principales áreas urbanas, en Estados Unidos,

---

<sup>24</sup> Estos actores conforman las llamadas coaliciones pro-crecimiento.

acuden a expertos para atraer inversiones externas, con quienes desarrollan una variedad de tácticas y discursos. Entre tales herramientas se encuentra la propaganda en periódicos y diarios de negocios, el auspicio de ferias y festivales y otros esfuerzos, esto se realiza con el propósito de promover la ciudad hacia el exterior, además de buscar asegurar que los ciudadanos sean receptivos a los cambios de su entorno. En este sentido, las ideologías y discursos sobre el crecimiento son una parte reconocida de la “máquina”.

En el escenario nacional o regional, las estrategias de desarrollo pueden representar sólo una simple reubicación de las inversiones, en lugar de generar nueva actividad económica. La competencia entre ciudades, impulsada por las “máquinas de crecimiento”, puede producir beneficios en la escala regional y nacional, pero no necesariamente en todas las ciudades de una región. Esto último, se debe a que los recursos de inversión por los que se compite no alcanzan para todas y, por lo tanto, necesariamente habrá ciudades perdedoras (Logan y Molotch, 1987).

La fortaleza de estos argumentos radica en: a) la identificación de una guía estructural de política focalizada en el crecimiento económico como un imperativo fundamental de la ciudad y b) el papel clave asignado a la propiedad y a los intereses privados preocupados por la maximización de los ingresos procedentes de la renta y de los valores inmobiliarios. También se reconoce que la tesis de la “máquina de crecimiento” sigue vigente varias décadas después de haber sido postulada. Esto se debe a que las cuestiones centrales a las que se refiere no sólo continúan siendo válidas en las ciudades estadounidenses, donde se generó este enfoque, sino que se extienden a diferentes ámbitos en el marco de la economía global (Jonas y Wilson, 1999; Cochrane, 1999; Lauria, 1999, Cuenya, 2004).

Las debilidades del enfoque se hayan en enfatizar en exceso la importancia de la propiedad de la tierra urbana y sobrevalorar el papel de los rentistas locales. Además, los estudios realizados bajo este enfoque fueron desarrollados principalmente en el contexto estadounidense, lo cual ha llevado a diversos autores a cuestionar su aplicabilidad a otros contextos. Incluso, ha sido considerado un enfoque etnocéntrico por describir la situación solo de estas ciudades<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Para Vásquez (2009), este enfoque es etnocéntrico, no obstante, esclarece relaciones e intereses que se presentan en varias ciudades del mundo.

En suma, si bien puede ser cuestionable la ocurrencia de las coaliciones urbanas para el crecimiento en contextos distintos al estadounidense, esta aproximación esclarece intereses y relaciones que se reproducen en mayor o menor medida en varias ciudades del mundo. Desafortunadamente existen pocos estudios similares para las ciudades latinoamericanas, sin embargo, la tradicional debilidad institucional del sector público y el crecimiento urbano acelerado y desordenado de estas ciudades podrían significar que este enfoque tenga cierto poder explicativo en este contexto (Cabreró, 2005).

### *Regímenes Urbanos*

La perspectiva del régimen urbano proviene principalmente de las contribuciones de Clarence Stone a partir de su documentado trabajo sobre las coaliciones políticas en la ciudad de Atlanta a lo largo de cuatro décadas (1946-1988)<sup>26</sup>. Este trabajo se convirtió en un punto de inflexión en los estudios que se enfocan en los efectos de las decisiones políticas en el crecimiento de las ciudades, además, permitió ofrecer una perspectiva menos determinista que el enfoque de las coaliciones urbanas para el crecimiento, aunque incorporó gran parte de sus planteamientos.

A diferencia del enfoque de las coaliciones urbanas para el crecimiento, los regímenes urbanos ven a las coaliciones pro-crecimiento sólo como una de las posibles formas que puede asumir una coalición gobernante (Lauria, 1999). Según este enfoque, no sólo las elites económicas, sino cualquier grupo social en el espacio urbano puede, en un momento dado, ejercer cierto control e influir en el desarrollo urbano. Esto se debe a que, si bien las elites económicas tendrán un peso muy importante, no se trata de actores aislados ni es automático el determinismo de sus intereses (Cuenya, 2004).

Esta perspectiva supone que a pesar de la importancia de la elite empresarial entre los actores no gubernamentales, también se debe de considerar a los sindicatos, partidos políticos y toda la amplia gama de organizaciones que no están directamente relacionadas con el crecimiento urbano.<sup>27</sup> Stone (1989) postula que el principio de *cooperación* que sustenta un régimen da como resultado un modelo de gobierno que, aunque sesgado hacia los intereses

---

<sup>26</sup> Aunque los trabajos anteriores de Fainstein y Fainstein (1983) y Elkin (1987) también han sido influyentes en el desarrollo de esta perspectiva.

<sup>27</sup> Debido a la importancia de la inversión privada en la economía de la ciudad.

y preferencias de los actores no gubernamentales, resulta creativo<sup>28</sup>. La posibilidad de coalición surge de lo que Stone (1989) reconoce como la necesidad que tiene cualquier gobierno de asociarse con diversos actores no gubernamentales para ser efectivo en su acción.

Stone (1989) define los regímenes urbanos como: *arreglos informales mediante los cuales los organismos públicos y los intereses privados funcionan en conjunto con el fin de poder realizar y llevar a cabo las decisiones gubernamentales*. El régimen se forma a través de un entramado de intereses, en el cual tanto actores gubernamentales como no gubernamentales trabajan detrás de una agenda negociada para llevar adelante las decisiones de gobierno, lo que deriva en la fragmentación del poder y acentúa la interdependencia entre actores<sup>29</sup>.

Para Mossberguer y Stoker (2001), el análisis del régimen se enfoca en las dinámicas internas de la construcción de la coalición o en los modos informales de coordinación entre los actores involucrados. Las dinámicas internas pueden ser entendidas usando el “modelo de producción social del poder” de Stone (1989), quien describe el poder buscado para el régimen como “el poder para” o la capacidad de actuar y no “el poder sobre” para el control social.

Stone (1989) identifica una tipología de regímenes urbanos en Estados Unidos: el régimen empresarial, dominado por las grandes empresas privadas; el régimen conservador, con aversión a grandes transformaciones y el régimen progresista que se caracteriza por la orientación que tiene un gobierno local hacia los intereses de grupos de ciudadanos desfavorecidos. Por su parte, Fainstein y Fainstein (1983) identificaron los regímenes directivos, concesionarios y conservadores funcionando en las ciudades estadounidenses en las décadas de los cincuentas, sesentas y setentas. Zhang (2002) identifica el régimen pro-crecimiento en la ciudad de Shanghái el cual fue desarrollado desde la década de los cincuenta en esta urbe.

De igual forma, se han llevado a cabo esfuerzos por realizar estudios de identificación de regímenes en ciudades europeas y latinoamericanas (Bassols, 2006; Cabrero, 2005 y

---

<sup>28</sup> El principio de cooperación se refiere a que los actores no gubernamentales ceden en algunos de sus objetivos para obtener la cooperación de los actores gubernamentales, los cuales también conceden algunos de los suyos.

<sup>29</sup> La razón primaria de la fragmentación del poder es la división de funciones entre el mercado y el Estado, ambos, actores gubernamentales y no gubernamentales, poseen recursos complementarios para gobernar. (Mossberguer y Stoker, 2001).

Casellas, 2006). En estos trabajos, subyace que los regímenes estables no se deben a la influencia que ejercen ciertos grupos sobre cuestiones particulares, ni por la presión electoral, sino por la habilidad que tienen los actores que integran el régimen para movilizar sus recursos alrededor de una agenda política, relativamente fluida, que ha sido desarrollada a través del tiempo.

Para algunos autores (Stoker y Mossberger, 1994; Stone, 1989, 1993; Ward, 1997), las agendas, desarrolladas dentro de los regímenes, parecen estar enfocadas alrededor de un objetivo de crecimiento en la medida que éste promete ganancias de largo plazo y cuyos beneficios pueden ser compartidos por todos los integrantes. Otros en cambio (Elkin, 1987; Fainstein y Fainsten, 1983) sostienen que el sesgo de la política urbana es completo hacia los intereses privados en la medida en que el poder del mercado sistemáticamente impide a las instituciones seguir el interés público.

La fortaleza del enfoque de los regímenes urbanos radica en las categorías que aporta para estudiar las coaliciones entre actores públicos y privados, y para el análisis de la forma en que se gobiernan las ciudades contemporáneas, particularmente para las estadounidenses, en las cuales el sector privado maneja poderosos recursos; pero también para la mayoría de las ciudades del mundo cuyos gobiernos locales disponen de escasos recursos, o están en quiebra, y se ven obligados a atraer inversiones para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Para Stoker y Mossberger (1994) esta perspectiva teórica es de utilidad para el análisis de los gobiernos locales debido a que permite observar la dinámica política en el espacio urbano a partir de una gran variedad de formas y representaciones. En esta perspectiva se acepta que no solamente existe el poder sistemáticamente ejercido por las elites económicas, sino también la movilización de recursos como la información, la reputación, el conocimiento por parte de otros actores, o incluso el poder o la capacidad de producción social, es decir, de generar acuerdos, movilizaciones, alianzas o conexiones entre diversos grupos y actores del espacio local.

La debilidad del enfoque radica en la capacidad limitada para explicar o predecir variaciones en la formación, mantenimiento o cambio de los regímenes. A pesar de lo anterior, se considera que la contribución distintiva del enfoque del régimen urbano ha estado en explorar en detalle las dinámicas de la colaboración entre los actores públicos y privados

enfaticando que los líderes empresariales y políticos pueden lograr sus objetivos de manera más efectiva colaborando entre ellos que solos.

Además, el enfoque del régimen urbano parece bastante útil para analizar las políticas de autorización y financiamiento de GPU, ya que, generalmente, no son rutinarios y requieren autorización especial, grandes importes para su financiamiento, complejos procesos de adquisición del suelo para su desarrollo y coordinación entre dos o más niveles de gobierno. Además, el estable y abrumador soporte necesario para mantener una intervención de esta naturaleza en curso durante varios años, también parece involucrar una cooperación público-privada de la clase que los teóricos del régimen describen.

Estas perspectivas teóricas incorporan al debate de la gobernanza de las ciudades dos ejes críticos de actualidad en los estudios de política urbana. El primero, cuestiona la autonomía relativa de los gobiernos locales “capturados” por la presión de los intereses privados. El segundo, apunta las implicaciones sociales de una política urbana en la que el Estado asume una lógica cuasi empresarial. Además, aportan importantes elementos para el análisis de forma en que se gobiernan las ciudades, tratan de dar cuenta de una serie de transformaciones de los contextos local y global que afectan las políticas urbanas. Por ejemplo, i) el aumento de problemáticas en la prestación de servicios públicos, movilidad, accesibilidad etc. los cuales, para ser solucionados requieren la intervención de una variedad de actores públicos y privados; ii) los efectos de la globalización económica en los gobiernos locales, mismos que han asumido un papel protagónico como promotores de la inserción de sus territorios en la economía global; iii) la cada vez mayor participación de la sociedad civil en asuntos de política urbana. iv) la transformación de las relaciones entre los gobiernos nacionales y los gobiernos locales; etc (Altshuer y Luberoff, 2003; Boyle, 1990; DiGaetano y Klemanski, 1999; Vásquez, 2009).

Sin embargo, estas aproximaciones no incorporan elementos que permitan analizar con eficacia los factores que dan lugar a los cambios en las formas particulares de gobernar las ciudades ni sus efectos, lo cual es objetivo de esta investigación. Para revelar esos aspectos, se considera necesario que en el análisis sean incluidos elementos surgidos de la discusión sobre el ejercicio del poder en las ciudades que ayuden a explicar los efectos de éste en los objetivos de una coalición gobernante. También, se considera preciso que se contemplen factores como el contexto económico y político nacional y global de las ciudades

que pueden llegar a condicionar las estrategias de desarrollo urbano y los protagonistas de éstas. Al no considerar estos elementos, el análisis caería en la sola clasificación de los grupos que tienen poder en las urbes. En este sentido, en el siguiente apartado se reflexiona el enfoque de modos de gobernanza, el cual proporciona estos elementos faltantes.

### *Los modos de gobernanza urbana*

El enfoque de *modos de gobernanza* proporciona criterios de diferenciación, entre las formas de gobernar las ciudades, al integrar el contexto económico, social y político, nacional y global, en el análisis de la gobernanza urbana. Además, incorpora los principales aspectos de los enfoques de política urbana señalados en el apartado anterior, lo que posibilita el estudio de los factores que intervienen en la formación de las agendas urbanas y las estrategias derivadas de éstas.

Además, esta perspectiva permite realizar estudios con mayor profundidad que los que se pueden lograr al utilizar aisladamente los enfoques de las coaliciones urbanas para el crecimiento y los regímenes urbanos, los cuales, a pesar de aportar importantes elementos analíticos, sólo permiten definir si el caso estudiado concuerda o no con el enfoque seleccionado. No obstante, el enfoque de modos de gobernanza incorpora las categorías más significativas de estas perspectivas, por lo que posibilita el uso de un gran conjunto de herramientas conceptuales para analizar a ciudades de países en vías de desarrollo, como es el caso de esta investigación.

En los trabajos que abordan la perspectiva de modos de gobernanza destacan los realizados por Pierre (1999, 2011), DiGaetano y Klemanski (1999), Miller, Dickson, y Stoker (2000), Le Galès (2002) y DiGaetano y Strom (2003). Estos autores han orientado sus planteamientos a la construcción de modos o modelos de gobernanza que profundizan en el estudio de las distintas configuraciones que adquiere la gobernanza y sus efectos en las políticas urbanas.

De los autores mencionados, Pierre (1999, 2011) señala que el enfoque de gobernanza en la política urbana se centra en los diferentes modelos de asociaciones público-privadas y la movilización de recursos de los actores involucrados en éstas. Además, destaca la importancia de los propósitos y metas que persiguen las asociaciones gobernantes, ya que a partir de éstos y del tipo de asociaciones gobernantes se distingue el modelo de gobernanza

de una ciudad. Para este autor, los modelos de gobernanza no son neutrales, es decir, son un reflejo de los valores políticos y sociales preexistentes en las ciudades, por lo que es necesario considerarlos en cualquier análisis. En su propuesta teórica destaca la incorporación de la teoría institucional, lo cual realiza al trasladar los objetivos de política urbana dentro de las estructuras institucionales. Es decir, propone un marco institucional para el análisis de los modelos de gobernanza urbana.

Con los aspectos señalados, Pierre (2011) caracteriza cuatro modelos de gobernanza: i) gerencial, ii) corporativista, iii) pro-crecimiento y iv) la gobernanza de bienestar. En cada modelo muestra un conjunto de objetivos y metas para la ciudad, así como los grupos clave que lo sustentan. Sostiene que las instituciones son creadas para perseguir los objetivos y las estrategias, la administración de las contingencias entre actores clave y el entorno de la ciudad; además de las estrategias a seguir en la relación entre la ciudad y el gobierno nacional.

En el modelo de gobernanza gerencial, el énfasis del autor está en el relajado control político sobre la administración de la ciudad y la prestación de servicios. Los servicios públicos son orientados más por elección popular que por decisiones políticas, además, con frecuencia son subcontratados o privatizados. El modelo de gobernanza corporativa destaca el papel de los intereses organizados en el gobierno local, este “corporativismo local” permite al gobierno llevar al "tercer sector" la prestación de servicios públicos.

El tercer modelo presentado por Pierre (2011) es el de gobernanza pro-crecimiento, el cual está fuertemente influenciado por el debate estadounidense sobre las estrategias de desarrollo económico local y su impacto en la toma de decisiones de política urbana. En este modelo el crecimiento económico se convierte en el objetivo principal y las políticas de distribución de la riqueza pasan a segundo término, ya que no logran que la ciudad sea más atractiva para la inversión privada. El interés unitario está en el crecimiento económico, permea la idea de que tal crecimiento es de interés de todos y, por tanto, está por encima y más allá del debate político. Este modelo en particular presentado por Pierre, hace pensar en su posible relación con lo que se desarrolló el caso de estudio de esta investigación.

Finalmente, el cuarto y último modelo que discute este autor es la gobernanza de bienestar. Este modelo describe las políticas utilizadas en las ciudades industriales en decadencia, las cuales dependen en gran medida de la ayuda financiera del gobierno central. La búsqueda del crecimiento económico se convierte en un objetivo polémico, en cambio,

existe gran interés en lo que Pierre denomina "socialismo local". Este modelo de gobernanza urbana es común en regiones industriales anteriormente prósperas de Europa Occidental y Estados Unidos.

Los modelos analíticos presentados por Pierre son idealizados y tienen la finalidad de mostrar cómo el objetivo general que persigue la coalición gobernante es el que caracteriza el "modelo de gobernanza" de una ciudad. Es decir, el cambio en los objetivos y metas de una coalición o asociación gobernante indican una transformación en el modelo de gobernanza de una ciudad. De igual forma, este autor sostiene que el contexto nacional (factores políticos, institucionales, económicos y culturales) es el que termina por dar forma a gran parte de las políticas urbanas. Esto significa, por ejemplo, que el modelo de gobernanza urbana pro-crecimiento funciona de forma muy diferente en Estados Unidos que en los países de América Latina, el modelo de gobernanza de bienestar significará cosas diferentes en los países de Europa Occidental que en los de Asia, etc. Además, a diferencia de DiGaetano y Strom (2003), la tipología de Pierre está destinada principalmente para el análisis intra-nacional y no para los transnacionales.

En suma, la propuesta teórica desarrollada por Pierre ayuda a explicar por qué distintos modelos de gobernanza urbana parecen evolucionar en diferentes contextos políticos y económicos, aunque esto no quiere decir que esos contextos determinan mecánicamente la forma y los objetivos de la gobernanza. Asimismo, pretende mostrar cómo diferentes valores y normas en la gobernanza dan forma a la política urbana de cada ciudad. Es de señalar que el análisis que presenta es claramente más relevante para las ciudades de los países desarrollados que para las ciudades de países en vías de desarrollo. Sin embargo, el marco de análisis que propone para estudiar un "modo" específico de gobernanza urbana resulta útil para los objetivos de esta investigación.

Por otra parte, DiGaetano y Klemanski (1999) en un estudio comparativo sobre dos ciudades británicas, Birmingham y Bristol; y dos de los Estados Unidos, Boston y Detroit, construyen un marco conceptual más rico sobre los modos de gobernanza. Para estos autores, un modo de gobernanza implica las respuestas a tres preguntas clave en relación con la política urbana: quién, cómo y qué. Estos autores establecen tres categorías analíticas para el análisis de los modos de gobernanza. La primera es la economía política urbana, la cual se

refiere al contexto intergubernamental, económico y social en el cual tiene lugar la gobernanza.

La segunda son las agendas de gobernanza, en las cuales se incorporan las políticas y estrategias formuladas por la coalición gobernante. Para estos autores las agendas son el resultado del proceso de gobernar, por lo que al analizar su contenido se podrán develar aspectos significativos de la forma en que se gobierna una ciudad.

La tercera categoría analítica propuesta por DiGaetano y Klemanski (1999) se enfoca en el cómo y porqué se integran *coaliciones* alrededor de una agenda de gobernanza particular. Este componente es el de mayor complejidad en su estudio, por lo que para simplificar su análisis desarrollaron el concepto de *alineaciones de gobernanza urbana* que comprende las coaliciones y estructuras de poder necesarias para establecer y llevar a cabo las agendas de gobernanza.

En suma, las perspectivas teóricas de los *modos de gobernanza* presentadas incorporan elementos que permiten analizar la gobernanza urbana como un proceso sensible a cambios en el contexto político, económico y social, ya sea a nivel local, nacional e incluso internacional, además, muestran la conveniencia de tener en cuenta la interrelación entre varios niveles de análisis, por lo que brindan una *caja de herramientas* que posibilita analizar la forma de “hacer ciudad” en San Luis Potosí.

En particular, se considera que la propuesta analítica de DiGaetano y Klemanski (1999) aporta la mayor cantidad de *herramientas teóricas* necesarias para el propósito señalado al inicio de este capítulo, no obstante, también se retomaran elementos de la perspectiva teórica de Pierre (2011). Cabe señalar, que no se intenta establecer si el caso de estudio coincide con alguno o con todos los elementos desarrollados por estos autores, lo que se busca, es utilizar el marco analítico propuesto por ellos para analizar el modo de gobernanza de San Luis Potosí.

#### *Poder y liderazgo en los modos de gobernanza*

El estudio de las estructuras del poder es un factor fundamental en el análisis de las agendas urbanas y sus estrategias (Bassols, 2006; DiGaetano y Klemanski, 1999; Stone, 1989). Se considera que al identificar las estructuras de poder en el periodo que se estudia se tiene un avance importante en el análisis del modo de gobernanza de San Luis Potosí. Por ello, es

necesario incorporar, con mayor detalle, las nociones básicas de *poder* en el andamiaje teórico de esta investigación. En este sentido, es pertinente señalar que las conceptualizaciones del poder que se revisan pertenecen a la corriente estructuralista, en la cual se defiende la idea que la realidad se construye socialmente y que las prácticas sociales son particulares a cada contexto.

El análisis del poder que realiza Dahl (1957) se puede considerar como el paradigma base de donde parten los estudios del ejercicio del poder de los demás autores que aquí se revisan. Este autor define el poder en términos de una relación entre personas, y lo entiende como: *A tiene poder sobre B en la medida que él puede conseguir que B haga algo que de otra manera no haría*. Con este enfoque, Dahl (1957) realizó un análisis de las decisiones tomadas por senadores de Estados Unidos, en el cual, de acuerdo a la aceptación o rechazo de sus propuestas, determinó el poder que tenían.

Lo que subyace en la conceptualización de poder de Dahl es la realidad observable, ya que para estudiar el poder analiza la toma de decisiones. Es decir, el poder sólo puede ser analizado tras estudiar las decisiones concretas, si realmente alguien está ejerciendo poder, se deben identificar casos que impliquen decisiones clave donde se verifique el poder que está ejerciendo. Este autor sostiene que no puede haber conductas no observables “*si el poder no se manifiesta en la arena pública, no existe*”. En su propuesta, el poder está disperso entre los diferentes grupos de interés de una sociedad, por lo que todos los actores tienen la posibilidad de expresarse, se trata de una sociedad plural, de ahí que lo definan como el *poder pluralista o comunitario*.

Las aportaciones de Bachrach y Baratz (1962) resultan importantes, para estos autores el enfoque de poder de Dahl no es suficiente, sostienen que hay otra cara del poder que no se ve. Critican el enfoque de Dahl, lo encasillan como optimista y restrictivo, señalan que los pluralistas sólo centran su atención en el ejercicio del poder y no sobre su origen, y con ello, lo reducen sólo a la participación de actores en la toma de decisiones, es decir, critican que para los pluralistas el poder únicamente puede ser analizado después de un examen cuidadoso de decisiones concretas.

La propuesta de estos autores es que el poder tiene dos caras, una de ellas es la que Dahl mostró al analizar decisiones concretas, la otra es la de las *no decisiones*, argumentan que éstas también son formas de ejercicio del poder. Por tanto, para un análisis satisfactorio

del poder se tienen que analizar las decisiones y las no decisiones. Para Bachrach y Baratz se ejerce poder en la medida en que una persona o grupo, consciente o inconscientemente, crea o refuerza barreras a la difusión de los conflictos públicos. Sostienen que el poder también se ejerce cuando A dedica sus energías en la creación o fortalecimiento de valores sociales y políticos, y prácticas institucionales que limitan el alcance del proceso político, y la consideración pública, a aquellas cuestiones que no son sustanciales para A.

Estos autores, sostienen que detrás de una conducta observable hay ejercicio de poder que está actuando. *“En la medida que A tiene éxito en hacer algo, B está impedido de traer a primer plano aquellas cuestiones que puedan, en su juicio, ser perjudiciales para el conjunto de preferencias de A”* (Bachrach y Baratz, 1962: 948). Para saber quién gobierna, es necesario conocer quien maneja esta segunda cara del poder debido a que es en ésta donde los grupos de poder intentan influir, por lo que es en esta cara donde realmente se ejerce el poder.

En algunas ocasiones los grupos de poder ni siquiera tienen que presionar a un sujeto para que se ejerza poder, en ocasiones “B” cree que se beneficia de hacerlo sin que “A” se lo pida, es aquí donde están los aportes de Crenson (1971). El argumento de Crenson también se puede considerar contra los pluralistas ya que para él tampoco el ejercicio del poder se encuentra al nivel de lo observable. La propuesta de Crenson no parte de los métodos pluralistas, a los cuales considera insuficientes. Este autor busca *“examinar las instancias de impenetrabilidad política [...] el poder de obstrucción, de reforzar la inacción y así mantener la impenetrabilidad en el proceso político, [...], de dar luz sobre los ‘no tomadores de decisiones’ cuyo poder político consiste en su habilidad para prevenir la consideración de algunos tipos de temas”* (Crenson, 1972:21). Crenson sostiene que lo político no puede apartarse del contexto no político.

Para Lukes (2005), el enfoque de Bachrach y Baratz representa un avance respecto a las aportaciones de Dahl, debido a que incorpora al análisis de las relaciones de poder dos elementos principales: el control sobre el programa político y el mantener fuera del proceso político problemas potenciales. No obstante, Lukes critica el enfoque de estos autores al sostener que éste sigue estando muy apegado al comportamiento efectivo. Es decir, las decisiones siguen siendo tomadas de manera consciente e intencional por los individuos, menciona que a Bachrach y Baratz no les preocupa si los defensores del *status quo* usan su

poder conscientemente, sino si lo ejercen y los efectos que éste tiene en el proceso político. A diferencia de Balchrach y Baratz, Lukes sostiene que las *inclinaciones* del sistema no se nutren solamente de una serie de actos individuales, sino principalmente del comportamiento socialmente estructurado y culturalmente configurado de los grupos y de las prácticas de las instituciones.

Para Lukes, el ejercicio del poder es: *cuando “B” está realizando acciones influenciado por “A”, sin embargo, “B” considera que lo que está realizando es por su libre albedrio y por lo tanto ignora la influencia de “A”*. Este enfoque es una minuciosa crítica del carácter individualista de los otros enfoques, Lukes deja un margen para la consideración de las muchas formas de mantener fuera de la política problemas potenciales, ya sea mediante la actuación de fuerzas sociales y prácticas institucionales, o mediante las decisiones tomadas por individuos. Lo anterior puede ocurrir en ausencia de un conflicto, el cual Dahl, Bachrach y Baratz consideran necesario para que se ejerza poder.

Por otra parte, Hajer (1997) analiza el ejercicio del poder a partir del estudio de las políticas públicas, sostiene que la formulación de una política envuelve más que el diseño de formas inteligentes de crear soluciones, ésta requiere, primero que nada, la redefinición de los problemas sociales a una forma en que se puede encontrar soluciones para ellos, es decir, “hacer factible” la solución de los problemas sociales en términos de política. Este autor señala que la formulación de una política debe ser analizada como un conjunto de prácticas que se significan por procesos fragmentados y contradictorios que son capaces de clasificar problemas que las instituciones pueden tratar y para los cuales pueden ser encontradas soluciones. *“Por tanto, las políticas no son únicamente ideadas para resolver problemas, los problemas son creados para ser capaces de crear políticas”* (Hajer, 1997: 15). La idea de poder que subyace en este autor es que las cosas que preocupan a “A y B”, es algo que está definido al margen de ellos como individuos o grupos, es decir, Hajer ve algo más sutil en el ejercicio del poder, él menciona que en la definición de lo que es un problema allí se está ejerciendo poder.

Para Stone (1989), en su análisis de la ciudad de Atlanta, el análisis del ejercicio del poder ha sido abordado como una cuestión de control social donde las facciones rivales o las coaliciones buscan dominar la toma de decisiones gubernamentales. Aunque no se trata de un control absoluto, los arreglos informales entre actores gubernamentales y no

gubernamentales son una forma de impulsar y guiar la capacidad formal de actuar, aunque ésta también sea limitada. Sin embargo, esta limitación redundante desde los sistemas de gobierno ya que restringen el alcance y autoridad de los gobiernos locales. Por ello, los medios formales de que disponen estos gobiernos para lograr una coordinación con otros actores son débiles, por lo que los arreglos informales que promueven la cooperación son especialmente útiles.

En este sentido, en lugar de un modelo de control social, Stone (1989) propone un modelo de *producción social del poder político* basado en la visión de una sociedad compuesta por una red flexible de arreglos institucionales cargada de tensión y conflicto. El poder para mandar o dominar a otros bajo estas condiciones de complejidad social es difícil de lograr. Por lo tanto, la lucha por el poder concierne no al control y resistencia, se trata de *poder para* y no *poder sobre*. Es decir, el poder es estructurado y ejercido en un esfuerzo para producir cierto tipo de resultados a través de trabajos conjuntos, no para ganar dominio o control sobre las acciones de otros. De este modo, Stone aplica el modelo de *producción social del poder* a la política urbana a través del concepto de regímenes.

En suma, para los pluralistas, elitistas y los teóricos de la no decisión, las estructuras de poder están en función de la distribución de recursos entre elites gobernantes. De acuerdo a los pluralistas, los recursos son dispersos entre agrupaciones políticas organizadas, produciendo múltiples centros de poder dentro de la política urbana. Los teóricos de la elite conciben un sistema altamente estratificado del poder político con recursos concentrados en manos de las elites sociales, políticas y económicas. Los teóricos de la no decisión, también ven la configuración del poder político como estratificado con las elites más poderosas. Estas elites ejercen el poder de la no decisión sobre las agendas políticas dejando a las elites menores la capacidad de movilizar recursos sólo sobre aquellos temas que representan poco riesgo para ellas. De este modo, las perspectivas del poder presentadas concuerdan en que el objetivo de ejercer el poder político es controlar o ganar dominio sobre otros. Las diferencias entre las distintas perspectivas teóricas del poder estriban en la forma en que el poder es ejercido, no en qué es el poder o por qué es desplegado.

Otra categoría analítica que se considera pertinente incorporar al andamiaje teórico de esta investigación es el liderazgo político. El estudio de este enfoque ha estimulado un gran interés en la literatura de política urbana, en la que se ha cubierto una amplia gama de temas

que incluyen: las limitaciones sobre el liderazgo, el estilo de liderazgo y habilidades de liderazgo (Stone, 1989; Stone, 1995; DiGaetano y Klemansky, 1999). La preocupación particular sobre el liderazgo de este apartado se refiere al uso y la estructura del poder político, lo que DiGaetano y Klemansky (1999) llaman *capacidad de liderazgo*.

En este marco, Stone (1995) en su estudio describe la siguiente construcción del liderazgo político: “*Aunque Burns distingue entre liderazgo y ejercer el poder, ve al liderazgo como una forma de poder. Es una manera de hacer que suceda algo que de otro modo no sucedería. Por lo tanto, Burns ofrece una "contribución al cambio" como una prueba de liderazgo. Así, desde Burns, tenemos una concepción de liderazgo con tres elementos esenciales: i) el liderazgo como una actividad con un fin, ii) opera de forma interactiva con un cuerpo de seguidores, y iii) es una forma de poder o causación*” (Stone, 1995: 97). Para Stone el liderazgo es “la causalidad en conjunto con un propósito”.

Stone (1995) formula un medio para medir la *capacidad de liderazgo* mediante la comparación del rendimiento de cinco alcaldes estadounidenses<sup>30</sup>. Lo anterior lo realizó al determinar si los alcaldes ofrecían una “salida” de un curso establecido, y si este cambio era “útil”. A partir de lo que Stone llama un “punto base” (las condiciones existentes), examina tres áreas de desempeño del liderazgo para determinar si un alcalde “ha tomado el camino de la menor resistencia o elegido uno diferente”. Estas tres tareas de liderazgo incluyen: i) el alcance del impacto de las políticas (mínima, redistributivo), ii) impacto en seguidores (poco, importantes), y iii) la construcción de instituciones (de poco impacto, con gran impacto).

Stone admite que su concepción de la *capacidad de liderazgo*, que se basa en el liderazgo personal, se adapta menos cómodamente cuando se aplica a sistemas políticos con mayor control del Estado como el británico, en el cual los partidos son disciplinados, existe una fuerte tradición de sistema de méritos con altos cargos ocupados por funcionarios de carrera y un contexto nacional de gobierno parlamentario, lo que significa una gran diferencia con la política urbana de Estados Unidos, donde el sector privado tiene una gran injerencia en la toma de decisiones públicas. En lo que atañe a esta investigación, la primera dificultad que se encuentra para aplicar la propuesta de Stone para analizar la forma de gobernanza de una ciudad, es que el análisis de la capacidad de liderazgo no se efectuaría en un Alcalde,

---

<sup>30</sup> James Curley de Boston, Richard Daley y Harold Washington de Chicago, Richard Lee, de New Haven, y Fiorello de La Guardia de Nueva York.

sino de un Gobernador, sin embargo, al considerar la enorme influencia que tienen los gobernadores en México sobre el desarrollo de las ciudades, principalmente las capitales de los estados, parece pertinente utilizar esta propuesta<sup>31</sup>.

### *3. UNA CAJA DE HERRAMIENTAS TEÓRICAS: LOS CONCEPTOS A UTILIZAR EN EL ESTUDIO DE UNA FORMA DE HACER CIUDAD*

En el apartado anterior se analizaron referentes teóricos, conceptos y métodos de análisis que se han utilizado en distintos trabajos para estudiar las “formas de hacer ciudad”. Estos elementos constituyen una vía periférica dentro del marco conceptual de este trabajo, por lo que es necesario ingresar a las vías primarias de este andamiaje teórico mediante el examen detallado de las categorías analíticas que se utilizaron para estudiar la forma de gobernanza de la capital potosina. Como se señaló en la introducción de este trabajo, la intención inicial era analizar un probable nuevo modo de gobernanza de la capital potosina durante la administración estatal 2003-2009 a partir del estudio del GPU. Sin embargo, al avanzar la investigación se encontró que era necesario ampliar el periodo de estudio para contar con un referente de cómo era la forma de hacer ciudad de administraciones anteriores.

En este sentido, el trabajo se dividió en dos etapas: la primera abarcó de 1993 a 2003 y la segunda de 2003 a 2009. La primera dificultad teórica que se encontró fue establecer los conceptos clave para el estudio de cada etapa que permitieran lograr el objetivo del trabajo. No obstante, después de la revisión de la literatura, presentada en el apartado anterior, se encontraron cuatro categorías analíticas que se consideró permitían estudiar el modo de gobernanza de la capital potosina en dos momentos. En la primera etapa se decidió movilizar las categorías de alineaciones de gobernanza y estructuración urbana. En la segunda, el estudio se realizó a partir de los conceptos de agenda urbana y Gran Proyecto Urbano debido a que se consideró que mediante el análisis de estos dos enfoques era posible encontrar, o no, una transformación de la forma de hacer ciudad de esa administración estatal.

Es este apartado se estudian con mayor detalle las categorías señaladas, aunque al enfocarse el trabajo en analizar el modo de gobernanza del gobierno estatal en la capital potosina se consideró necesario, primero, presentar una revisión de las atribuciones que

---

<sup>31</sup> En el Capítulo V “Discusión y Balance de Resultados: El Modo de Gobernanza de la Ciudad de los Jardines”, se trata de movilizar la propuesta de Stone al papel que tuvo Marcelo de los Santos en el modo de gobernanza de la administración estatal (2003-2009) que encabezó.

tienen los gobiernos estatales sobre el desarrollo de las ciudades en México. Después, se muestran los conceptos movilizados para el desarrollo de la investigación.

*Sobre las atribuciones de los gobiernos estatales en la gestión territorial de las ciudades en México*

A lo largo de este primer apartado se ha observado como distintos esfuerzos académicos se han enfocado en analizar la forma en que se gobiernan las ciudades, entre otros elementos, a través del estudio de la acción de los actores gubernamentales y no gubernamentales, los primeros generalmente representados por los gobiernos de las ciudades. Sin embargo, el foco de esta investigación está en analizar el modo de gobernanza del gobierno estatal de San Luis Potosí.

En la introducción de la investigación se mencionó que, durante la administración estatal 2003-2009, los habitantes de la capital observaron el desarrollo de una serie de proyectos urbanos que parecía estaban transformando la estructura socio-espacial de la ciudad, o al menos algunas zonas. Al comenzar el estudio se encontró que diversas secretarías estatales eran las encargadas de la gestión e implementación de estos proyectos. Esto fue el primer motivo para estudiar la política urbana del gobierno estatal en la capital potosina. Sin embargo, fue necesario

Es de señalar que el estudio de estas atribuciones está enmarcado por el ámbito de la administración o gestión del territorio, por ello, es necesario revisar, sin profundizar en demasía, las etapas por las que ha atravesado la gestión territorial en México. En este sentido, al menos desde la época posrevolucionaria el sector público, principalmente el gobierno federal, ha realizado distintas acciones para lograr un crecimiento ordenado del territorio. Estos esfuerzos se pueden dividir en tres etapas: i) 1930-1976, ii) 1976-1982, iii) 1982-2013.

En la primera, desde los años treinta el gobierno federal desarrolló programas enfocados en el desarrollo urbano que, aunque imperfectos, favorecieron el ordenamiento territorial de las ciudades<sup>32</sup>. Sin embargo, estos programas viraron hacia la sectorización lo que implicó que la variable territorial pasara a segundo término<sup>33</sup>. El desarrollo se enfocó en

---

<sup>32</sup> Por ejemplo, en 1930 la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas tenía la encomienda de coordinar a las distintas dependencias para lograr que desarrollo material y constructivo del país fuera “ordenado y armónico” (Ugalde, 2010).

<sup>33</sup> La creación de los Planes Sexenales, que estaban enfocados en crear las directrices de las Secretarías de Estado, fue uno de los factores que ocasionaron este cambio (Ugalde, 2010).

el aspecto económico, las políticas diseñadas con este enfoque estuvieron concentradas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México lo que favoreció el crecimiento industrial entorno a la capital y generó desequilibrios regionales a lo largo del país. Además, la importante incidencia que tuvieron acciones realizadas por otras áreas de la administración federal<sup>34</sup>, así como por otros órdenes de gobierno<sup>35</sup>, sobre el territorio terminaron por corroborar que la acción gubernamental sobre este rubro era de carácter intersectorial e intergubernamental<sup>36</sup>.

La segunda etapa, que abarca de 1976 a 1982, está marcada por la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976<sup>37</sup>, y por la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP)<sup>38</sup>, la cual representó la apuesta del gobierno federal de que el ámbito del ordenamiento territorial fuera objeto de intervención de una secretaría de Estado específica<sup>39</sup> (Ugalde, 2010), y marcó el inicio de la etapa más prolífica de planeación urbana en el país (Negrete, 2008)<sup>40</sup>. También se realizaron reformas a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales que, junto con la LGAH, sentaron las bases para que los estados y municipios crearan leyes, planes y programas de desarrollo urbano alineados con las disposiciones del gobierno federal.

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, las acciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (a través de leyes de exención fiscal, o de inversiones en infraestructura de comunicaciones), o la implementación de programas y políticas enfocadas en el desarrollo económico (Programa Nacional Fronterizo de 1962, o la política de parques y ciudades industriales) (Ugalde, 2010).

<sup>35</sup> En la práctica los estados y municipios realizaban acciones enfocadas en el desarrollo urbano a pesar de que no tenían las atribuciones jurídicas necesarias en este periodo (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2014).

<sup>36</sup> El gobierno federal, desde la década de los cuarenta, creó distintos dispositivos que buscaban mejorar la coordinación intersectorial e intergubernamental en materia de ordenamiento del territorio (Ugalde, 2010).

<sup>37</sup> La adopción del término “asentamientos humanos” estuvo, posiblemente, asociada a la activa participación del gobierno mexicano en la Conferencia Hábitat I sobre Asentamientos Humanos, ya que en la práctica jurídica mexicana los conceptos comunes que se utilizaban eran desarrollo urbano o planificación urbana (Azuela, 2010).

<sup>38</sup> La SAHOP estaba conformada por tres subsecretarías: i) Obras Públicas, ii) Bienes Inmuebles y iii) Obras Urbanas y Asentamientos Humanos (Ugalde, 2010). Lo anterior significó que esta secretaría estaba encargada de diseñar y ejecutar los planes de desarrollo urbano.

<sup>39</sup> Otras leyes importantes creadas en esa década fueron la Ley de Población y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta última sentó las bases para la estructura de la administración federal prevaleciente hasta la segunda década del siglo XXI.

<sup>40</sup> En la administración federal de López Portillo la planeación territorial fue uno de sus objetivos primarios, ya que también se creó el Sistema Nacional de Planeación Urbana y el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Además, se realizaron planes de desarrollo urbano para todos los municipios del país, para 100 centros de población y para algunas regiones (Negrete, 2008).

Es de señalar que la LGAH se enfocó en cuatro elementos principales: i) el régimen de planes, ii) la distribución de competencias, iii) las regulaciones de la propiedad y iv) la participación social en la gestión urbana. El primero establecía cuatro niveles de planeación: nacional, estatal, municipal y el de conurbación; con este sistema se les otorgó a los gobiernos locales la facultad de establecer límites a la propiedad privada, que hasta entonces había sido atribución del gobierno federal. El régimen de competencias dejó a las leyes de los estados la definición de las atribuciones que tendrían los gobiernos estatales y municipales en la planeación y gestión urbana, abriendo el camino para la reforma del artículo 115 en 1983, en la cual se inició el proceso de asignación de competencias a los gobiernos municipales (Azuela, 2010)

En cuanto a las regulaciones de la propiedad, la LGAH estableció mecanismos para ordenar los asentamientos humanos; por ejemplo, las regulaciones del mercado de terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda social; aunque estas últimas no se trasladaron a acciones concretas. En lo referente a la participación social, la modificación que se realizó a la LGAH en 1984 otorgó el derecho a los ciudadanos afectados por construcciones, cambios de uso de suelo, o alguna otra medida derivada de la acción gubernamental, a exigir que se llevaran a cabo suspensiones, cancelaciones o las acciones necesarias para solventar el daño o perjuicio que les cause (Azuela, 2010).

De esta forma, las reformas realizadas en la segunda mitad de la década de los setenta demostraban un “optimismo modernizador”, que en buena parte se debía a la bonanza petrolera que vivió el país en esos años, sin embargo, se trató de una etapa efímera ya que al inicio de la administración de Miguel de la Madrid, en un contexto de grave endeudamiento, comenzó la etapa descentralizadora, la tercera en esta revisión de la evolución de la gestión territorial.

Así pues, en la tercera etapa, que se extiende de 1982 a 2013, se abandona el paradigma de la planificación urbana como principal instrumento de la política federal para gestionar el territorio y “potenciar el desarrollo”, y se adoptan otros mecanismos para este fin. En 1982 la SAHOP se transformó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) con el objetivo de separar la planeación de la ejecución de obra pública (Negrete, 2008). Además, en 1983 se modificó el artículo 115 constitucional lo que impulsó las reformas municipal, fiscal y urbana, y en 1984 se modificó la LGAH. Con estas

modificaciones se les otorgaron a los municipios facultades para hacerse cargo de la planeación de su territorio, crear instrumentos de control de usos del suelo<sup>41</sup>, declarar zonas de uso específico, prestar los servicios básicos a sus comunidades y generar ingresos propios por medio la recaudación de impuestos locales<sup>42</sup> (Negrete, 2008).

Además de las reformas anteriores, en 1983 se expidió la Ley de Planeación y se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). En la ley se determinó que la categoría de “Plan” quedaba reservada para el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que los planes de desarrollo urbano pasaron a denominarse “Programas”<sup>43</sup>. El SNPD estableció que los tres órdenes de gobierno debían crear “planes de desarrollo” adicionales a los urbanos, lo que no sólo implicó mayor carga de trabajo, sino que significó el cambio de la jerarquía de la planeación a un segundo término, el “desarrollo” (económico y social) ya no se iba a impulsar a través de la relación entre población y territorio, como lo establecía la LGAH, sino que se diseñarían instrumentos que, además de esta relación, consideraran otros elementos (como la apertura de la economía a la inversión extranjera directa) y funcionaran como directrices de la acción de los tres órdenes de gobierno (Azuela, 2010).

En 1994 se consolidó esta tendencia al transformarse la SEDUE en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual fue creada con el objetivo principal de diseñar e implementar las políticas federales de atención a la pobreza, y aunque siguió atendiendo la gestión territorial a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, su importancia en la gestión territorial decayó aún más al limitarse a financiar programas estatales de desarrollo territorial e infraestructura urbana básica.

En 2001 el gobierno federal trató de retomar la importancia de la ordenación del territorio como motor del desarrollo socioeconómico a través del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, sin embargo, debido a cambios operacionales y estructurales de SEDESOL no se logró el objetivo propuesto. Esta etapa de

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, permisos de uso del suelo, licencias de construcción, etc.

<sup>42</sup> Aunque en un inicio la gran mayoría de los gobernadores se “alinearon” a estas reformas y promovieron ante sus congresos leyes de desarrollo urbano, inicialmente apegadas a un formato que había sido redactado por la Secretaría de la Presidencia, trataron de conservar algunos de las principales atribuciones, por ejemplo, las licencias para la autorización de fraccionamientos, aunque con el tiempo fueron cediéndolas al orden municipal (Azuela, 2010).

<sup>43</sup> Aunque Azuela (2010) hace notar que existió una contradicción entre lo que establecía la Ley de Planeación y las modificaciones al artículo 115 constitucional, ya que este último otorgaba a las autoridades municipales la atribución de aprobar los “planes” de desarrollo urbano municipal.

“ausencia federal” en la ordenación del territorio cambió en 2013 con a la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que está conformada por las subsecretarías de: ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda, y desarrollo agrario. La apuesta del gobierno federal fue articular a las distintas instituciones federales que tenían incidencia directa en la gestión territorial pero que actuaban de manera desarticulada<sup>44</sup>.

De esta forma, durante las últimas 4 décadas la planeación y la gestión del desarrollo urbano han transitado por un proceso evolutivo que ha implicado la modificación y creación de leyes e instituciones que, en un primer momento, centralizaron las atribuciones sobre este ámbito en el gobierno federal y después, con las reformas de los años ochenta, descentralizaron esas competencias hacia los municipios que, aparentemente, quedaron como los “comandantes” de la planeación y administración de su territorio. Sin embargo, una importante cantidad de acciones desarrolladas por diversas entidades estatales y federales terminan incidiendo en la pauta de crecimiento que siguen las ciudades en México. Por ejemplo, la política de infraestructura (camino, puentes, puertos) desarrollada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes federal y por sus símiles estatales tienen una fuerte incidencia en el desarrollo urbano; o la política de desarrollo económico (incentivos y subsidios para el establecimiento de empresas), conducida por la secretaria de economía federal y sus homologas estatales, también son determinantes en la localización de empresas al interior o en la periferia de las urbes. Lo mismo sucede con las políticas estatales y federales de educación, vivienda, salud, etc, que terminan incidiendo en la disposición de actividades y de asentamientos humanos en el territorio.

Es decir, desde que una política o programa tiene una localización potencial, quienes jurídicamente tienen las competencias necesarias para autorizarlas, o no, son los municipios. Sin embargo, como los promotores de estas acciones (que por lo general se traducen en la edificación de hospitales, grandes conjuntos habitacionales, puentes, carreteras, naves

---

<sup>44</sup> A través de la SEDATU el gobierno federal fusionó a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, que formaba parte de SEDESOL, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Comisión Nacional de Vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2014).

industriales, etc) son los gobiernos federal y estatal (o en asociación) al municipio sólo le queda expedir las licencias y permisos correspondientes.

Esta “diversidad de polos emisores de acciones” que inciden en el territorio y el marco jurídico disperso que generan (gran cantidad de leyes, reglamentos, programas, etc.)<sup>45</sup>, da como resultado que el ámbito de la gestión territorial y, por ende, de los alcances de las atribuciones que tienen los tres órdenes de gobierno sobre el territorio sean difusos e, incluso, inciertos. Por ejemplo, en el caso de San Luis Potosí en el sector de la vivienda, la Ley de Desarrollo Urbano establece que los Ayuntamientos y el gobierno estatal tienen la facultad de planear, programar y presupuestar acciones de vivienda, así como constituir reservas territoriales para fines habitacionales, lo que significa que el gobierno estatal tiene facultades para edificar vivienda en reservas territoriales que este mismo adquiera<sup>46</sup>. Aunque la Ley de Fomento a la Vivienda del Estado contempla la figura de “conurrencia” para que los Ayuntamientos y el gobierno estatal celebren convenios de coordinación para el desarrollo de estas acciones, la realidad demuestra que las decisiones finales respecto a la localización, la edificación y operación las termina tomando el gobierno estatal y la participación del municipio se reduce a la autorización de los permisos y licencias correspondientes<sup>47</sup>.

Situaciones similares se presentan con las atribuciones que diversas legislaciones le otorgan al gobierno estatal. Por ejemplo, en el ámbito de las obras públicas, mediante la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas estatal, el Gobierno del Estado tiene la capacidad de regular los lineamientos generales de la producción de éstas en el estado. En el sector de la infraestructura vial, mediante la Ley que Establece el Derecho de Vía y su Aprovechamiento en las Vías Terrestres de Comunicación Estatal, el gobierno estatal tiene la facultad de edificar carreteras o caminos que comuniquen a dos o más municipios y a otorgar permisos para construcciones y/o modificaciones que se realicen dentro del derecho de vía de las vialidades de jurisdicción estatal. En los ámbitos del medio ambiente y ecología,

---

<sup>45</sup> Ugalde (2010), señala que hay dos polos emisores de regulación jurídica sobre el territorio que tienen efectos más importantes que otros: i) asentamientos humanos y desarrollo urbano, ii) infraestructura y obras públicas. Este autor sostiene que es posible coordinar acciones en estos ámbitos, no obstante, esto parecía no estar en la agenda del gobierno federal.

<sup>46</sup> La Ley de Desarrollo Urbano también faculta al gobierno estatal para “realizar las gestiones necesarias para la obtención de recursos y/o estímulos económicos provenientes de programas federales, como apoyo para los nuevos fraccionamientos que requieran de ejecución de proyectos y obras de urbanización y equipamiento urbano, cumpliendo siempre con la legislación y normatividad aplicables vigentes” (H. Congreso del Estado de San Luis Potosí LV Legislatura, 2000:13 )

<sup>47</sup> Como fue el caso de Ciudad Satélite, el cual se aborda en el Capítulo IV de la investigación.

protección civil, salud, educación, deporte, etc, mediante las respectivas leyes, también se le otorgan al gobierno estatal facultades para coordinar, promover o crear acciones que terminan incidiendo en el territorio.

Es de señalar que la Ley de Desarrollo Urbano del Estado le otorga competencias específicas al gobierno estatal que enmarcan la acción de los municipios, como la facultad de elaborar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano que define los objetivos prioritarios de atender por parte de los Ayuntamientos, o la facultad de delimitar las áreas sujetas a riesgo de los asentamientos humanos y regularizar el uso del suelo en áreas ocupadas de forma irregular en zonas de alto riesgo y a coordinar la elaboración de los Planes Regionales y de Ordenación de Zonas Conurbadas Intermunicipales. Incluso, faculta al gobierno estatal, mediante convenios previamente celebrados entre éste y los ayuntamientos, a asumir, “*de manera total o parcial, las funciones técnicas que les corresponden a los municipios en la aplicación de esta Ley, y ejecutar obras públicas municipales, cuando éstos carezcan de los órganos administrativos correspondientes, o bien, que la complejidad de los asuntos así lo requiera*” (H. Congreso del Estado de San Luis Potosí LV Legislatura, 2000:15).

En suma, aunque desde inicios de la década de los ochenta la mayoría de las atribuciones sobre la planeación y administración del territorio recaen sobre los municipios, el gobierno federal y las administraciones estatales aún cuentan con diversos instrumentos y mecanismos que les permiten desarrollar acciones que inciden, sino de forma determinante, si de manera directa sobre el desarrollo de las ciudades y dificultan encontrar, o identificar, los límites de los alcances que tienen los tres niveles de gobierno sobre el territorio.

#### *Alineaciones de gobernanza como herramienta analítica*

El concepto de alineaciones de gobernanza, desarrollado por DiGaetano y Klemanski (1999), abarca dos elementos comunes en los análisis de gobernanza: i) las *coaliciones urbanas* y ii) *estructuras de poder*. Las coaliciones urbanas constituyen asociaciones informales de líderes (políticos, empresariales o sociales) de la ciudad que se asocian alrededor de una agenda particular, es decir, estas coaliciones son los “quienes” en la gobernanza urbana. Las estructuras de poder son un elemento que ayuda a entender como la influencia de distintos actores afecta la configuración de las agendas, en otros términos, son el “como” la ciudad es

gobernada. De hecho, la forma de gobernar de las *coaliciones* depende en gran medida de las *estructuras del poder* político en una ciudad (DiGaetano y Klemanski (1999)).

La función de las coaliciones urbanas es encontrar objetivos comunes, entre los intereses de los diferentes actores del espacio urbano, como una manera de trabajar en soluciones colectivas a problemáticas locales. Es decir, las coaliciones constituyen una forma de unir actores gubernamentales y no gubernamentales con diferentes intereses y puntos de vista en una agenda política común. Sin embargo, la explicación de cómo y por qué se realizan estas alianzas es objeto de discusión. Como se observó en apartados anteriores, los enfoques de las coaliciones urbanas para el crecimiento y los regímenes urbanos proporcionan elementos que ayudan a entender la lógica que siguen los distintos actores del espacio urbano al formar parte de una coalición u asociación.

En estos enfoques destaca la idea de que la coalición gobernante de una ciudad articula tanto la habilidad de coordinar acciones como la de desplegar recursos mediante la construcción y el mantenimiento de alianzas políticas. Para Stone (1989) esto se logra a través de la “cooperación cívica”, menciona que un régimen involucra no sólo a un grupo informal que en conjunto toma decisiones, sino que este grupo tiene acceso a recursos institucionales que le permite sostener el rol de tomar decisiones gubernamentales.

Según DiGaetano y Klemanski (1999), estas coaliciones u asociaciones se forman alrededor de una coordinación de esfuerzos que algunas veces depende del entendimiento implícito, entre intereses públicos y privados, acerca de que debería ser hecho y como deberían llevarse a cabo las decisiones una vez que han sido tomadas. Stone (1989) le llama a esto “pequeñas oportunidades”, las cuales funcionan como vínculo dentro de las coaliciones gobernantes, es decir, la cooperación cívica resultante gira alrededor de trabajos para lograr tareas relativamente administrables (pequeñas oportunidades) más que alrededor de ideologías compartidas o grandes visiones de cómo transformar al mundo. De este modo, los regímenes son formados y mantenidos porque los miembros reciben beneficios materiales y simbólicos a cambio de sus contribuciones a las actividades de las coaliciones gobernantes.

Cabe recordar el énfasis de Stone (1989) acerca del propósito central de este enfoque, el cual es explicar cómo las elites no gubernamentales y gubernamentales, aquellas con acceso a recursos económicos e institucionales, forman alianzas alrededor de una agenda común. Para DiGaetano y Klemanski (1999), la composición de la coalición gobernante y la

naturaleza de los arreglos informales que unen a los socios de la coalición determinan el tipo de objetivos que perseguirá la agenda urbana, destacan que los líderes empresariales son los que principalmente buscan ser parte de una coalición debido a que mediante ésta obtendrían acceso a sustanciales recursos institucionales.

De este modo, uno de los aportes más significativos del enfoque de los regímenes urbanos radica en que la formación y mantenimiento de coaliciones se debe principalmente a las *pequeñas oportunidades* e incentivos que los miembros de éstas obtienen al asociarse. No obstante, DiGaetano y Klemanski (1999) señalan que la formación, el mantenimiento y las dinámicas internas de las coaliciones están basadas en más que la simple elección de pequeñas oportunidades y beneficios selectivos. Estos autores consideran a las coaliciones como “criaturas políticas únicas”, mencionan que los actores públicos que forman parte de una coalición actúan por una lógica política, mientras que los actores privados actúan por una empresarial, y los activistas por una lógica de comunidad. De tal forma que para estos autores al tomar en cuenta la lógica de los actores que intervienen en una coalición subyacen otro conjunto de factores que complican la formación y el mantenimiento de una coalición gobernante, las estructuras de poder.

En apartados anteriores se abordaron los distintos enfoques que se han utilizado para el estudio del “poder”. Estas perspectivas concuerdan en que la forma en que se gobierna una ciudad puede ser explicada, en parte, mostrando cómo la configuración de las relaciones informales entre actores clave da forma al proceso de toma de decisiones. Las diferencias entre estas perspectivas derivan de las distintas formas en que el poder es empleado.

En este sentido, y para volver operativos estos enfoques teóricos, se retoman las estrategias utilizadas por DiGaetano y Klemanski (1999) y Stone (1989), quienes trasladan estos enfoques a cuatro formas de poder: i) *Poder de dominación*, es la piedra angular del concepto de poder urbano en el paradigma del poder comunitario. Este tipo de poder está presente en relaciones marcadas por el conflicto donde los actores utilizan distintos recursos para superar o prevenir acciones de otros, la autoridad formal y la influencia informal puede ser la base para el uso de este poder. ii) *Poder de negociación*, su principal propósito no es dominar sino negociar, es empleado para construir acuerdos y relaciones entre los miembros de la coalición. Las decisiones tomadas por la coalición son considerando el *dominio*

*complementario* que tienen sus integrantes<sup>48</sup>. Si al usar el *poder de dominación* los actores en competencia perciben un posible conflicto que termine perjudicando sus propósitos, éstos se mueven hacia relaciones más cooperativas. Es decir, hacen uso de *poder de negociación* con el objetivo de conseguir sus intereses.

La preponderancia del mercado es reconocida por el ii) *poder sistémico*. Este tipo de poder permite la influencia de ciertos intereses, particularmente los de los negocios, para la toma de decisiones. La influencia que tengan los actores dependerá de la ubicación que tengan dentro de la estructura socio-económica. Este tipo de poder es común en los teóricos de la elite con su noción de *poder posicional*. En la perspectiva elitista se argumenta que el mercado ejerce un importante poder sobre la toma de decisiones gubernamentales debido a los recursos cruciales que manejan los actores económicos (DiGaetano y Klemanski, 1999). De este modo, las decisiones gubernamentales son tomadas de modo que contemplen las necesidades de los poseedores de este tipo de poder. Por ejemplo, cuando los gobiernos locales buscan retener o atraer inversiones privadas a sus territorios, y con ello generar ingresos a las arcas locales mediante impuestos y trabajos para la población local, los funcionarios gubernamentales proporcionan la infraestructura o servicios necesarios para las operaciones de las empresas que se establecerán en sus ciudades, ya sea que éstas demanden o no estas condiciones.

Finalmente, iv) *el Poder preferente* es la capacidad de ocupar, mantener y hacer uso de una posición estratégica. Es el poder a que hacen referencia Bachrach y Baratz (1962) en la no toma de decisiones. Para DiGaetano y Klemanski (1999), en términos de gobernanza urbana, es la capacidad de fusionar el poder de dominación y el sistémico. Mediante estos dos tipos de poder los actores logran generar desde una coalición para controlar el tipo de configuraciones políticas, hasta la habilidad de mantener y ocupar una posición estratégica en el proceso de gobernar. El resultado obtenido es que aquellos actores que usan el poder preferente pueden determinar el tipo de configuraciones políticas y desalentar una posible oposición a su agenda política mediante el uso de desafíos demasiado costosos para los posibles opositores.

---

<sup>48</sup> El dominio complementario deriva directamente de los recursos complementarios que tienen cada integrante de la coalición (DiGaetano y Klemanski, 1999).

La concepción del régimen de Stone (1989) está basada en esta forma de poder. De hecho, los regímenes urbanos son coaliciones gobernantes que ejercen *poder preferente* en la configuración de las agendas políticas urbanas y son difíciles de desalojar porque éstos mezclan poder dominante, de negociación y sistemático en maneras que desalientan a la oposición (Stoker y Mossberger, 1994).

Por otra parte, DiGaetano y Klemanski (1999) sostienen que en el andamiaje teórico de los modos de gobernanza también se debe de examinar la relación entre *control social* y *producción social*. En este sentido, el modelo de producción social del poder político de Stone (1989) se basa en la idea de que: aunque el *poder de dominación* existe su uso es limitado, es más común que el poder de negociación o el preferente sean los más usados en el proceso de la toma de decisiones en las políticas urbanas.

Estos autores sostienen que al aceptar como base de los regímenes al *poder preferente* se debilita el modelo de producción social de Stone, es decir, el régimen con poder preferente no hace uso sólo del *poder para* lograr determinados propósitos. También ejerce *poder sobre* otros en la conformación de la agenda política urbana. Más aún, *poder para* y *poder sobre* son conceptos inseparables en el poder político. Si se está usando poder *dominante*, *negociador*, o *preferente* para ejercer algunas de las tareas del gobierno, es necesario ejercer algún *poder sobre* otros ya sea al derrotarlos (poder dominante), persuadirlos (poder de negociación) o impidiéndoles desde el proceso de la no toma de decisiones (poder preferente). En suma, para DiGaetano y Klemansky (1999) el *control social* y la *producción social* no son modelos mutuamente excluyentes en el proceso político.

Al considerar la dualidad del poder político, su ejercicio y conformación, están dirigidos a configurar y llevar a cabo una agenda política urbana para la exclusión de otra. Al aplicar esta concepción de las estructuras del poder urbano se acepta que el proceso de gobernanza tiende inevitablemente hacia la cooperación. De este modo, una concepción de la gobernanza urbana basada en la dualidad de los modelos de *control social* y *producción social*, permite operativizar el concepto de poder.

En este contexto, DiGaetano y Klemanski (1999) proponen una estructura para correlacionar las diferentes formas de poder político, los tipos de estructuras de poder y los modos de tomas de decisiones que son posibles en las políticas urbanas la cual se muestra en el cuadro I.1.

Cuando la toma de decisiones es conflictiva, el poder no sólo es fragmentado sino que se utiliza para superar a sus adversarios, es decir, se usa *poder dominante*. En contraste, si la toma de decisiones es cooperativa se fomentan relaciones entre elites gobernantes y esto puede dar lugar a la formación de coaliciones. Es decir, el poder de negociación es usado para articular coaliciones que son *uniones de conveniencia* alrededor de una agenda particular de gobernanza. La cooperación basada en poder preferente fortalece y sienta las bases para crear regímenes que dominan la configuración de la agenda y excluyen desafíos de este proceso.

**CUADRO I.1**  
**Estructuras de Poder Urbano**

<b>Tipo de Poder</b>	<b>Estructura de Poder Urbano</b>	<b>Modos de toma de decisiones</b>
Dominante	Grupos rivales	Conflictiva
Negociador	Coaliciones	Cooperación eventual
Preferente	Regimenes	Cooperación duradera

FUENTE: DiGaetano y Klemansky (1999: 23)

En suma, las herramientas de interpretación que brinda el concepto de alienaciones de gobernanza permiten analizar los factores internos que afectan la configuración de las agendas y estrategias de gobernanza. El siguiente elemento a incorporar es el de los factores externos, lo cual se aborda en el siguiente apartado.

### *Estructuración urbana*

Los estudios de gobernanza urbana han tendido a centrarse en los mecanismos internos de formación y mantenimiento de la coalición, concentrándose en cómo las estructuras de poder afectan el proceso de toma de decisiones, más que examinar las formas en que el contexto de un sistema político-económico dado delimita el alcance de la gobernanza de la ciudad. Por lo que estos estudios generalmente omiten el análisis de cómo factores externos como contextos políticos, económicos y urbano demograficos particulares determinan o condicionan la forma de gobernar. Para DiGaetano y Klemansky (1999), el principal desafío es conectar las fuentes locales y no locales del cambio político y económico, es decir, los factores internos y externos que afectan la toma de decisiones locales, por este motivo los análisis de gobernanza urbana deben evitar caer en la trampa de analizar sólo los *alineamientos de gobernanza* y poner más atención al contexto de ésta.

En este escenario, esta investigación siguió la propuesta de DiGaetano y Klemanski (1999) respecto a integrar los factores internos (coaliciones, estructuras de poder) y externos (contexto político, económico, etc.) para analizar el modo de gobernanza de San Luis Potosí. Para ello, se utiliza el concepto de “estructuración urbana”, el cual se refiere a los patrones económicos, políticos y urbano demográficos que se despliegan en el proceso de urbanización. Se parte de la premisa que las relaciones de la ciudad con la economía regional, nacional o internacional tienen efectos en la toma de decisiones políticas locales. Por ejemplo, y como se mencionó en el inicio de este capítulo, el proceso globalizador ha alterado significativamente los actores que participan en la toma de decisiones y el tipo de problemáticas a solventar en el proceso de gobernar en varias ciudades del mundo.

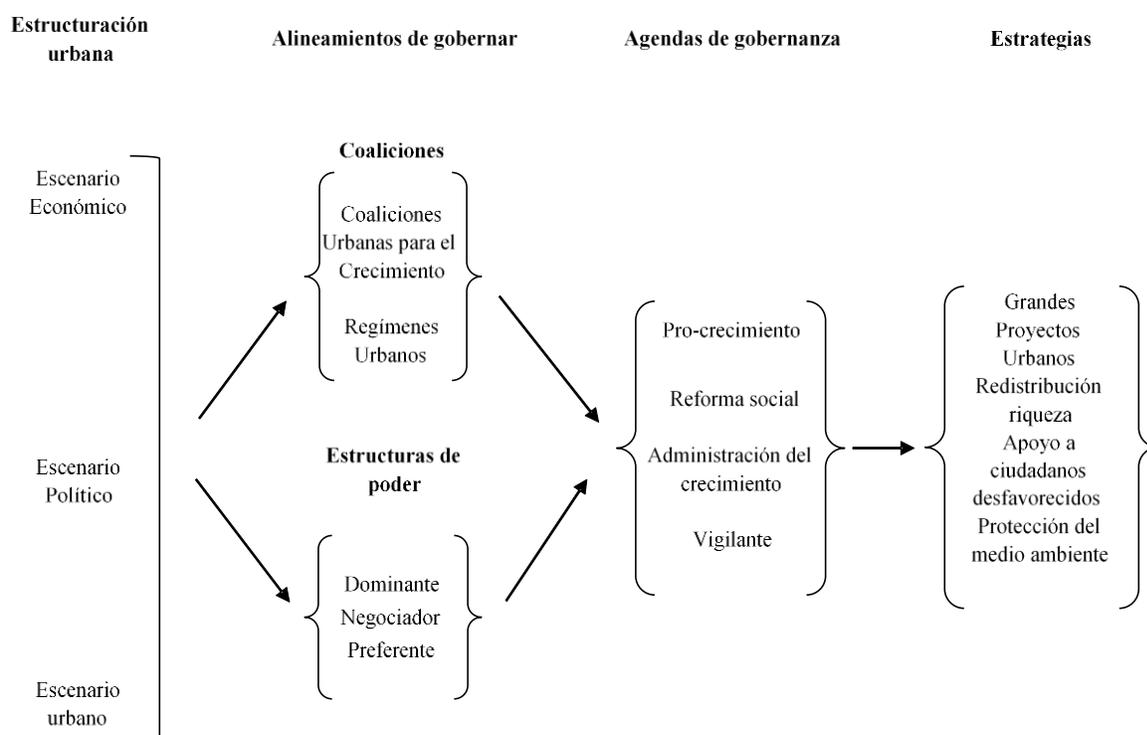
De esta forma, las categorías analíticas de alineaciones de gobernanza y estructuración urbana fueron las que se utilizaron en el análisis de la forma de gobernanza de la ciudad de San Luis Potosí de 1993 a 2003. A través de éstas se busca explicar cómo el juego entre el contexto político-económico y los alineamientos de gobernanza produce variaciones en la forma y el contenido de las agendas locales y las estrategias derivadas de éstas. Es decir, se trata de examinar cómo las coaliciones gobernantes responden a las contracciones y oportunidades de las condiciones económicas locales, las políticas y modos de intervención del gobierno central y a las tendencias demográficas específicas.

Estas herramientas teóricas se presentan en el esquema I.1. El contexto político, económico y urbano, que se refiere a la estructuración urbana, establece los parámetros para la interacción política local y la toma de decisiones. Las condiciones creadas por un contexto económico y político particular produce oportunidades para desarrollar ciertos alineamientos de gobernanza urbana (coaliciones y estructuras de poder), los cuales a su vez producen agendas (pro-crecimiento, administración del crecimiento, reforma social y vigilantes) que utilizan distintas estrategias para lograr sus objetivos (Grandes Proyectos Urbanos, apoyo a ciudadanos desfavorecidos etc.)

De esta forma, los contextos económico, político y urbano no determinan la forma y el contenido de la toma de decisiones políticas locales. Los problemas originados por los cambios en estos contextos son mediados por la forma y naturaleza de la constelación de intereses políticos y económicos que comprometen la política local. Así, los alineamientos y agendas varían en relación tanto del contexto regional, nacional o global y la configuración

de las estructuras de poder locales. En este sentido, las agendas de gobernanza urbana son respuestas tanto al contexto económico político nacional que es *refractado* hacia el prisma de los alineamientos de gobernanza locales. De este modo, la configuración particular de la interacción entre el contexto y la política local produce un modo particular de gobernanza urbana.

**ESQUEMA I.1**  
**Marco conceptual para el análisis de los modos de gobernanza urbana**



FUENTE: Elaboración propia basándose en el esquema elaborado por DiGaetano y Klemasny (1999).

### *La agenda política en el análisis de la forma de gobernanza*

En la revisión de los enfoques teóricos que abordan el estudio los modos de gobernanza se observó la importancia de la agenda en el análisis de la forma de gobernanza de las ciudades. En este apartado se presenta el uso que se le ha dado en esos enfoques teóricos y los procesos que se analizaron con este concepto en esta investigación.

Al igual que ocurre con otras categorías utilizadas en esta investigación, existen distintas ideas para definir, o al menos delinear, la de agenda política. Algunos autores la entienden como “*el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas*” (Meny y Thoenig, 1992:114). Otros la definen como “*el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción*” (Aguilar, 1993: 29). Estos autores convergen en la idea de que la agenda es el instrumento en el que se plasman los “asuntos” que serán atendidos, o en los que “el gobierno” centrará su acción. Cabe precisar que cada autoridad posee su agenda, agenda del legislativo, agenda del ejecutivo, agenda del poder judicial, etc.

Para Meny y Thoenig (1992) cada autoridad tiene dos tipos de agenda: i) la agenda institucional que trata de los problemas rutinarios que merecen la intervención gubernamental: presupuestos públicos, programas de combate a la pobreza, etc; ii) coyuntural o sistémica, en la cual se inscriben problemas que no son “comunes” en la acción del gobierno, por ejemplo, la regulación, o no, del transporte de alquiler que se ofrece en las plataformas Uber o Cabify, o la implementación de proyectos enfocados en mejorar aspectos específicos de la competitividad de sus territorios, es decir, temas “novedosos” en los que el gobierno debe decidir su intervención<sup>49</sup>. El interés de este trabajo está en la agenda del poder ejecutivo del estado, en particular la “agenda urbana” de la administración estatal 2003-2009.

Es de señalar que todos los problemas que son competencia de una autoridad no se encuentran al mismo tiempo en la agenda. Esto significa que aquellos problemas que forman parte de la agenda de una autoridad transitaron por un proceso “selectivo” en el que, según los enfoques teóricos revisados al inicio de este capítulo, participan tanto actores gubernamentales como no gubernamentales. El examen de este proceso es lo que interesa a este trabajo.

En los enfoques de los modos de gobernanza revisados se utiliza la “agenda urbana” como categoría analítica que define el tipo de “modelo o forma” de gobernanza que hay en una ciudad. Para Pierre, los cuatro modelos de gobernanza que caracteriza (gerencial, corporativista, pro-crecimiento y de bienestar) se distinguen, entre otros factores, por los

---

49

objetivos que persiguen las coaliciones gobernantes existentes en las ciudades, mismos que se plasman en las agendas de los gobiernos locales. Di Gaetano y Klemansky (1999) construyen una tipología de agendas de gobernanza que no busca generalizar, sino intenta clarificar las distintas agendas que se pueden desarrollar en las ciudades (cuadro I.2). Esta tipología está compuesta por las agendas pro-crecimiento, de administración del crecimiento, de reforma social y por las agendas vigilantes.

Las agendas pro-crecimiento se centran en la importancia de alentar el desarrollo empresarial para el beneficio económico de la ciudad. Estas agendas pueden contener una variedad de estrategias que buscan estimular el desarrollo económico. Las estrategias de capital regional intentan mantener o reforzar a la ciudad como centro regional de negocios, de cultura o “centro menor”. Las estrategias de desarrollo industrial son diseñadas para retener o diversificar la base industrial de la ciudad.

Las estrategias de capital regional e industrial son usadas por los gobiernos (tanto central como local), algunas veces en asociación con actores del sector privado, para promover inversión privada mediante la provisión de subsidios, préstamos, suelo disponible y otros incentivos. Al adoptar esta estrategia puede reducir el poder del gobierno local sobre la planeación y regulación del establecimiento de empresas, facilitando la influencia de las fuerzas del mercado sobre la configuración del desarrollo urbano (Brindley, Yvonne, y Gerry, 1989). Finalmente, las estrategias de capital humano se refieren al desarrollo e implementación de reformas en educación o capacitación y programas de empleo como un componente para potenciar el desarrollo económico (DiGaetano y Klemanski, 1999).

Las agendas de reforma social se concentran en el desarrollo de la comunidad más que en el desarrollo empresarial, se centran en temas sociales o de justicia redistributiva. Las estrategias de desarrollo comunitario enfocan sus esfuerzos en grupos desfavorecidos, provisión de vivienda digna, cooperativas de apoyo, mejoramiento de la figura del ciudadano etc. Finalmente, las agendas “vigilantes” se enfocan en la conservación fiscal, por lo tanto, limitan las tareas de gobernanza a la presentación de las tareas rutinarias de provisión de servicios. Las coaliciones vigilantes evitan o dejan a otros el problema de formular estrategias de desarrollo.

CUADRO I.2

**Agendas de gobernanza en políticas de desarrollo urbano**

Agenda de gobernanza	Estrategias	Herramientas programáticas
Pro-crecimiento	Capital Regional, desarrollo industrial	Reduce impuestos y la regulación gubernamental para el establecimiento de empresas, y provee subsidios públicos para el establecimiento de empresas.
	Capital humano	Provee programas educacionales y/o de empleo para mejorar la cualificación de la fuerza de trabajo.
Administración del crecimiento	Control del crecimiento	Usa la zonificación y usos del suelo como medios para regular el tipo y ritmo de crecimiento.
	Mejora del medio ambiente	Desarrolla programas y políticas que faciliten la mejora en el medio ambiente construido y en las áreas de reserva natural.
Reforma social	Desarrollo comunitario	Usa una mezcla de recursos públicos y privados para dotar de vivienda económica y oportunidades de trabajo a la población más vulnerable.
	Inversión Humana	Apoya a individuos y grupos desfavorecidos con educación y programas de empleo.
Vigilante	Provisión de servicios rutinarios	Limita o reduce el rol del gobierno en el desarrollo y otras estrategias del proceso de toma de decisiones.

FUENTE: DiGaetano y Klemanski (1999:7)

De esta forma, la agenda aparece como un elemento importante para el estudio de las formas de gobernanza, ya que los “asuntos” que contiene reflejan los objetivos de las “asociaciones gobernantes”, los cuales se traducen en estrategias que busquen conseguir esos objetivos. No obstante, cada objetivo que se persigue en la agenda puede derivar en múltiples

estrategias que busquen conseguirlo, por lo que se considera que analizar las estrategias y herramientas que se utilizan en una agenda brinda “elementos” importantes para identificar a los actores, públicos y privados, y sus recursos de poder que forman parte de una asociación gobernante de una ciudad, y con ello, sino identificar o definir, si delinear la forma de gobernanza de una ciudad. De esta forma, el análisis de lo que los actores gubernamentales llaman poner en la agenda, o inscribir en la agenda, aparece como un mecanismo esencial para lograr los objetivos de esta investigación.

### *Los Grandes Proyectos Urbanos como categoría analítica*

En este sub-apartado se aborda la discusión académica referente a la noción de Grandes Proyectos Urbanos (GPU), al final se presenta el concepto que se adoptó en esta investigación, así como los proyectos que fueron seleccionados con base en éste. En este escenario, en los últimos 30 años los gobiernos locales, solos, u organizados en asociaciones público-privadas, han apostado en gran medida por la implementación de GPU para reforzar la posición competitiva de sus economías en un contexto de rápida evolución de las condiciones de competencia local, nacional y global. En muchos casos, estos proyectos fueron apoyados por una mayoría de los congresos locales, en otros, fueron desarrollados gracias a medidas *excepcionales* como la adecuación de los instrumentos existentes de planificación, la creación de agencias encargadas de los proyectos con facultades especiales, o cambiando las regulaciones locales o nacionales. En otras ocasiones, los gobiernos nacionales se convirtieron en los principales promotores dejando de lado a las autoridades locales (Moulaert, Swyngedoum, y Rodriguez, 2001).

Así, los GPU se inscriben en un contexto marcado por profundas transformaciones económicas, sociales, políticas y espaciales, que vienen experimentando tanto ciudades de países desarrollados como en desarrollo. Se trata de una serie de cambios que ocurren a nivel global y local que han provocado una intensa transformación en los espacios del capitalismo industrial y han incidido en las formas en que se gobiernan las ciudades.

Aunada a la indudable importancia que han y siguen teniendo este tipo de desarrollos en varias ciudades del mundo, una primera cuestión que surge en la discusión académica relativa a estos proyectos tiene que ver con la ambigüedad del término. Lungo (2005) sostiene que la noción de GPU surgió en Europa en la década de los setenta, asociada a las

contradicciones existentes entre los proyectos arquitectónicos de gran dimensión y los planes urbanos. En este período, el principal atributo al que se hacía alusión era la magnitud, el cual se entendía en su dimensión cuantitativa, aunque también ya se sugerían relaciones complejas entre los actores involucrados, y algunos efectos socioeconómicos y políticos adversos en las ciudades en que se implementaban.

En las siguientes décadas, los GPU pasaron a ser una intervención pública sobre un sector de la ciudad, pero articulada con estrategias de mejoramiento de la competitividad urbana (Lungo, 2005). Así, el concepto de GPU comenzó a utilizarse indistintamente para describir una gama de intervenciones urbanas que abarcan: recuperación de centros históricos (Arias, 2000); construcción de sistemas de transporte público masivos; revitalización de antiguas zonas industriales, militares, ferroviarias, portuarias, aeroportuarias (Leherer y Laidley, 2009); rehabilitación de grandes obras de vivienda degradadas (Fainstein, 2009); construcción de nuevas zonas turísticas y recreativas (Rodrigues, 2010); desarrollo de grandes obras de infraestructura (Altshuer y Luberoff, 2003); construcción de grandes edificios dotados de fuerte carga simbólica (Hamnett y Shoal, 2003). Así como proyectos individuales de gran magnitud para diversos usos (residenciales, espacios para oficinas, comercios, industria etc.) y que se desarrollan en áreas alejadas del centro de las ciudades (Fainstein, 2009; Moran, 2006; Orueta, 2009; Razin, 1998; Valenzuela, 2013).

También el concepto se ha utilizado para identificar grandes operaciones de renovación urbana de iniciativa pública mediante las cuales espacios deteriorados de la ciudad son transformados en “nuevas centralidades” (Cuenya, 2009). En estas operaciones urbanas se privilegia la construcción de edificios para oficinas de empresas transnacionales, centros comerciales y viviendas de alto estándar, hoteles para el turismo internacional, centros de convenciones, espacios culturales y áreas recreativas. En suma, se busca impulsar actividades que van a satisfacer una demanda de alto poder adquisitivo que usualmente excede el ámbito local para incluir a empresas, usuarios e inversores regionales, nacionales e internacionales.

De igual forma, la noción de GPU se ha manejado no sólo para las grandes obras emblemáticas, sino también para grandes operaciones urbanas que asumen, en muchos casos, la forma de programas de intervención a través de una serie de acciones urbanas de nivel intermedio. Son obras que, sin una gran escala particular, tienen en conjunto un profundo

impacto en el desarrollo de una ciudad. En esta acepción del concepto de GPU cabe un conjunto de pequeñas y medianas intervenciones que persiguen un mismo objetivo<sup>50</sup> (Garay, 2004; Lungo 2004).

En suma, existe una gran variedad de intervenciones urbanas que se han identificado con el concepto de GPU. Sin embargo, y a pesar de las diferencias, éstos convergen en cinco rasgos fundamentales los cuales se considera caracterizan la esencia del concepto: i) por medio de su implementación se busca posicionar a las ciudades en el nuevo clima de competencia económica global ii) cambios importantes en la gobernanza urbana debido a que en su diseño e implementación participan en asociación, generalmente, diversos actores públicos y privados, locales, nacionales o internacionales; iii) necesidades considerables de financiamiento, las cuales requieren formas complejas de interrelaciones entre estos actores; iv) la concepción e introducción de nuevos procesos urbanos que tienden a transformar la ciudad; y v) el cuestionamiento de los enfoques tradicionales de planificación urbana puesto que estos proyectos tienden a sobrepasar el alcance de los mecanismos de regulación urbana existentes (Cuenya, 2004; Fainstein, 2009; Lungo, 2005; Orueta, 2009).

Por lo tanto, los GPU constituyen un fenómeno que además de afectar el espacio físico construido, tiene consecuencias en las esferas política, social y económica de las ciudades de finales del siglo XX y principios del XXI; además de representar, junto con otros factores, la expresión territorial de la relación del proceso globalizador con el ámbito local. En este sentido, abordar una investigación donde se utiliza este concepto hace necesario fijar una postura respecto a su significado. Considerando lo anterior, para fines de esta investigación se retoman las posturas de Garay (2004) y Lungo (2012) y se entiende al GPU como: *una intervención de iniciativa pública que contemple intervenciones urbanas de mediana dimensión, además de articular distintas estrategias que tengan el objetivo de mejorar la posición competitiva de la ciudad en que se implementa*. Esta postura intenta incorporar los rasgos sustanciales de los GPU anteriormente mencionados. Al mismo tiempo, busca reconocer las particularidades que significa utilizar esta noción en una ciudad intermedia de México como lo es San Luis Potosí.

---

<sup>50</sup> Por ejemplo: la construcción de más de quinientos pequeños espacios públicos en la ciudad de New York (Garay, 2004), y la revitalización de diversos barrios degradados del centro de las ciudades españolas de Valencia, Barcelona y Madrid (Arias, 2000).

Cabe señalar que la implementación de GPU como estrategia de los gobiernos locales para posicionar a las ciudades que gobiernan dentro del nuevo clima de competencia económica global es un tema ampliamente discutido en la literatura (Altshuer y Luberoff, 2003; Corral, 2010; Cuenya, 2004; Cuenya, 2009; Fainstein, 2009; Orueta, 2009), Sin embargo, utilizar el concepto de GPU, conformado por intervenciones de mediana dimensión, como categoría analítica para estudiar la forma en que se gobierna una ciudad, a la vez de funcionar como “laboratorio” para analizar la manera en que se articula el proceso globalizador con los marcos políticos y económicos de esa urbe es un tema que se ha explorado en menor medida. Por lo que abordarlo en esta investigación constituye un importante aporte a los estudios urbanos.

En este contexto, la atención de esta investigación se centra en un GPU que incorpora intervenciones en los sectores de vivienda, educación, arte y cultura. El proceso de selección de los proyectos que se abordan en cada sección se lleva a cabo en el siguiente sub-apartado.

#### *La selección de los proyectos*

Una vez definido el concepto de GPU con que se aborda la investigación y siguiendo los atributos a los que se hizo referencia en su conceptualización. En este apartado se especifican *las intervenciones urbanas de mediana dimensión* que conforman el GPU objeto de esta investigación. Para ello, se presenta una revisión de la literatura especializada respecto a estos atributos, para después presentar los proyectos que se considera conforman el GPU.

Según el concepto de GPU que se puntualizó en párrafos anteriores, éste debe articular distintas estrategias que tengan el objetivo de mejorar la posición competitiva de la ciudad en que se implementa. Una primera cuestión que surge respecto a lo anterior es ¿Cuáles son las estrategias que implementan los gobiernos locales para atraer inversiones a su territorio? Para responder a esta pregunta se considera necesario identificar primero los factores que permiten la atracción de inversiones a las ciudades. En este sentido, la literatura enfocada en estos factores ha privilegiado la explicación de que instrumentos como: la construcción de infraestructura para facilitar la producción, subsidios fiscales, el costo del transporte y el costo de los materiales son los principales determinantes para la atracción de inversiones a las ciudades.

Sin embargo, otros estudios (Cabrero, Orihuela y Zicardi, 2009; Dziembowska y Funck, 1999; Watkins y Herbert, 2003) sostienen que son cada vez más relevantes factores como: el acceso a fuentes de información especializada, en particular a instituciones de investigación orientada a la tecnología; la presencia de un entorno socio-económico creativo y estimulante, amenidades culturales y la disponibilidad de una oferta amplia y diversificada de personal altamente calificado<sup>51</sup>. Así, para lograr un incremento de inversión privada en las ciudades, no sólo es necesaria la mejora de las condiciones para la producción económica, también la mejora en las condiciones para la educación y la cultura. Es decir, a través de la integración de las mejoras para la actividad económica, educativa y cultural, los gobiernos locales lograrán atraer una mayor cantidad de inversiones nacionales y/o internacionales a sus territorios (Yeoh, 2007)<sup>52</sup>.

Los autores señalados coinciden en la idea de que las ciudades deben ser generadoras de un entorno físico, social, cultural, económico e institucional capaz de incentivar la inversión privada en sus territorios, lo cual derivará en el desarrollo social y económico de sus habitantes. Por tanto, los equipamientos en educación, arte y cultura también son factores que influyen en la competencia nacional, regional e internacional por la atracción de nuevas actividades económicas a las urbes.

Estos “factores blandos” también son considerados como determinantes en las decisiones de las empresas sobre dónde invertir y por los ejecutivos de éstas acerca de dónde vivir y trabajar (Dziembowska y Funck, 1999). Así, los proyectos urbanos enfocados en los sectores de educación, arte y cultura también forman parte de las estrategias de política urbana que pueden utilizar los gobiernos locales para hacer a las ciudades más atractivas a la inversión de capital privado ya sea, regional, nacional y/o internacional.

En México, como se mencionó anteriormente, existen diversas intervenciones que son consideradas como GPU (Moran, 2006; Urdapilleta, 2012; Valenzuela, 2013). El caso específico que se seleccionó para esta investigación se desarrolló en la ciudad de San Luis Potosí, una urbe intermedia de México localizada en el estado del mismo nombre, el cual se encuentra ubicado en la parte central del país a 400 km al norte de la Ciudad de México.

---

<sup>51</sup> En suma, lo que estos autores denominan como una serie de “factores blandos” (‘soft’ en inglés).

<sup>52</sup> Yeoh (2007) señala que la mejora de las condiciones para la actividad cultural se genera en torno a la producción y consumo de las artes, la arquitectura, la moda y el diseño, la comida y el entretenimiento.

La ciudad de San Luis Potosí se distingue por su cultura política, siendo capital del estado, que es de aguda conciencia y una capacidad de movilización social todo ello derivado, en buena parte, del movimiento navista.<sup>53</sup> En la esfera política, la presencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) había sido hegemónica en el plano estatal hasta 2003. Otra situación fue la del nivel municipal en el que sobresalen diversas luchas postelectorales desde finales de la década de los ochenta y principios de los noventa.

Lo anterior generó inestabilidad política tanto a nivel municipal como estatal, misma que alcanzó su punto más álgido al inicio de la década de los noventa donde sobresale la renuncia del gobernador Fausto Zapata en 1992, quien gobernó por un período de 15 días<sup>54</sup>. Después de estos eventos, en 1994 se convoca a elecciones estatales resultando ganador el candidato del PRI. A partir de este período comenzó en el estado una relativa estabilidad política y con ello el avance en el desarrollo económico y social que prácticamente se había paralizado.

En 2003, por primera vez en el estado gana la gubernatura el candidato del Partido Acción Nacional (PAN). Este cambio en el partido gobernante tuvo varias repercusiones en distintos ámbitos. De éstos, el cambio en las políticas de desarrollo económico y urbano es el que se considera relevante para esta investigación. La principal característica fue la apuesta que realizó esta administración estatal por la implementación, en distintas zonas de la ciudad, de una serie de *proyectos urbanos* en la capital del estado con el objetivo de mejorar las condiciones de la urbe para favorecer la llegada de inversión privada<sup>55</sup>.

La implementación de estos proyectos se enfocó en cinco sectores principalmente: i) infraestructura de comunicaciones (continuación del Boulevard San Luis), ii) equipamiento en educación (Universidad Politécnica), iii) equipamiento en Salud (Hospital del Niño y la Mujer), iv) vivienda (Ciudad Satélite); v) arte y cultura (Centro de las Artes Centenario, Laberinto de las Ciencias y las Artes); y vi) Turismo (Centro de exposiciones y convenciones).

---

<sup>53</sup> Movimiento político-social surgido en la mitad del siglo pasado en la ciudad de San Luis Potosí, promovido por el oftalmólogo Salvador Nava (se abundará en este movimiento en el Capítulo II de esta investigación).

<sup>54</sup> Se profundizará en el análisis del contexto político en el Capítulo II de esta investigación.

<sup>55</sup> El término de “mega proyecto urbano” fue utilizado en distintos medios (instrumentos de planeación, informes de gobierno, discursos públicos) por la administración estatal 2003-2009.

Es de señalar que los proyectos urbanos enfocados en el desarrollo de equipamiento artístico y cultural destacan respecto a los proyectos realizados en décadas anteriores, los cuales se orientaban principalmente en infraestructura de comunicaciones<sup>56</sup>. Lo anterior, se asemeja a las tendencias globales, mencionadas en párrafos anteriores, donde la atracción de inversiones regionales, nacionales y/o internacionales, ya no sólo está basada en instrumentos como la construcción de infraestructura tradicional y subsidios fiscales, sino que los proyectos urbanos enfocados en equipamiento artístico y cultural también son parte de las estrategias utilizadas por los gobiernos locales que buscan potenciar la atracción de inversiones a las ciudades. Este planteamiento abre un panorama distinto para las políticas de desarrollo económico y planeación urbana en la construcción de ciudades exitosas. Sin embargo, los estudios sobre el tema se han concentrado en ciudades de países desarrollados (y en las grandes ciudades o Big-cities), lo cual abre preguntas sobre sus particularidades en contextos económicos, sociales, políticos y culturales distintos.

En este contexto y siguiendo la conceptualización de GPU que se mencionó anteriormente, se plantea en esta investigación que los proyectos realizados en los sectores de: i) educación (Universidad Politécnica), ii) vivienda (Ciudad Satélite), iii) arte y cultura (Centro de las Artes y Museo Laberinto de las Ciencias y las Artes), y iv) turismo (Centro de Convenciones); implementados en la ciudad de San Luis Potosí por la administración estatal 2003-2009, se conceptualizan en conjunto como un GPU. Estudiar el GPU desde esta perspectiva analítica permitirá elaborar un análisis sustancial de los factores que explican su desarrollo, así como de los efectos de estos desarrollos en una ciudad media de México.

Cabe precisar que en el proceso de la investigación no se encontraron datos que permitieran aseverar que la administración encabezada por De los Santos visualizara estos proyectos en conjunto como un GPU. Sin embargo, se encontraron datos en el Plan de Obras y Acciones, presentado al inicio de esa administración, y en el Plan Estatal de Desarrollo de

---

<sup>56</sup> Jiménez (2010) señala que, en San Luis Potosí, durante la década de los ochenta la inversión pública orientada a grandes obras se centró principalmente en: infraestructura de comunicaciones (la primera etapa del anillo periférico de la ciudad, el Circuito Interior Río Santiago, el Aeropuerto Ponciano Arriaga), y servicios públicos (la construcción del Parque Tangamanga I y II). En la década de los noventa, la inversión pública en grandes obras continuo enfocándose a infraestructura de comunicaciones (el Distribuidor Vial Juárez, el Libramiento Oriente de la ciudad, la continuación del anillo periférico, la primera etapa del Boulevard San Luis), aunada a la construcción de proyectos de equipamiento: penitenciario (Centro de Prevención y Readaptación Social la Pila), de recreación (Instalaciones de la Feria Nacional Potosina), educativo (Universidad Tecnológica), y de salud (Hospital de Especialidades del IMSS).

la misma, que señalaban el propósito de que estos proyectos, al menos en forma particular, contribuirían a mejorar la posición competitiva de la ciudad y con ello a incentivar la atracción de inversiones nacionales y/o internacionales. Al considerar estos aspectos, y la revisión de la literatura que se realizó, se decidió utilizar el concepto de GPU como categoría analítica que, junto con otras que se discutirán en los siguientes sub apartados, permitiera analizar el modo de gobernanza de San Luis Potosí de 1993 a 2009, a la vez de explorar la posible validez de utilizar este concepto en obras que no formaron parte, en un inicio, de una planeación integral por parte del gobierno estatal en este caso.

En este sentido, se considera al GPU como parte de las estrategias utilizadas en el *modo de gobernanza* de la administración estatal 2003-2009, por lo que, a través de su estudio, se busca develar algunos aspectos sustanciales de la forma en como gobernó esa administración. Es decir, se utiliza el GPU como laboratorio de análisis del modo de gobernanza de la administración estatal 2003-2009. Cabe recordar que fue necesario ampliar el periodo de estudio para tener un punto de referencia de la forma de gobernanza de administraciones anteriores, por lo que en la investigación se incluyeron las gestiones estatales de Horacio Sánchez Unzueta (1993-1997) y Fernando Silva Nieto (1997-2003)<sup>57</sup>.

Cabe señalar que durante el periodo de investigación se edificaron distintas infraestructuras en los sectores de cultura y educación que pudieron haberse considerado como parte del GPU. Por ejemplo, en la administración de De los Santos se concluyó la restauración del Museo de la Máscara, ubicado frente al Teatro de la Paz, en el corazón del centro histórico, y se terminó de transformar el edificio de la antigua Estación del Ferrocarril, localizada al norte de la Alameda Central, en el Museo del Ferrocarril. No obstante, se consideró que estos proyectos se desarrollaron bajo la misma lógica de “adecuación y conservación” de infraestructuras culturales que venía realizándose desde varias administraciones anteriores, la cual era distinta a la idea de “mejorar de las ventajas competitivas” en que se basó el desarrollo del Museo Laberinto y el Centro de las Artes, además del considerable monto de inversión que se destinó para estos últimos dos proyectos.

De igual forma, en la gestión de Silva Nieto comenzó el desarrollo del proyecto para las instalaciones del Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica (IPICYT) y se concluyó en el sexenio de De los Santos. El IPICYT es uno de los centros de investigación aplicada más importantes del país, se edificó en la Zona Lomas-Tangamanga en una superficie de poco más de 6 ha donada por el municipio de San Luis Potosí. La exclusión de este proyecto en el presente estudio se debió a los alcances de la investigación, y se decidió incluir sólo un proyecto educativo, la Universidad Politécnica, ya que en ésta se utilizó el PPS como mecanismo de financiamiento, el cual era único a nivel nacional, al menos en proyectos educativos públicos. Además, al haberse edificado en predios de origen ejidal hacía posible incluir en el análisis el proceso que significó desarrollar proyectos estatales en este tipo de predios. En cuanto a los proyectos de los sectores de vivienda y turismo, Ciudad Satélite y el Centro de Convenciones, respectivamente, fueron los más importantes desarrollados en estos sectores durante todo el periodo de investigación.

---

<sup>57</sup> La decisión de comenzar el análisis desde la administración estatal 1993-1997 también obedeció a que a partir de ésta la ciudad y el estado de San Luis Potosí recobraron la estabilidad política perdida años atrás.

A partir de lo anterior, se considera pertinente preguntar: ¿La implementación de este GPU es la expresión territorial de las influencias globales que privilegian la construcción de este tipo de desarrollos? ¿Solamente se trata de un “capricho político” de las elites locales? ¿Por qué el gobierno estatal de San Luis Potosí implementó un GPU que contemplara equipamiento en educación, arte y cultura? Responder a estas preguntas, junto con la pregunta general de investigación, permitirá avanzar en el conocimiento del papel que desempeñan los gobiernos locales de las ciudades mexicanas, al menos las de tamaño intermedio, en el contexto de la globalización económica.

Una vez delimitado el concepto y el alcance del GPU, así como las demás categorías analíticas movilizadas en la investigación. En el siguiente apartado se expone la metodología que se utilizó para la recolección y análisis de la información.

#### *4. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA ANALIZAR EL MODO DE GOBERNANZA DE SAN LUIS POTOSÍ*

La exposición teórica de este capítulo ha permitido identificar conceptos y categorías analíticas que han sido utilizados para estudiar la forma en que se gobiernan las ciudades de diferentes latitudes. Tomando como base estos enfoques, en este apartado se exponen las técnicas y herramientas que se utilizaron para la recolección y análisis de la información durante el proceso de investigación.

Este trabajo se abordó desde una perspectiva cualitativa y entiende la realidad como socialmente construida lo que implica que, para acceder a ella o al menos a una parte, es necesario construir un sistema conceptual que permita interpretar los hallazgos que se obtienen de una investigación. El sistema de este trabajo se construyó a partir de cuatro categorías analíticas: i) alineaciones de gobernanza, ii) estructuración urbana, iii) agenda y iv) Gran Proyecto Urbano.

La estrategia metodológica general que se utilizó fue el estudio de caso. Según Creswell (1998), el estudio de caso puede ser: a) intrínseco, en el cual se elige un caso que por su singularidad requiere un estudio particular; b) instrumental, el cual puede ser sobre un tema o temas, con el caso utilizado como instrumento para ilustrarlos; y c) colectivos, en donde varios casos son estudiados. El enfoque específico que se utilizó fue el estudio de caso

instrumental, debido a que mediante las categorías analíticas ya señaladas se buscó ilustrar el modo de gobernanza de la capital potosina<sup>58</sup>.

Para analizar las alineaciones de gobernanza de la ciudad de 1993 a 2003, que a su vez están compuestas por *colaciones urbanas* y *las estructuras de poder*, se utilizaron dos técnicas de investigación, i) entrevistas semiestructuradas a actores clave y ii) revisión y análisis documental de los dos principales diarios locales en un periodo de 10 años, es decir, de 1993 a 2003. Las entrevistas semiestructuradas se realizaron a actores del sector público y académico.

En cuanto a los actores del sector público, se entrevistó a ex secretarios de las dos administraciones estatales en que se utilizó esta categoría analítica. Los aspectos estudiados fueron la orientación de la política económica de cada administración estatal; la visión general de la capital del estado desde la óptica de secretarios del gobierno estatal; la forma de articulación con los órdenes federal y municipal, si se tenían reuniones periódicas, estrategias compartidas, la participación de los tres órdenes de gobierno en algunas estrategias. De igual forma, se trató de estudiar su interacción con el sector privado, en específico se preguntó acerca de la participación de cámaras empresariales, el sector académico u organizaciones civiles en las decisiones de proyectos concretos.

Los actores del sector académico que se entrevistaron fueron investigadores de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí que a la vez eran integrantes del Observatorio Urbano Local, con ellos se buscó identificar la participación del sector académico en alguna de las estrategias más importantes de cada administración estatal y si hubo mecanismos formales de colaboración con el sector público.

Para abordar el concepto de estructuración urbana, y considerando que Creswell señala que para el estudio de caso es necesario realizar un análisis del contexto para situar el

---

<sup>58</sup> Cabe señalar, que según Cabrero (2005), el estudio de caso es un método útil para desarrollar nuevas hipótesis y en ese proceso entender mejor un fenómeno complejo y de variables múltiples. Es decir, se trata de una estrategia que no permite la generalización de sólo una hipótesis, su objetivo final no es ése, sino generar nuevas posibilidades de interpretación, lo que interesa es el análisis de las relaciones entre variables. La relación causa-efecto no es el objetivo final, sino que la atención se desplaza a la observación de la relación entre conjuntos de variables. Se trata, por tanto, de entender relaciones y articulaciones entre variables interconexiones y convergencias, pero no se intenta establecer causalidades directas y rígidas.

Si bien Cabrero (2005) sostiene que con este método no es posible comprobar o desmentir hipótesis en el sentido más tradicional, no deja de lado la posibilidad de utilizarlas. En esta investigación se partió de una hipótesis general a manera de “hilo conductor”, por lo que la estrategia del estudio de caso no se utilizó para demostrar la validez de la hipótesis inicial, más bien funcionó como guía para la investigación.

caso estudiado en su entorno, la propuesta metodológica que se siguió consistió en descomponer esta categoría en cuatro dimensiones: i) económica, ii) demográfica, iii) urbana y iv) financiera. El análisis de estas dimensiones se realizó mediante la revisión de censos económicos, censos de población y vivienda, cuentas nacionales y publicaciones especializadas.

La categoría de agenda urbana se utilizó principalmente para analizar la concreción e implementación del GPU en las estrategias utilizadas por la administración estatal 2003-2009<sup>59</sup>. Las herramientas metodológicas que se utilizaron fueron análisis documental y entrevistas semiestructuradas. El análisis documental se dividió en dos etapas. En la primera, se realizó la revisión de los dos principales diarios locales de 1998 a 2009 y estuvo enfocada en identificar y caracterizar los micro-procesos de la concreción de la estrategia, así como en clarificar la red de actores que intervinieron en ésta. En la segunda etapa se analizaron dos instrumentos de planeación de la administración estatal 2003-2009: el Plan de Obras y Acciones, presentado a un mes de que inició funciones esa gestión estatal, y el Plan Estatal de Desarrollo. En estos instrumentos de política se estudiaron los objetivos iniciales de política pública, principalmente los relacionados con el desarrollo económico y urbano de la capital del estado, así como las estrategias para lograr los objetivos que se planteó la administración estatal encabezada por De los Santos desde que inicio funciones.

Las entrevistas semi-estructuradas se realizaron a actores gubernamentales y a actores no gubernamentales participantes en la concreción e implementación del GPU. En los actores gubernamentales se entrevistaron a ex secretarios estatales y a directores de área de las dependencias que estuvieron involucradas en el GPU. Las preguntas estuvieron enfocadas en identificar las prioridades de política económica y urbana de la administración estatal en que colaboraron; identificar los principales factores que intervinieron en la concreción de la estrategia y en los efectos que buscaba la administración estatal. De igual forma se indago en la intervención, o no, de otros actores gubernamentales, o no gubernamentales, en la toma de decisiones de la estrategia. En los actores no gubernamentales se entrevistaron a empresarios

---

<sup>59</sup> En el análisis del periodo de 1993 a 2003, presentado en el Capítulo III de la investigación, también se utilizó esta categoría analítica para identificar las estrategias resultantes de la interacción entre el contexto económico, político y urbano-demográfico, nacional y global, y las alineaciones de gobernanza identificadas en San Luis Potosí en ese periodo.

de la industria de la construcción y a académicos de la UASLP., las preguntas analizaron aspectos de colaboración con el gobierno estatal principalmente.

En lo referente al concepto de GPU, la estrategia que se siguió fue descomponerlo en tres componentes: mecanismos de financiamiento, suelo, y el proceso de licitación. Mediante el análisis de estos componentes se buscó identificar la red de actores que intervinieron en su desarrollo, los recursos de poder de esos actores, así como los micro-procesos que se desencadenaron en cada componente.

La recolección de información de cada componente se realizó mediante análisis documental de dos diarios locales durante el período en que se desarrollaron los proyectos, y mediante entrevistas semiestructuradas a actores gubernamentales y no gubernamentales. En los primeros se entrevistó a ex secretarios estatales y a directores de área involucrados en la estrategia. Las preguntas estuvieron enfocadas en analizar los factores que incidieron en la toma de decisiones relacionada con los mecanismos de financiamiento a utilizar en cada proyecto, así como en identificar que elementos se consideraron para decidir la localización de éstos. Además, se buscaron identificar mecanismos de colaboración con actores no gubernamentales o con otros órdenes de gobierno.

En los actores no gubernamentales se entrevistó a empresarios del sector de la construcción y a ejidatarios de San Juan de Guadalupe. Los cuestionamientos a estos actores se desarrollaron en torno a los procesos de contratación de los trabajos para edificar los proyectos, así como a los relacionados con los conflictos que se desarrollaron durante la edificación y funcionamiento de los proyectos que conforman el GPU.

Cabe señalar que en el capítulo IV “Despliegue de la estrategia del Gran Proyecto Urbano”, con el objetivo de analizar en conjunto la categoría de GPU se buscó realizar el análisis de casos múltiples propuesto por Creswell, quien señala que al elegir un caso compuesto por otros casos un formato típico es: primero proporcionar una descripción detallada de cada caso y temas dentro del caso llamada “análisis interno de casos”, seguido por un análisis temático de todos los casos, llamado “análisis cruzado de casos”, así como afirmaciones o interpretaciones del significado de cada caso. En la fase interpretativa final, en este caso las conclusiones del capítulo, los informes mencionan las "lecciones aprendidas".

La información recolectada con la estrategia metodológica funcionó como insumo para el análisis y reflexión de los capítulos III, IV y V. Sin embargo, se considera necesario señalar que una de las limitantes del trabajo fue acceder a los principales actores gubernamentales que estuvieron involucrados en las distintas etapas del desarrollo del GPU. Esto obedeció, entre otros factores, a las acusaciones de corrupción de que fueron objeto los involucrados en su desarrollo, así como a los cuestionamientos de la opinión pública acerca del éxito de éstos. No obstante, se logró entrevistar a la mayoría de estos actores, aunque con una serie de condiciones a la entrevista, así como la evidente evasión de algunos cuestionamientos que se les realizaron.

De esta forma, y una vez presentado el andamiaje teórico de la investigación, así como la propuesta metodológica en el siguiente capítulo se presenta el caso de estudio: la ciudad de San Luis Potosí.



## II. PRESENTACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: CONTEXTO Y DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE LOS JARDINES

La ciudad de San Luis Potosí, capital del estado del mismo nombre, está localizada en la región centro occidente del país<sup>60</sup>, desde la época de independencia ha sido considerada como una zona estratégica que funciona de enlace entre el centro y el norte de México, así como un paso obligado del Golfo de México hacia el interior del país (Calvillo y Monrroy, 2010). Además, la cercanía con los tres centros urbanos más importantes del país (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) y su ubicación sobre el principal corredor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ha reforzado esta posición.

La ciudad capital y la de Soledad de Graciano Sánchez conforman la Zona Metropolitana de San Luis Potosí (ZMSLP), la cual fue unas de las primeras 12 zonas metropolitanas del país que se identificaron en el trabajo de Unikel, Ruiz y Garza (1978). Desde entonces, había sido considerada como una “urbe de tamaño intermedio”; sin embargo, para el Censo General de Población y Vivienda del 2010 la ZMSLP superó el millón de habitantes por lo que paso a formar parte de las llamadas “ciudades millonarias”.

Cabe señalar, que para esta investigación sólo se toma en cuenta a la ciudad de San Luis Potosí y no a la totalidad de la zona metropolitana debido, principalmente, a que las intervenciones que se conceptualizan como un GPU se desarrollaron únicamente en la ciudad capital. Además, al enfocarse sólo en la ciudad de San Luis Potosí se buscó lograr una mayor profundidad analítica.

En este marco, el propósito de este acápite es analizar la evolución histórica de la ciudad de San Luis Potosí, principalmente desde la etapa post-revolucionaria, mediante el estudio de la articulación entre el contexto político, económico, social y urbano-demográfico. Este análisis resulta importante para esclarecer la relación entre estas dimensiones y las estrategias de desarrollo que han adoptado las diferentes administraciones estatales en la capital potosina. Además, ayuda a entender la importancia que tuvo para la ciudad y sus habitantes del desarrollo de la estrategia del GPU.

---

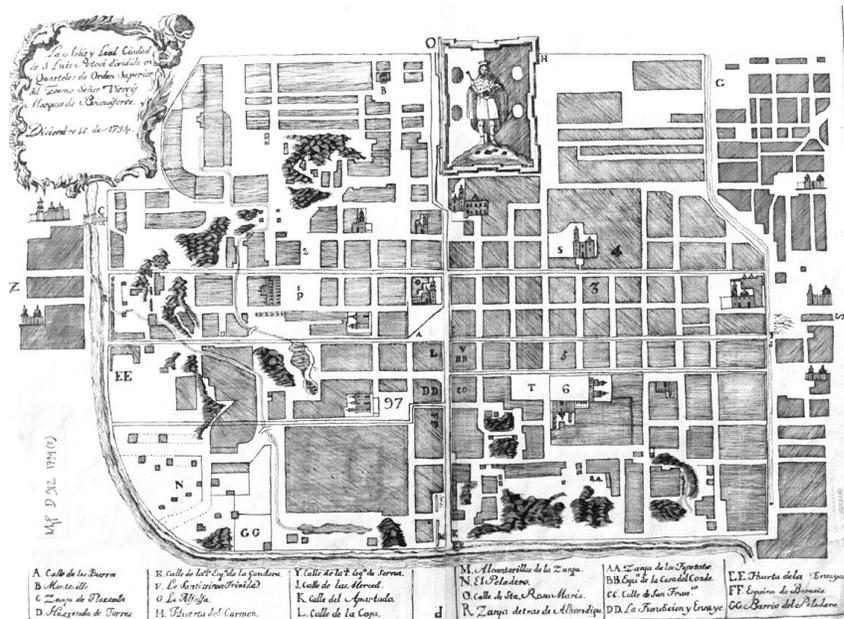
<sup>60</sup> La delimitación de la Región Centro Occidente proviene de un programa de desarrollo regional propuesto por el gobierno federal en el año dos mil. La región está integrada por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas (Moreno, 2009).

## 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CIUDAD DE SAN LUIS POTOSÍ

La fundación de San Luis Potosí se remonta a 1592 en la etapa virreinal de México. La instauración de la ciudad fue consecuencia del desarrollo de un centro minero localizado a pocos kilómetros denominado Cerro de San Pedro. Ubicada en el centro occidente del país fue creada por los españoles según las disposiciones de las Leyes de Indias de 1573. Se proyectó siguiendo una traza urbana regular y el establecimiento de pueblos de indios de modo concéntrico (Mapa II.1). Marcada por la arquitectura virreinal y la bonanza minera, la ciudad se extendió moderadamente a lo largo de tres siglos (Castrejón y Azebedo, 2013).

MAPA II.1

**Ciudad de San Luis Potosí a finales del siglo XVIII. Plano de don Manuel Pascual 1974**



FUENTE: Castrejón y Azevedo (2013).

Después de la independencia de México el desarrollo de San Luis Potosí se detuvo por momentos debido a las constantes luchas y ajustes sociopolíticos. A mediados del siglo XIX, la ciudad sufrió modificaciones en su traza original debido a la expropiación de varias propiedades religiosas por las Leyes de Reforma. Sin embargo, la transformación urbana más significativa, hasta ese momento, se vivió en el período del Porfiriato a finales del siglo XIX y principios del XX (Castrejón y Azebedo, 2013).

Las principales intervenciones urbanas del Porfiriato buscaban emular el perfil de la ciudad europea, del París de Georges-Eugène Haussmann, lo que respondía a las ideas de modernización de la sociedad mexicana. Estas primeras prácticas urbanas, signadas por los planes de higienización y el embellecimiento de las ciudades, bajo la consigna de “orden y progreso”, fueron el antecedente de los cambios que sufrió la capital en el siglo XX (Villar, 1998). Durante el período revolucionario se frenó totalmente el desarrollo urbano de la ciudad. Posteriormente, en la etapa postrevolucionaria la ciudad y el estado estuvieron marcados por la aparición del llamado “cacicazgo cedillista”.

### *San Luis Potosí en la etapa postrevolucionaria*

En San Luis Potosí las décadas de 1920 y 1930 estuvieron marcadas por el poder que ejercía en el estado el General Saturnino Cedillo<sup>61</sup>, el cual había conseguido el respaldo del gobierno central al apoyarlo en la denominada “guerra cristera”<sup>62</sup>. La consolidación del dominio de Cedillo en el estado se dio en septiembre de 1927, cuando asumió la gubernatura del estado después de haberse convertido en pieza clave del gobierno central para enfrentar la rebelión de los cristeros en los estados de Guanajuato, Jalisco y en la Sierra Gorda (Falcón, 1988).

Saturnino Cedillo fue gobernador constitucional del estado de 1927 a 1931, el primero de los gobernadores postrevolucionarios en terminar su período<sup>63</sup>. Durante su mandato ubicó a sus hombres más cercanos en puestos clave en la toma de decisiones del gobierno estatal e incluso en el federal. En esta etapa, las decisiones del estado se tomaban en el municipio de Ciudad del Maíz, particularmente en la hacienda de Palomas propiedad de Cedillo. Durante

---

<sup>61</sup> Saturnino Cedillo había ascendido en su carrera política y militar al apoyar en diciembre de 1923 al entonces presidente Álvaro Obregón en el control de la insurrección que buscaba derrocarlo. En este período los agraristas en San Luis eran parte esencial para la consolidación de las nuevas relaciones de poder. Con el mando del ejército de agraristas, Saturnino Cedillo mantuvo el control político y militar del estado casi durante dos décadas (Calvillo y Monroy, 2010).

<sup>62</sup> La Guerra Cristera fue un conflicto armado que se prolongó desde 1926 a 1929 entre el gobierno central encabezado por Plutarco Elías Calles y grupos armados de laicos, presbíteros y religiosos católicos que resistían la aplicación de legislación que buscaba restringir la participación de la iglesia católica sobre los bienes de la nación así como en procedimientos civiles. En 1927, cuando el conflicto comenzó a expandirse en las zonas rurales de Guanajuato, Jalisco, y algunas regiones de Guerrero, las zonas rurales potosinas quedaron casi al margen del conflicto debido a la presencia de Saturnino Cedillo y su ejército de agraristas (Calvillo y Monroy, 2010).

<sup>63</sup> La fuerza de Cedillo estaba en los campesinos, que formaban colonias agrícolas militares, así como en los ejidatarios de la entidad. Durante la década de los veinte demostró su función estratégica: poder regional al servicio de poder central. Su ejercicio privado era para esos años una excepción, justificada por los acontecimientos nacionales recientes, por su lealtad primero a Obregón y después a Calles (Calvillo y Monroy, 2010).

su administración no hubo un programa de gobierno que impulsara el desarrollo económico y urbano del estado, más bien, atendía solicitudes personales, resolvía peticiones, apostaba por determinadas alianzas. Este era el período de los pequeños propietarios del medio rural, en el cual Cedillo representaba el poder en el estado (Calvillo y Monroy, 2010).

Los gobernadores que sucedieron a Cedillo eran hombres de su confianza y simbolizaban esta etapa del dominio del capo sobre la ciudad. Ildefonso Turrubiates, que lo sucedió en la gubernatura (1931 a 1935), era analfabeta y uno de sus amigos más cercanos. Mateo Hernández Netro, que fue gobernador de 1935 a 1938, había sido trabajador de una hacienda. De este modo, Cedillo gobernó realmente al estado de 1926 a 1938, la composición social de sus aliados más cercanos expresaba el cambio que se vivía en todo el país, la desaparición de la élite porfirista ilustrada que gobernó el estado a finales del siglo XIX y principios del XX, y el súbito ascenso de las “gentes” del campo al poder (Lerner, 1980).

El final del cacicazgo de Cedillo fue a mediados de la década de los treinta, en la cual el país vivió un proceso de institucionalización y centralización. Al haber sido nombrado Secretario de Agricultura por Lázaro Cárdenas se trasladó fuera de San Luis Potosí lo que ocasionó que perdiera importantes bases de apoyo locales, lo que aunado al poder creciente del presidente y la centralización política que se comenzaba a gestar en el país, entre otros factores, precipitaron el derrumbe de su cacicazgo (Lerner, 1980). Uno de los primeros signos de la pérdida de poder de Cedillo en el estado se presentó en el sector obrero, el cual comenzó a tener una estrecha alianza con el gobierno de Cárdenas<sup>64</sup>.

Al no poder resolver un conflicto estudiantil de la Escuela Nacional de Chapingo el presidente Cárdenas le pidió su renuncia, por lo que Cedillo regresó a San Luis. Rápidamente Cedillo pasó de ser un aliado del poder central a un peligroso enemigo<sup>65</sup>. En 1938 Cárdenas decidió acabar con el poderío militar que aún tenía Cedillo en el estado al colocar a un fiel militar cardenista en la jefatura de operaciones militares en San Luis Potosí, liquidando la

---

<sup>64</sup> En 1934 se presentó un conflicto entre los trabajadores de la fábrica Textil Atlas y el dueño de ésta. Los trabajadores demandaban un aumento salarial, sin embargo, el propietario se negó a otorgarlo. El conflicto fue escalando a tal grado que, al inicio de 1936, algunas agrupaciones de trabajadores de San Luis se solidarizaron con los obreros de Atlas y convocaron a una huelga general. Para solucionar el conflicto tuvo que intervenir el gobierno central, el cual ante la negativa del propietario de pagar los adeudos a los trabajadores decretó la expropiación de la fábrica, con ello surgió la Sociedad Cooperativa Fábrica de Fibras Duras Atlas (Calvillo y Monroy, 2010).

<sup>65</sup> Cuando Cedillo se separó de la Secretaría de Agricultura, Cárdenas siguió de cerca sus movimientos y trasladó a San Luis Potosí al 380 regimiento. A esta política militar agregó una política agraria que promovió el reparto de tierra entre los campesinos lo que los vinculaba así a la burocracia central agraria.

última pieza clave del cacicazgo cedillista (Falcón, 1988). En este mismo año Cedillo, acompañado de sólo un puñado de seguidores, se reveló contra el gobierno de Cárdenas. La rebelión de Cedillo, cercado tanto en lo militar como en lo político, no tuvo mayor resonancia. En las montañas del oriente del estado, cada vez con menos hombres, Cedillo se movía sigilosamente, esperando resistir para las elecciones de 1940. Sin embargo, en enero de 1939 fue asesinado por tropas federales, las cuales llegaron a él aparentemente por la traición de dos de sus acompañantes (Falcón, 1988).

Los nuevos límites del poder político en el estado estaban definidos, comenzaba una lenta transición que modificó los centros de gravedad de las tomas de decisiones fundamentales. Del medio rural al medio urbano, de pequeños propietarios agrícolas, jornaleros y ejidatarios a sectores medios de la ciudad: profesionistas, comerciantes, pequeños y medianos industriales, estudiantes, amas de casa y obreros. Ese tránsito también era generacional y ocurría en un proceso de centralización política y de institucionalización autoritaria. Sin embargo, desde el final de la década de los veinte, otro personaje trascendental en la historia de San Luis Potosí, Gonzalo N. Santos, comenzaba aparecer en el escenario local al desempeñarse como operador del naciente Partido Nacional Revolucionario (PNR). Al declinar el cacicazgo de Cedillo, Gonzalo N. Santos ocupó su lugar como el cacique regional, en esa etapa de desplazamiento que exigía un nuevo lenguaje político para la nueva realidad tanto del estado como del país (Calvillo y Monroy, 2010).

### *Del cacicazgo al Navismo*

En las décadas de los veinte y los treinta Gonzalo N. Santos realizó una importante carrera política entre la nueva burocracia y la clase política que comenzaba a gobernar el país, entre 1924 y 1940 siempre estuvo en el Congreso federal (Meyer, 2000). En la década de los cuarenta el poder regional de San Luis Potosí se trasladó de Ciudad del Maíz a la Huasteca potosina, de la Hacienda las Palomas a El Gargaleote<sup>66</sup>. Gonzalo N. Santos, que había participado activamente en la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR)<sup>67</sup>, fue el eslabón entre el proceso de centralización del aparato político y la región potosina, consolidó

---

<sup>66</sup> El Gargaleote, ubicado en el municipio de Tamuín, fue uno de los grandes latifundios posrevolucionarios tenía una superficie de 87 mil hectáreas (Meyer, 2000).

<sup>67</sup> Para esta década ya Partido de la Revolución Mexicana (PRM), a punto de llamarse Partido Revolucionario Institucional (PRI).

su fuerza económica y política desde la Huasteca. Se trataba también del tránsito de un gobierno de militares a uno de civiles, del medio rural al medio urbano (Calvillo y Monroy, 2010).

De esta forma, la década de los cuarenta fue la etapa de la consolidación del nuevo cacicazgo, Gonzalo N. Santos fue gobernador de San Luis Potosí de 1943 a 1949, desde allí edificó un fuerte cacicazgo en todo el estado que duró más de dos décadas. El periodo de gobierno “oficial” de Santos coincidió, al menos en dos años, con La Segunda Guerra Mundial, con ello, la economía local se vio favorecida por la demanda de materias primas de Estados Unidos, productos del estado como casimires, mezclilla, guantes, fibras duras y hasta ciertas empresas particulares como Canel’s, fabricantes de dulces, tuvieron en esos años un crecimiento notable (Calvillo y Monroy, 2010).

La consolidación del cacicazgo de Santos fue de la mano con el fortalecimiento del “corporativismo mexicano”, el cual sentó sus bases en la transformación del Partido Nacional Revolucionario en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938<sup>68</sup>. Este cambio implicó que las organizaciones sindicales, campesinas, populares, comerciales y empresariales del país se integraran a una estructura piramidal, cuya cúspide formaba parte, al mismo tiempo, de la elite partidista y gubernamental (París, 2000). En la cima de la pirámide se encontraba el presidente en turno, quien sustentaba un “poder sin límites” que se manifestaba en el control que ejercía sobre el partido, los poderes legislativo y judicial, así como en las gubernaturas estatales. Este poder era complementado por el poder que ejercían los gobernadores de los estados, de los cuales, algunos bajo la sombra de la figura presidencial se convirtieron en los nuevos caciques de este periodo, como fue el caso de Gonzalo N. Santos (Martínez, 2001).

La estabilidad política y el orden interno eran las cartas fuertes del nuevo cacique potosino en las negociaciones políticas para renovar con el gobierno central, cada sexenio, sus intereses. Al igual que Cedillo con Palomas, convirtió su propiedad rural “El Gargaleote” prácticamente en la casa de gobierno<sup>69</sup>. Sin embargo, desde el final de la década de los

---

<sup>68</sup> Finalmente, en 1946 se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional.

<sup>69</sup> A finales del segundo año de su gobierno, declaró al municipio de Tampamolón, de donde era originario, capital del estado durante los días que los tres poderes permanecieron en dicho lugar, mientras se exhumaban los restos de su hermano Pedro Antonio para trasladarlos al cementerio de El Saucito en la ciudad de San Luis Potosí (Calvillo y Monroy, 2010).

cuarenta algunos sectores sociales ya mostraban inconformidad por su forma de gobernar. Uno de éstos eran los trabajadores que buscaban emigrar a Estados Unidos con el programa “Bracero”, los cuales organizaron los primeros mítines de descontento por la forma en que las autoridades potosinas atendían sus demandas<sup>70</sup>. Al final de su gobierno, y a pesar del control que había ejercido sobre el sector obrero a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), los obreros también comenzaron a expresar sus desacuerdos con el todo poderoso gobernador<sup>71</sup>. Lo que comenzaba a percibirse en San Luis Potosí era la formación de una nueva fuerza social que tendría su epicentro en la capital, donde se concentraban tanto las principales fuentes de empleo, como una creciente clase media. No obstante, Santos promovió la elección del nuevo gobernador, Ismael Salas (1949-1955), con lo cual siguió manteniendo el control político de la ciudad y el estado.

En la década de los cincuenta comenzó a cobrar notoriedad un grupo de profesores y estudiantes de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP) que enfrentaron el autoritarismo de Santos. El entonces rector de la universidad, Manuel Nava<sup>72</sup>, era uno de los principales opositores al régimen, al igual que su hermano, el oftalmólogo Salvador Nava<sup>73</sup>. Este grupo de universitarios, en particular los médicos, logró un importante respaldo social mediante el establecimiento de “un sistema de igualas” con las principales empresas de la ciudad. En esta época no había instituciones públicas de seguridad social y los médicos potosinos recibían, mensualmente, una cuota fija de cada empresa y, a cambio, ellos atendían a sus trabajadores cuando lo requerían. De esta forma, los universitarios comenzaron a tener un papel cada vez más relevante en la vida política y social de la ciudad (Calvillo y Monroy, 2010).

Este enfrentamiento local entre la creciente clase media, simbolizada por el grupo universitario, y Gonzalo N. Santos, también representó dos visiones antagónicas de modelos de desarrollo económico nacional. En ésta época el país transitaba por el cambio de un

---

<sup>70</sup> Santos les había ofrecido a los aspirantes a braceros emplearlos en el ingenio, Agua Buena, en los caminos carreteros que se construían en diferentes regiones y en las obras de drenaje que se llevaban a cabo en la ciudad.

<sup>71</sup> En el desfile del 1º de mayo de 1948 diversas organizaciones obreras se manifestaron en contra del gobierno que Santos encabezaba (Calvillo y Monroy, 2010).

<sup>72</sup> Catedrático de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, en la que ocupó el cargo de rector de abril de 1952 a agosto de 1958.

<sup>73</sup> El doctor Salvador Nava era el oculista de los ferrocarrileros, mineros, trabajadores de la industria textil, así como de las órdenes religiosas que tenían a su cargo varias de las principales escuelas privadas desde la década de los cuarenta (Calvillo y Monroy, 2010).

paradigma agrominero exportador<sup>74</sup>, al de sustitución de importaciones (Carreras, 1986)<sup>75</sup>. El proceso del cambio de modelo implicó el enfrentamiento entre defensores de uno y otro, Gonzalo N. Santos era el principal representante del modelo económico agroexportador, mientras que el grupo universitario representaba la burguesía local y un proyecto económico industrializador. Al grupo de Nava se sumaron grupos políticos y empresarios locales que habían sido afectados por la expansión de los negocios de Santos. De esta forma, el grupo de universitarios no era el único que se oponía a la forma de gobernar de Santos. También, al interior del PRI, se formaron grupos que intentaban desplazar la dirigencia santista del partido, por ejemplo, la Alianza Cívica Potosina, conducida por Concepción de la Cruz, antiguo cedillista, y Enrique Rangel, dirigente de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC); el Frente Reivindicador de la Ciudadanía Potosina, encabezado por Ignacio Gómez del Campo; y el Frente de Profesionistas e Intelectuales de San Luis Potosí, el cual era dirigido por Salvador Nava (González, 2015).

De este modo, las formas políticas de Santos comenzaron a ser cuestionadas desde el interior del PRI, por grupos empresariales y espacios civiles vitales de la sociedad potosina como era la universidad. En 1957, ante la proximidad de las elecciones federales para la Presidencia de la República y las elecciones locales para presidencias municipales, estos grupos comenzaron a movilizarse para dismantelar el cacicazgo santista (Calvillo y Monroy, 2010). El nombramiento de Adolfo López Mateos como candidato del PRI a la presidencia del país en el periodo 1958-1964, tuvo importantes repercusiones políticas en San Luis Potosí. En 1929 Gonzalo N. Santos participó como dirigente de los grupos políticos que buscaban detener al *vasconcelismo*, en esa contienda, López Mateos formó parte de las juventudes a favor de Vasconcelos. Por ese antecedente se veía un importante distanciamiento entre Santos y el candidato a la presidencia (Gama, 2005).

A finales de 1957 la Alianza Cívica Potosina fue el primer grupo en el estado en lanzar la candidatura de López Mateos. Este grupo recibió el apoyo de ejidatarios, colonos y campesinos con pasado cedillista. La presencia de la CROC significaba la disputa con la

---

<sup>74</sup> Este modelo de desarrollo estaba basado en la exportación de productos agrícolas y minerales, así como en una planta productiva, sin gran tecnología, que estaba enfocada al consumo inmediato; y la importación de productos manufacturados (González, 2015).

<sup>75</sup> Se trató de un paradigma que fomentaba la industrialización del país. Con la implementación de éste se buscaba sustituir los artículos manufacturados de procedencia extranjera, por productos, de la misma naturaleza, fabricados en la industria nacional para convertir a la actividad industrial en el “eje de desarrollo económico”.

CTM, la cual estaba subordinada a Santos (Calvillo y Monroy, 2010). En uno de los actos de campaña de López Mateos en San Luis Potosí declaró que “los caciques duraban mientras el pueblo los tolerara”, declaración que aumentó el ánimo a los grupos contrarios a Santos (González, 2015).

La participación de Frente de Profesionistas e Intelectuales en la contienda electoral estuvo acompañada de un enorme capital social, el cual se debía a que gran parte de sus miembros eran médicos que habían participado en el “sistema de igualas” con las empresas locales<sup>76</sup>. Durante 1958, las tres agrupaciones políticas realizaron una intensa precampaña en el estado con el objetivo de llegar a la convención del PRI, que elegiría a los candidatos, lo mejor posicionados posible. Sin embargo, en la convención Santos logró imponer a sus candidatos, lo que originó que poco tiempo después se creara la Unión Cívica Potosina (UCP), que unió al Frente de Profesionistas e Intelectuales, a la Alianza Cívica Potosina, al Frente Reivindicador de la Ciudadanía Potosina, al Partido Comunista Mexicano, y a grupos pertenecientes a la Unión Nacional Sinarquista (Gama, 2005). De este modo, esta organización unió a todos los grupos sociales y políticos que estaban en contra del santismo.

De esta forma, 1958 fue un año de intensa movilización popular en San Luis Potosí, ya que la mezcla de sectores sociales y organizaciones políticas que se agruparon alrededor del Frente Cívico Potosino participaron activamente apoyando a sus candidatos. El doctor Salvador Nava contendió por la presidencia municipal de la capital, después de las intensas movilizaciones populares y el inicio del nuevo gobierno federal, se reconoció el triunfo del doctor Nava en el municipio de San Luis Potosí<sup>77</sup>.

El triunfo de López Portillo en las elecciones presidenciales, y el del doctor Nava en las municipales, así como el debilitamiento del cacicazgo santista derivaron en una

---

<sup>76</sup> Eran profesores o alumnos en la Escuela de Medicina; atendían en el Hospital Central y en sus consultorios. A través del sistema de igualas se convirtieron en los médicos de casi todos los sectores sociales de la ciudad capital (Calvillo y Monroy, 2010).

<sup>77</sup> En noviembre de 1958 se multiplicaron las manifestaciones sociales principalmente en la capital del estado. Una de las más representativas se llevó a cabo en el desfile del 20 de noviembre donde el descontento popular contra el gobernador, que era parte del grupo santista y ese día presidía el festejo, llegó a tal grado que le arrojaron huevos y tomates. El entonces gobernador del estado, Manuel Álvarez, dejó el festejo e incluso abandonó la entidad (Gama, 2005). En los primeros días de diciembre se arrestó a varios manifestantes de la oposición. En reacción a esto, cientos de ciudadanos fueron hasta las puertas de la penitenciaría estatal para exigir su libertad. Un agente de la policía disparó e hirió de muerte a un niño; la respuesta fue la paralización de las actividades económicas en toda la capital, lo que denotaba lo debilitado que ya se encontraba el cacicazgo de Santos (Calvillo y Monroy, 2010).

modificación de la relación entre los gobiernos locales y el gobierno central. A partir de entonces, el vínculo ya no fue a través del control de la entidad por Gonzalo N. Santos, sino a través de un proceso de modernización política que exigía el fortalecimiento de las instituciones para que dieran cabida y participación a los diversos sectores sociales.

El siguiente paso que se planteó el movimiento social articulado alrededor de la figura de Salvador Nava fue competir por la candidatura del PRI para las elecciones estatales de 1961. No obstante, esto significaba enfrentarse ya no sólo al cacique local, sino al poder central. La dirigencia nacional del PRI no apoyó la precandidatura de Nava, y en la convención local para designar al candidato del PRI a la gubernatura fue nombrado como tal el profesor Manuel López Dávila<sup>78</sup>. La selección de Dávila fue interpretada por los seguidores de Nava como una imposición del gobierno central, por lo que el doctor Nava y sus seguidores continuaron su campaña por la gubernatura fuera del PRI<sup>79</sup>. De esta forma, los grupos sociales, políticos y sindicales que habían sido marginados por el poder central se sumaron al liderazgo de Salvador Nava, por lo que la Unión Cívica Potosina se convirtió en un movimiento incluyente de todos aquellos actores que estaban en contra de las imposiciones del gobierno central. Las manifestaciones de estos grupos afines a Nava eran cotidianas y se realizaban en las plazas públicas, en algunas se pronunciaban discursos con tintes incendiarios, los cuales eran pronunciados principalmente por los sinarquistas (Gama, 2005).

El 2 de julio de 1958, con las principales poblaciones del estado ocupadas por el ejército, se celebraron las elecciones. Los resultados oficiales le dieron el triunfo al candidato del PRI. La oposición navista, a la que se le reconoció haber ganado sólo en la capital del estado, comenzó un movimiento de resistencia civil acusando al gobierno de haber perpetrado un gran fraude. El resultado de las elecciones fracturó a la sociedad potosina. Unos días antes de la toma de protesta del nuevo gobernador, el 16 de septiembre, fueron aprendidos cerca de 50 dirigentes de la oposición. Entre ellos estaba el doctor Nava, además

---

<sup>78</sup> López Dávila era originario de San Luis Potosí, pero en su juventud emigró a Chihuahua donde se formó como normalista. En este estado se convirtió en Presidente Municipal de la capital y posteriormente en Senador. En su cargo como Senador fue compañero de bancada de López Mateos, quien finalmente lo impulsó como candidato a la gubernatura de San Luis Potosí (González, 2015)

<sup>79</sup> En un mitin realizado en una plaza pública, Salvador Nava, y gran parte de sus colaboradores, anunciaron su renuncia al PRI y la formación del Partido Demócrata Potosino, por medio del cual se postuló como candidato a la gubernatura del estado (Calvillo y Monroy, 2010).

de industriales, profesionistas, comerciantes, estudiantes, amas de casa y líderes obreros. Acusados de subversión fueron trasladados al campo militar número 1 en la Ciudad de México y posteriormente a la prisión de Lecumberri, donde permanecieron poco menos de un mes. Finalmente, López Dávila protestó como gobernador rodeado de bayonetas y tanques militares (Calvillo y Monroy, 2010).

De esta forma, el movimiento navista surgió como respuesta popular al farreó cacicazgo que había ejercido Santos por más de dos décadas en la ciudad y el estado. Sin embargo, al enfrentarse al poder central, fue reprimido violentamente lo que marcó un partaguas en la vida política y social de la Ciudad de los Jardines.

#### *De la reforma social a la inestabilidad política*

Después de la represión del movimiento navista realizada a finales de la década de los cincuenta, se hizo evidente la ruptura social que polarizó a la sociedad potosina. La represión del gobierno local a la oposición fue constante durante el gobierno de López Dávila (1961-1967). Su gobierno intentó contener la inconformidad social mediante el desarrollo de obra pública, principalmente en la construcción de escuelas. En su sexenio se creó la zona industrial de San Luis Potosí, en el sur oriente de la ciudad, la cual fue producto de la adopción del modelo económico de Sustitución de Importaciones en el país. Con la edificación de la zona industrial se trató de promover económicamente a la entidad además de buscar alianzas con ciertos grupos que habían participado en el movimiento navista. Paralelamente, los dirigentes de la oposición, tras la persecución y, en algunos casos, la tortura, abandonaron la arena política y se retiraron a sus actividades profesionales (Calvillo y Monroy, 2010).

En 1967 comenzó una nueva administración estatal encabezada por Antonio Rocha Cordero, quien aplicó una política de reconciliación mediante una agenda de reforma social en el estado. Al igual que su antecesor, Rocha trató de integrar en su gobierno a destacados dirigentes de la oposición. Esto lo hizo a través de la formación de patronatos para obras sociales y culturales. Comenzó a impulsar una institucionalidad política que fuera incluyente y que creara una clase política local ajena a los cacicazgos. No obstante, el mandato de Rocha mantuvo los mecanismos tradicionales de control político y su misma designación fue decisión del poder político central.

De esta forma, en términos de Calvillo y Monroy (2010) se creó una “nueva institucionalidad autoritaria”, aunque ésta incluyó los intereses del movimiento navista lo que explica el silencio de Nava en las luchas estudiantiles y campesinas de la década de los setenta (Padrón, 2005). Durante la administración de Rocha se realizaron distintas manifestaciones vinculadas a la izquierda universitaria, el gobernador trató de evitar confrontaciones que abrieran las heridas recientes, además, impulsó importantes intervenciones urbanas de restauración en la capital que fueron una revaloración simbólica del espacio urbano donde había surgido el movimiento político de finales de los cincuenta<sup>80</sup>.

Antonio Rocha buscó construir una continuidad política mediante el relevo generacional asentado en la ciudad de San Luis Potosí y distante del antiguo esquema del dominio, cuyas raíces estaban en la Huasteca, aunque subordinado a la estructura piramidal del PRI y del gobierno central. Su política de proyectos urbanos se concentró en la capital potosina y buscó acercar a su gobierno a miembros prominentes del movimiento navista. Su sucesor, Guillermo Fonseca Álvarez (1973-1979), había surgido de los sectores medios de la población, era egresado de la Escuela de Derecho de la UASLP, y se le considera parte de la escuela rochista, por lo que continuó el proyecto político de Antonio Rocha (Calvillo y Monroy, 2010).

Dicho proyecto político, que era la construcción del PRI local ya sin la presencia del cacique e incorporar a profesionistas locales en los cuadros de gobierno, impulsaba una modernidad política sostenida en la renovación generacional con actores sociales fundamentalmente urbanos. Sin embargo, esta propuesta se vio seriamente afectada cuando el presidente López Porillo (1976-1982) decidió conceder la gubernatura del estado al profesor Carlos Jonguitud Barrios (1979-1985). La designación, por parte del poder central, de Jonguitud produjo una fractura en el priismo de la entidad y, debido a su estilo personal de gobierno, provocó el resurgimiento del movimiento navista en el contexto de La Reforma del Estado iniciada por el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988)<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Estas intervenciones urbanas se revisarán en el apartado “2.3 La Ciudad de los Jardines antes y ahora. Riquesa arquitectónica, estructura urbana y segregación socio espacial”.

<sup>81</sup> La llamada “Reforma del Estado”, iniciada en la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), implicó la desincorporación de empresas públicas y su venta y traslado al ámbito privado. Uno de los efectos de esta situación fue la disminución del poder económico al Estado Mexicano en aras de hacer eficiente la inversión del país en los inicios de la dinámica globalizadora. Lo que influyó decisivamente en el período 1980-2003 en la experiencia institucional política que vivió San Luis Potosí como entidad federativa (Calvillo y Monroy, 2010).

La administración de Carlos Jongitud Barrios marca un parteaguas en la historia reciente de San Luis Potosí. Desde esta administración y hasta el inicio del siglo XXI es posible identificar dos procesos político-sociales fundamentales a nivel nacional y a nivel local: i) la Reforma del Estado y el inicio de la ideología neoliberal y ii) las luchas democráticas impulsadas por la sociedad civil para terminar con el régimen del partido hegemónico que prevaleció en el poder desde finales de la década de los veinte hasta el inicio del siglo XXI (Calvillo y Monroy, 2010).

San Luis Potosí jugó un papel relevante en esa transformación de México. El retorno del doctor Nava como presidente municipal de la capital potosina (1983-1985), la coalición de fuerzas de derecha e izquierda que se conformó entorno a él. La lucha política en el municipio de San Luis Potosí y la campaña por la gubernatura del mismo doctor Nava (1990-1992) ilustran los años de la transición democrática en el estado potosino que impactó en el escenario nacional<sup>82</sup>.

Las luchas democráticas a nivel local, es posible subdividir las en dos períodos políticos. El primer período, que fue posterior a la administración estatal de Jongitud y hasta 1993, fue de una intensa movilización social y política que produjo una importante inestabilidad política en el estado. Este escenario político y social implicó que el estado tuviera cinco gobernadores en un periodo de 8 años: i) Florencio Salazar Martínez (26 de septiembre de 1985- 25 de mayo de 1987), ii) Leopoldo Ortiz Santos (26 de mayo de 1987- 25 de septiembre de 1991), iii) Fausto Zapata (26 de septiembre-9 de octubre de 1991), iv) Gonzalo Martínez Corbalá (14 de octubre de 1991-16 de octubre de 1992), y v) Teófilo Torres Corzo (17 de octubre de 1992-25 de septiembre de 1993). Estas administraciones estatales se vieron impedidas de aplicar políticas públicas al no poder resolver el conflicto político que implicó la demanda de democratización de la oposición conformada en torno al liderazgo cívico del doctor Salvador Nava (Calvillo y Monroy, 2010).

El segundo período es de 1993 en adelante, se caracterizó por el retorno de la estabilidad política en la entidad. El fallecimiento del doctor Nava en 1992, la división al interior de la coalición política que lo apoyó y el resurgimiento de un reformismo priista en

---

<sup>82</sup> Es de señalar, que con la llegada del Dr. Nava a la presidencia municipal de San Luis Potosí (1983-1985), se dieron una serie de enfrentamientos entre éste y el entonces gobernador. Por lo que los principales proyectos urbanos de esta etapa están marcados por esa tensión constante y adquirieron en la mayoría de los casos el rostro de la polémica, el cuestionamiento y los señalamientos de la mezcla de intereses públicos y privados.

la figura de Horacio Sánchez Unzueta, identificado con la escuela rochista, permitieron que éste ganara las elecciones y gobernara de 1993 a 1997.

En suma, la inestabilidad política que vivió San Luis Potosí de mediados de los ochenta a principios de los noventa derivó en un lento crecimiento económico y urbano tanto en la ciudad como en el estado. La pugna política entre los gobernadores en turno y los presidentes municipales ocasionaron que se frenara la “etapa modernizadora” de la ciudad además de la entrada tardía al proceso globalizador que ya se comenzaba a vivir en el país.

## *2. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO, EXPANSIÓN TERRITORIAL Y METROPOLIZACIÓN*

A partir de la década de los cuarenta se presentan en la ciudad de San Luis Potosí importantes transformaciones socio-económicas que impulsaron la expansión económica y la concentración urbano-demográfica. La ciudad, al igual que el resto del país, comenzó a experimentar un proceso de modernización que generó el abandono paulatino de las actividades tradicionales, un crecimiento general del sector servicios y una fuerte concentración de la población (Moreno, 1989). Lo anterior se puede observar en el cuadro II.1, en la cual se muestra la evolución en la ciudad de la Población Económicamente Activa (PEA) en los sectores primario, secundario y terciario en las décadas de los treinta, cuarenta y cincuenta.

La década de los cincuenta estuvo caracterizada por un notable incremento de las inversiones directas en las actividades productivas locales. Al mismo tiempo, se produjo una creciente participación de capital de las grandes empresas, que vino a desplazar progresivamente a los sectores locales, imponiendo nuevos tipos de producción más especializados y una nueva división y especialización del trabajo. Los antiguos grupos locales de poder, conformados alrededor del cacicazgo de Santos, se transformaron en nuevos grupos que integraron a la creciente clase media alta cuyos vínculos más importantes se enfilaron hacia las actividades del comercio, las finanzas, la industria, el sector público y el sector inmobiliario.

Dentro de las industrias desarrolladas en la capital del estado estaban embotelladoras de refrescos como Coca Cola, Pepsi Cola y Aga. La inauguración en 1951 de una tienda de la cadena Sears y la construcción de dos grandes cines en la década de los cuarenta, Alameda

y Avenida, también eran un claro indicio de la transformación política, social y urbana que estaba viviendo la ciudad (Moreno, 1989).

**CUADRO II.1**

**Población Económicamente Activa en la ciudad de San Luis Potosí de 1930 a 1960**

Sector	1930		1940		1950	
	PEA	%	PEA	%	PEA	%
Primario	7,024	22.50%	4,909	17.10%	8,216	16.86%
Secundario	12,954	41.50%	11,877	41.38%	16,345	33.55%
Terciario	11,236	36.00%	10,336	36.01%	19,924	40.89%
No especificado			1,579	5.50%	4,238	8.70%
Total	31,214	100.00%	28,701	100.00%	48,723	100.00%

FUENTE: Moreno (1989:35)

El Cine Alameda se localizó frente a la alameda central de la ciudad en la esquina de la Av. Universidad y el Eje Vial Juan Sarabia, fue financiado por Alfredo Lasso de la Vega y diseñado por arquitecto Carlos Crombé<sup>83</sup>. Por otra parte, el Cine Avenida se ubicó sobre una de las avenidas más representativas de la ciudad, la Av. Venustiano Carranza, que conecta el centro histórico de la ciudad con la zona poniente. Este cine se comenzó a edificar en 1944 y fue concluido en septiembre de 1947. El financiamiento para su construcción fue realizado por José Vilet Ribé, el encargado del proyecto fue el Ing. Javier Vilchis Pliego (Estrada, 2014).

Además de las edificaciones anteriores, se sumaron la construcción de la Distribuidora Potosina de Gas en 1944, así como distribuidoras de diferentes marcas de automóviles y otras empresas comerciales. Todo ello comenzó a trazar los rasgos de una sociedad urbana más compleja. Los perfiles de la modernidad se expresaban en las demandas y expectativas de una sociedad que iba a definir las nuevas reglas de convivencia y tratos con los poderes políticos.

El desarrollo industrial y urbano que estaba viviendo la ciudad derivaba en buena parte de la implementación, por parte del gobierno central, de un conjunto de políticas de estímulos a la industrialización a través de exenciones fiscales y tasas de intereses

<sup>83</sup> El Cine Alameda de San Luis Potosí es un reflejo del Teatro Alameda de la Ciudad de México inaugurado en 1936. Diseñado también por Carlos Crombé, replica las intenciones pintorescas del pueblo típico. También se inauguraron en 1941 cines alamedas en Puebla y Querétaro, y un año más tarde otro, esta vez en Guadalajara (Ortiz, 2012).

preferenciales, las cuales se derivaban de la adopción del paradigma económico de Sustitución de Importaciones. Esto fue reforzado por la capacidad de la estructura económica local para absorber considerables volúmenes de mano de obra migrante, que a pesar de su escasa calificación no encontró obstáculos para incorporarse a las actividades fabriles, comerciales y de servicio, o en el último de los casos actividades del sector informal (Moreno, 1989).

En lo referente al aspecto demográfico, de 1930 a 1950 el estado y la ciudad tuvieron un crecimiento demográfico “medio acelerado”. En 1930, el estado tenía una población total de 579,831 habitantes (hab) y para 1940 un total de 678,779 hab lo que representaba una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de 1.7%. Para 1950, contaba con una población total de 856,066 hab con una TCPA de 2.61%. La ciudad de San Luis Potosí en 1930 tenía una población de 74,003 hab, que aumentó a 104,481 en 1940. En 1950 alcanzó los 162,446 hab lo que representa un crecimiento superior al 100% respecto a la población de 1930 (Moreno, 1989).

El crecimiento de la población de esta etapa se explica en gran parte por los movimientos migratorios del campo a la ciudad. Las expectativas de empleo en el sector industrial, principalmente en el textil, impulsaron la llegada de población rural lo que no sólo reforzó la actividad industrial, sino que la comercial también presentó un importante incremento<sup>84</sup>. La existencia de economías externas, la concentración de la mano de obra y un mercado potencial, así como las posibilidades de comunicación a nivel regional y nacional, aumentaron notablemente la economía local y reforzaron la centralidad de la ciudad respecto al estado.

El incremento poblacional de esta etapa se vio reflejado en el crecimiento de la traza urbana de la capital del estado, lo cual se puede observar en los mapas II.2 y II.3. El primero corresponde a 1938, en éste se aprecia como la estructura vial de la ciudad apenas rebasaba los límites del centro histórico. El mapa II.3 muestra el tejido urbano de la ciudad al final de la década de los cincuenta, en éste se aprecia un considerable incremento de la superficie urbanizada respecto a lo observado 20 años atrás. La expansión urbana se orientó principalmente hacia el poniente de la ciudad, alrededor de la Av. Venustiano Carranza.

---

<sup>84</sup> La fábrica Textil Atlas empleó a varios de estos trabajadores.

MAPA II.2  
**Estructura vial de la ciudad de San Luis Potosí en 1938**

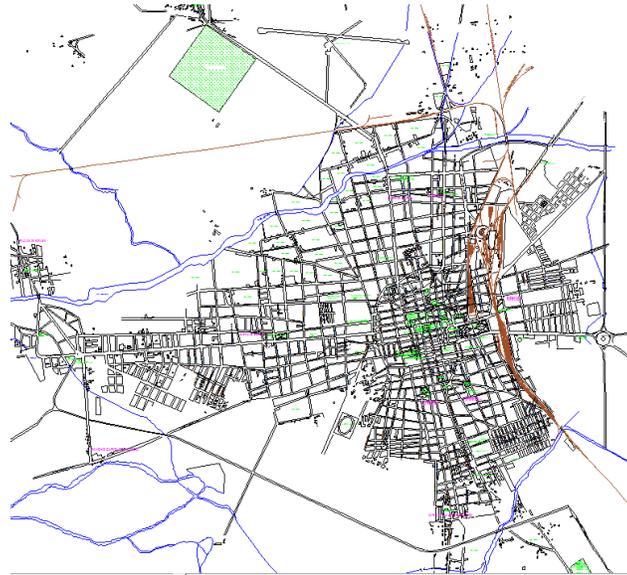


FUENTE: INEGI Disco compacto de Ciudades Capitales.

En la década de los setenta el crecimiento demográfico de la ciudad y el estado fue vertiginoso. A nivel nacional se inscribe dentro de “el segundo proceso de industrialización de ciudades intermedias” (Salazar, 1984), el cual se distingue por no producirse en torno a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Las estrategias implementadas por el gobierno central desde la década de los cincuenta, como los incentivos fiscales para la instalación de empresas nacionales y la edificación de grandes obras de infraestructura vial, eléctrica, hidráulica, etc, fueron un factor decisivo para este crecimiento (Bassols, Delgadillo, y Torres, 1992).

A nivel local, el sector manufacturero experimentó profundos cambios que derivaron en el incremento de sus ramas económicas. Se instalaron diversas empresas en la ciudad, principalmente en la zona industrial edificada en la década de los sesenta, por ejemplo, fábricas de materiales para la construcción, de neumáticos; así como productoras de cables, cigarrerías, procesadoras de papel, celulosa, plásticos y polietileno, maquiladoras de acero y empresas químicas. De esta manera, la actividad motriz de la urbanización de este período fue la industrialización y la terciarización de las actividades económicas (Moreno, 1989).

MAPA II.3  
**Estructura vial de la ciudad de San Luis Potosí en  
1958**



FUENTE: INEGI Disco compacto de Ciudades Capitales.

De esta forma, la centralización de fuentes de empleo y el desarrollo de vías de comunicación entorno a la capital reforzaron las tendencias de atracción de población. Por lo que a partir de la década de los sesenta tuvo lugar una aceleración sin precedentes del crecimiento demográfico. Como se mencionó, este fenómeno se desarrolló paralelamente al proceso de industrialización, ya que al existir en la capital mayores fuentes de empleo que en otros municipios y regiones del estado, una gran parte de la población de estas zonas emigró a la ciudad de San Luis Potosí, lo que desencadenó un proceso concentrador de población trabajadora para la industria, así como la ampliación del mercado consumidor y la aparición de servicios urbanos de todo tipo. Esta dinámica social y económica de la década de los setenta marcó una clara diferencia respecto a décadas anteriores, ya que hasta 1960 la ciudad era considerada de rechazo en términos demográficos.

De este modo, las tasas de crecimiento poblacional de la ciudad de San Luis Potosí se elevaron rápidamente, de los 206,261 hab que tenía el municipio en 1960, aumentaron a

471,097 en 1980 y a 613,181 en 1990, lo que indica que en treinta años casi se triplicó la población del municipio. Esta situación derivó en el crecimiento desordenado de la mancha urbana a pesar del Plan Regulador para la ciudad diseñado en la década de los sesenta. Los factores que determinaron este parteaguas en la evolución urbana de San Luis Potosí fueron de diversa índole, pero sin duda, la decisión del sector público de enfocar la mayoría de las estrategias de desarrollo en la capital del estado incidió de forma importante para este resultado.

A nivel intraurbano, la nueva población ya no se concentró en el área urbana tradicional y se extendió más allá de la entonces periferia de la ciudad. Esta situación dio lugar a la “metropolización” de la capital del estado con el municipio de Soledad de Graciano Sánchez (Unikel, Ruiz y Garza, 1978). La naciente Zona Metropolitana de San Luis Potosí se desarrolló ampliamente durante las décadas posteriores, lo que modificó sustancialmente la organización social y funcional de la ciudad ya que a partir de entonces fue la ciudad de Soledad de Graciano Sánchez la que absorbió la mayor parte de la población migrante de ese período.

En la década de los ochenta la morfología urbana de San Luis Potosí ya presentaba una estructura basada en centros urbanos de menor jerarquía, que se vinculaban con el centro principal a través de corredores comerciales a lo largo de ejes viales, es decir, una estructura polinuclear, la cual contrastaba con la que existió en la década de los cuarenta donde el centro histórico era claramente el núcleo de la ciudad.

### *3. LA CIUDAD DE LOS JARDINES ANTES Y AHORA. RIQUEZA ARQUITECTÓNICA, ESTRUCTURA URBANA, SEGREGACIÓN SOCIO ESPACIAL<sup>85</sup>*

En los primeros años de la década de los cuarenta el desarrollo urbano de la ciudad de San Luis Potosí estuvo en gran parte condicionado por Gonzalo N. Santos. Como gobernador (1943-1949) Santos aplicó una política urbana muy distinta a la del período cedillista. Durante su mandato se desarrollaron importantes intervenciones urbanas, algunas iniciadas

---

<sup>85</sup> En esta investigación se retoma la conceptualización de segregación de Schteingart, para quien este concepto se refiere a “el grado de proximidad espacial de las familias que pertenecen a un mismo grupo social y la distancia con otros grupos (étnicos, raciales o socioeconómicos)” (Schteingart, 2010: 349). Cabe señalar, que para este autor el concepto de “segregación” se utiliza en estudios espaciales con mayor nivel de desagregación, como es el caso de la presente investigación.

antes de su gobierno, pero que él concluyó. Por ejemplo, la edificación de la nueva Estación de Ferrocarriles ubicada del lado norte de la alameda central, la cual se realizó para sustituir a la estación porfiriana que fue destruida por un incendio en febrero de 1920<sup>86</sup>. El proyecto, concluido desde 1937, había sido realizado por el arquitecto Manuel Ortiz Monasterio, aunque fue modificado posteriormente por el arquitecto Luis Ávila. La inauguración de la Estación de Ferrocarriles se realizó en noviembre de 1942.

También, durante su período se comenzó a edificar la Escuela Normal del Estado, de la cual se puso la primera piedra el 11 de abril de 1945 y fue concluida en octubre de 1951 (Reyes, 2014)<sup>87</sup>. En cuestión de infraestructura hidráulica destacó la construcción de la presa del Peaje, como respuesta a los problemas de agua que históricamente ha tenido la ciudad<sup>88</sup>.

De igual forma, durante la administración de Santos, se construyeron dos mercados importantes en la ciudad, el Hidalgo y el Tangamanga. El Mercado Hidalgo había sido promovido por Santos tres años antes de su gobierno, en 1940, ante el Presidente Municipal en funciones, José L. Cerda. Este mercado se construyó en un predio en que se encontraba anteriormente el mercado Porfirio Díaz<sup>89</sup>. La edificación se financió a través del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. de C. V. En los planos elaborados se asienta como fecha terminal del proyecto el 30 de julio de 1942. La construcción del mercado fue iniciada en enero de 1943. Fue inaugurado por el ya gobernador Gonzalo N. Santos el 20 de abril de 1945 (Ortiz, 2012).

El otro mercado edificado en el período santista fue el Tangamanga. Al igual que el Hidalgo, se construyó en un predio donde se encontraba anteriormente otro mercado, en este caso, el Mercado Colón, el cual había sido inaugurado el 4 de noviembre de 1891 por el entonces gobernador del estado, Carlos Díez Gutiérrez. La edificación del Mercado

---

<sup>86</sup> A la par del ingreso del ferrocarril a San Luis Potosí en 1881, se hizo necesaria la construcción de estaciones de pasajeros, por lo que se construyó al oriente de la alameda de la capital potosina la Estación del Ferrocarril Nacional Mexicano. La estación fue proyectada por el arquitecto inglés Carlos Hall, quien también estuvo a cargo de su construcción; fue inaugurada en 1889.

<sup>87</sup> El edificio se construyó en los terrenos de la antigua Cervecería San Luis, localizado en la Av. Nicolás Zapata, al poniente del centro histórico de la capital del estado. Esta edificación significó la dotación de un edificio propio para la Escuela Normal del Estado, la cual, desde 1922 había estado localizada en un inmueble que fuera del Seminario Conciliar en la calle de Madero en el centro histórico de la ciudad (Reyes, 2014).

<sup>88</sup> Esta presa se encuentra localizada aproximadamente a 10 km al sur-poniente de la ciudad de San Luis Potosí sobre la carretera a Guadalajara.

<sup>89</sup> El Mercado Porfirio Díaz había sido inaugurado el 5 de noviembre de 1891 por el entonces presidente del mismo nombre. Después, en la época de la revolución, el nombre se cambió a “Camerino Mendoza”. El mercado fue demolido en la administración de Gonzalo N. Santos para dar paso al Mercado Hidalgo (Ortiz, 2012).

Tangamanga inició en 1945 y fue inaugurado por Gonzalo N. Santos, el 30 de junio de 1948 (Ortiz, 2012).

Otro proyecto urbano importante realizado en el mandato de Santos fue el Hospital Central que formó parte de la Escuela de Medicina<sup>90</sup>. Este hospital fue inaugurado en 1946, desde entonces ha prestado importantes servicios tanto a la ciudad capital como a los municipios vecinos. Como hospital escuela, reforzó la calidad de la enseñanza de la medicina en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP).

En la década del cincuenta el desarrollo del país se presentaba con gran dinamismo lo que permitió a San Luis Potosí consolidarse como un centro ferroviario de importancia nacional. En la ciudad se impulsaron obras de infraestructura y equipamiento urbano, así como las primeras colonias y fraccionamientos para los trabajadores donde se erigieron las primeras unidades habitacionales (Castrejón y Azebedo, 2011). Dentro de los principales proyectos urbanos que se realizaron destaca el Museo Regional Potosino (MRP), promovido por el médico Antonio de la Maza, a quien apoyaron el historiador Joaquín Meade, el dibujante Luis Chesal y María Emilia Rodríguez Larraga. El MRP fue desarrollado en un predio donde anteriormente se localizó el convento franciscano de la ciudad<sup>91</sup>, en la calle de Galeana en el Centro histórico de la ciudad. En 1949 el entonces presidente de la república, Miguel Alemán, expidió un decreto por el cual se declaraba Monumento Histórico Nacional la Capilla de Aranzazú y sus anexos, cediendo este espacio al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) para la instalación del museo. En 1950 empezó el acondicionamiento del edificio y fue inaugurado en noviembre de 1952 (Hellion, 2012).

De esta forma, las décadas de 1940 a 1960 representan en San Luis Potosí un período de transición en las esferas política, económica, social y urbana. En lo político, fue una etapa de transición del cacicazgo santista a un primer período de luchas democráticas representadas por el movimiento navista. En lo económico representó el cambio de una economía enfocada

---

<sup>90</sup> Para 1953, el patronato del hospital acordó agregarle el nombre de Doctor Ignacio Morones Prieto, como un reconocimiento a la labor que también realizó este médico que fue rector de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, presidente de la Beneficencia Pública del Estado y primer presidente del Patronato del propio Hospital Central que inició con la construcción de las instalaciones que hoy ostenta (Velázquez, 2008).

<sup>91</sup> Se trató del Convento franciscano más grande del norte de la República edificado a partir de 1592. No obstante, en 1857, al entrar en vigor la Ley de Desamortización de los Bienes del Clero, le fue confiscado sus bienes en San Luis Potosí. Posteriormente éstos fueron lotificados y vendidos a particulares. En 1867 se abre la calle de Galena, partiendo por la mitad el convento y destruyendo las sacristías de las capillas de Aranzazú y San Antonio, que es el espacio donde se asentó el museo (Hellion, 2012).

en el sector primario al inicio de una economía industrializada y terciarizada. En lo social, se trata de la consolidación de una clase media cada vez más influyente en la toma de decisiones del sector gubernamental. Finalmente, en lo urbano, fue el inicio de la implementación de una serie de proyectos que reflejaron la inercia nacional de la industrialización y modernización en San Luis Potosí.

Del mismo modo, los proyectos urbanos realizados en San Luis Potosí en las décadas del sesenta y del ochenta fueron reflejo del contexto político, económico y social que vivió la ciudad en este período. En un primer momento, durante el sexenio de Antonio Rocha (1967-1973), buscaban ser el medio de “reconciliación” entre el gobierno y la sociedad después de la violenta represión del movimiento navista de finales de los cincuenta. Después, durante el sexenio de Carlos Jonguitud (1979-1985), reflejaron las alianzas entre el entonces gobernador e importantes grupos industriales ajenos al estado.

La década del sesenta marca un parteaguas en la planeación urbana de San Luis Potosí ya que se desarrolló el Primer Plan Regulador para la ciudad. Este plan, aunque no fue implementado en su totalidad, refleja las preocupaciones de una ciudad que experimentó, al igual que el resto del país, un acelerado crecimiento demográfico y una transformación de las actividades económicas primarias a las actividades secundarias y terciarias.

Con el crecimiento demográfico que había vivido el país y la ciudad desde 1940 comenzó a apremiar la necesidad de contar con planes urbanos, para ello, era necesario contar con instituciones estatales que se hicieran cargo del diseño e implementación de éstos. En el caso potosino, en los años cuarenta, durante el cacicazgo santista, se creó el Departamento de Obras Públicas, el cual estuvo en funciones hasta la década de los sesenta, cuando fue sustituido por la Secretaría de Promoción de Obras y Servicios por Cooperación. En 1968 se estableció la Junta de Planeación y Urbanización del Estado, aunque ésta se centró solamente en el desarrollo de la zona industrial.

A pesar de la presencia de estas instituciones estatales enfocadas de alguna manera en “lo urbano”, hasta los años sesenta no existió un instrumento de planeación que marcara las directrices a seguir en la capital potosina. La planeación se asumía más como un asunto de reglamentación que de ordenamiento urbano. Los proyectos urbanos realizados en las

décadas de 1940 y 1950 no formaban parte de un plan integral para la ciudad<sup>92</sup>, sin embargo, la industrialización, el crecimiento demográfico y la acelerada expansión urbana que estaba viviendo la ciudad, hizo necesario que se planteará un instrumento de planeación que ayudará a ordenar el caos que comenzaba a percibirse. De esta manera, en la segunda mitad de la década de los sesenta se creó el primer Plan Regulador para San Luis Potosí (Castrejón y Azebedo, 2013).

El plan fue organizado por zonas según el valor del suelo, la zona centro, que correspondía al centro histórico, era la del mayor valor de suelo debido a la concentración de negocios; le seguían las zonas localizadas al este, y las zonas de la periferia de la ciudad, las cuales eran las del menor valor del suelo debido a que aún no contaban con infraestructura urbana como agua potable, drenaje, alumbrado, etc. (mapa II.4). La ciudad desde entonces era contemplada como uno de los principales centros ferroviarios del país, punto geográfico estratégico para impulsar el comercio, la industria y el turismo, por lo que se comenzaba a considerar como una ciudad industrial por excelencia (Castrejón y Azebedo, 2011).

En la década de 1960 se percibía un desarrollo caótico de la ciudad, debido en parte al crecimiento población acelerado, en parte por la falta de instrumentos que normarlo. Por ello, el Plan Regulador comprendía dos aspectos generales: el del uso del suelo y el de vialidades. El de uso del suelo abarcaba el tema de la vivienda, la industria, los espacios públicos y el centro histórico comercial, que se convertía en la base de los reglamentos de la zonificación y guía de la administración municipal. El plan de vialidades (mapa II.5) incluía la planeación de carreteras, avenidas, calles principales e intersecciones, transporte en masa, ferrocarriles y aeropuertos (Castrejón y Azebedo, 2011).

Una de las propuestas más cuestionadas del plan era reubicar las vías del ferrocarril del oriente al norte de la ciudad. Lo anterior tenía el objetivo de articular, regenerar y reactivar

---

<sup>92</sup> A nivel nacional, la década de los cincuenta estuvo marcada por las llamadas “renovaciones urbanas”. El concepto en que éstas estuvieron basadas fue el de “la ciudad moderna”, el cual buscaba ampliar la superficie libre de los espacios abiertos centrales, así como ampliar las estrechas calles. Algunas intervenciones representativas de esta etapa fueron la Cruz de Plazas y la Plaza Tapatía en la ciudad de Guadalajara, realizadas en la década de los cincuenta y sesenta respectivamente; al igual que el proyecto de la Macroplaza en Monterrey a principios de los ochenta. El objetivo de estos proyectos era ordenar el aparente desorden que prevalecía en el corazón de ciudades coloniales a través de la creación de grandes espacios públicos, los cuales estaban dirigidos para la creciente población urbana. Con estas intervenciones se generaron pérdidas significativas de manzanas completas de arquitectura patrimonial y drásticas modificaciones a las trazas urbanas históricas (Castrejón y Azebedo, 2011).

la zona oriente, donde se crearían unidades habitacionales bajo el sistema de súper manzanas<sup>93</sup>. De igual forma, el plan contemplaba ampliar y modificar el trazo de algunas calles centrales, lo que implicaba demoler algunas fachadas de edificaciones con valor histórico. Otra de las propuestas más importantes era crear tres anillos de circulación. El primer anillo correspondía al centro histórico. El segundo contemplaba un circuito vial que limitaba la entonces traza urbana existente, se trata de lo que actualmente son la avenida Salvador Nava, al sur, y la Av. Nereo Rodríguez, al norte, las cuales se conectaban con varias calles que confluían en el centro. El tercer anillo marcaría los límites de expansión proyectados para la ciudad: el actual anillo periférico (Castrejón y Azebedo, 2011).

#### MAPA II.4

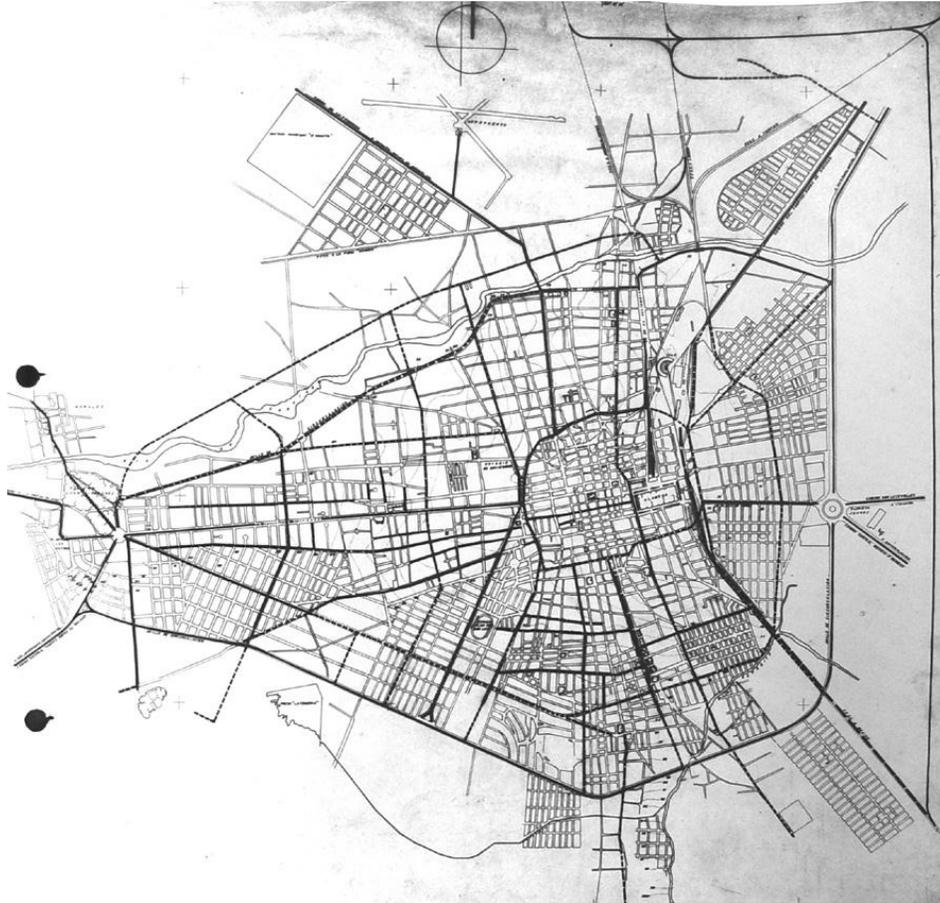
#### Plan Regulator: zonificación de San Luis Potosí según el valor del suelo



FUENTE: Castrejón y Azebedo (2011: 82).

<sup>93</sup> Las denominadas super manzanas contarían con zonas de vivienda, escuelas, parques y plazas para espectáculos; pequeños comercios; así como estacionamientos y vialidades (Castrejón y Azebedo, 2011).

MAPA II.5  
Vialidades propuestas en el Plan Regulador



FUENTE: Castrejón y Azebedo (2011:85)

El Plan Regulador también contemplaba realizar intervenciones en el centro histórico que incluían la demolición de edificaciones históricas de la ciudad<sup>94</sup>. Sin embargo, sólo se concretaron algunas de las intervenciones urbanas de las originalmente planeadas. De éstas, destacan las implementadas durante la gestión de Antonio Rocha: la adecuación de la Plaza del Carmen, que extendió su superficie mediante la demolición de una manzana y media de

---

<sup>94</sup>El plan contemplaba demoler una cuadra completa al sur de la Plaza de Armas para duplicar su tamaño, la intención era crear un espacio público de grandes dimensiones que estuviera cercano al Palacio de Gobierno, así como ampliar varias calles de la traza urbana inicial de la ciudad. De las calles propuestas, la ampliación de Iturbide era la más radical, ya que se sugería ampliarla a veinticinco metros, con esto, se buscaba convertirla en la vía principal del centro histórico (Castrejón y Azebedo, 2011).

edificaciones dejando al descubierto edificaciones como el Teatro de la Paz y el actual Museo de la Máscara<sup>95</sup>.

También, la Plaza de Armas fue restaurada y se creó una pequeña plaza a un costado del palacio de gobierno<sup>96</sup>. En lo referente a la actual Plaza de Fundadores, al inicio de la década de los sesenta funcionaba como estacionamiento-plaza. Por lo que se desarrolló un estacionamiento subterráneo con lo que se liberó el espacio alrededor de ésta con el objetivo de que se apreciaran las edificaciones históricas que rodean esta plaza. Otra plaza conformada fue la de Aranzazu. En esta intervención se aprovecharon las edificaciones existentes de origen franciscano que forman parte de la identidad de la sociedad potosina<sup>97</sup>.

A demás de las intervenciones en el centro histórico, se realizaron proyectos en el oriente de la ciudad, como fue el caso de la Plaza España edificada a un costado de la Plaza de Toros El Paseo<sup>98</sup>. El Jardín López Velarde edificado en el Barrio del Montecillo al oriente del centro histórico<sup>99</sup>.

También, durante la administración estatal de Antonio Rocha se desarrollaron intervenciones urbanas en otros sectores. En salud, destacó la edificación de la clínica para enfermos mentales Vicente Chicoséin; el albergue infantil Rafael Nieto y el Asilo Nicolás Aguilar. En educación, el Instituto Tecnológico Regional de San Luis Potosí y la Escuela de Derecho de la UASLP. En instalaciones deportivas se edificaron el Auditorio Miguel Barragán, la Cancha Morelos y la Alberca Olímpica.

En cultura se instauró la Casa de la Cultura, ahora Museo Francisco Cossío, así como la edificación del edificio del Instituto Potosino de Bellas Artes. De igual forma, destaca la ampliación de El Palacio de Gobierno. Estas intervenciones urbanas se desarrollaron bajo la supervisión de los patronatos promovido por Antonio Rocha y tenían la función primordial de ser elementos que ayudaran a la estabilización política y social de la entidad.

---

<sup>95</sup> Aunque hubo varios cuestionamientos hacia la demolición, lo cierto es que el espacio fue apropiado por la población local la cual lo convirtió en un lugar de reunión, a la vez se convirtió un hito referente del centro histórico potosino.

<sup>96</sup> Aunque se perdió media cuadra al costado sur del Palacio, la reforestación de la plaza y la incursión de materiales de la región, como lo es la cantera rosa, le otorgaron un sello distintivo al espacio.

<sup>97</sup> La Plaza de Aranzazu fue inaugurada en diciembre de 1970.

<sup>98</sup> Esta Plaza fue inaugurada en septiembre de 1971 durante la administración de Antonio Rocha.

<sup>99</sup> Para su desarrollo se expropiaron algunas edificaciones contiguas al templo de San Cristóbal. El jardín fue inaugurado en 1972.

A partir del Plan Regulador de la década del sesenta, comenzaron a surgir más planes de desarrollo urbano para la capital potosina en las décadas subsecuentes. En el sexenio de Jonguitud (1979-1985) se crearon planes de desarrollo municipales y estatales, en 1979 y 1981 respectivamente. Estos planes locales se daban en una etapa en que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas federal (SAHOP) era la encargada de la regulación del crecimiento urbano de los estados y los municipios en México. Sin embargo, en 1982 la SAHOP se transformó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), convirtiéndose más en una entidad reguladora que ejecutora (García, 2009). Además, como se menciono en capítulos anteriores, en 1983 se realizó una serie de reformas constitucionales que otorgaron a los municipios el control sobre su planeación territorial.

En este contexto, las intervenciones urbanas realizadas en la administración de Jonguitud (1979-1985) muestran una gestión de coaliciones con importantes sectores económicos públicos y privados. En el sector industrial, en su administración se instala en la entidad la refinería de Zinc del Grupo Industrial Minera México, que inició sus operaciones en 1982. La termoeléctrica de Villa de Reyes, cuya primera etapa entró en operación en 1984, obra polémica y cuestionada desde su inicio hasta fechas recientes por el uso y el gasto de agua<sup>100</sup>. En el aspecto social, realizó, a decir de uno de los entrevistados para esta investigación, dos de las obras de mayor rentabilidad social implementadas en la capital, los parques Tangamanga I (1982) y II (1985).

En cuanto a infraestructura, destaca la edificación del Aeropuerto Internacional Ponciano Arriaga. También en su gestión se desarrolló el Boulevard Río Santiago obra que se utilizaría como vía de tránsito y área verde en una zona que en ese momento se encontraba deteriorada. Los estudios de la incorporación urbana del Río Santiago se realizaron en 1980. Para 1981, inició la autorización para la regeneración urbana de esta arteria, que comprendió la canalización controlada, la construcción de dos colectores para aguas residuales, una línea de conducción de agua potable y las obras viales que facilitarían el tránsito de la ciudad. En 1982 se formuló el primer proyecto oficial para esta vía de comunicación. Para 1983 se inició la construcción oficial del Boulevard Río Santiago (Martínez, 2013).

---

<sup>100</sup> La situación de los mantos acuíferos de las cuencas de San Luis Potosí ha sido uno de las problemáticas más abordadas por las distintas administraciones desde la década de los ochentas.

En suma, de la década de los sesenta a la de los ochenta se observa una relativa estabilidad política en el estado. Además, en este período se registra un acelerado crecimiento demográfico que termina por triplicar el tamaño de la población de San Luis Potosí. Una importante parte de esta población fue empleada en la industria manufacturera que poco a poco comenzaba a ganar importancia en la ciudad. Los proyectos urbanos realizados en el período reflejan esta transformación política, social y económica que vivió San Luis Potosí.

#### *4. LA EVOLUCIÓN URBANA DE SAN LUIS POTOSÍ*

La evolución urbana de la ciudad de San Luis Potosí ha estado marcada por las transformaciones políticas y económicas por las que ésta ha atravesado. A inicios del siglo XX, como consecuencia de la Revolución Mexicana, la inestabilidad política y social fue una constante que no permitió el desarrollo económico y urbano. Desde mediados de los años veinte y hasta principios de los cuarenta la ciudad y el estado estuvieron marcados por el cacicazgo de Saturnino Cedillo. Esta fue la etapa en “del campo gobernando la ciudad” ya que Cedillo tomaba decisiones vitales desde su rancho “Las Palomas” en Ciudad del Maíz.

A partir de la década de los cuarenta se consolida otro cacicazgo en la entidad, el de Gonzalo N. Santos. Al igual que Cedillo, Santos ejerció un fuerte control sobre la vida política y económica de la ciudad y el estado. No obstante, a diferencia de Cedillo, durante su “gestión” se emprendieron una serie de proyectos urbanos que no sólo comenzaron a modificar la estructura de la ciudad, sino que eran el reflejo de la evolución de una sociedad eminentemente rural a una sociedad urbana. Es también la etapa del inicio de la industrialización y del rápido crecimiento de la población, el cual se aceleró a partir de la década de los cincuenta y tuvo su mayor crecimiento en los setenta.

Otro factor fundamental en la historia reciente de San Luis Potosí es el movimiento navista que surgió a finales de la década de los cincuenta. Este movimiento que buscaba terminar con el cacicazgo de Santos en la entidad, terminó teniendo efectos en el desarrollo urbano de la ciudad. Estos efectos fueron las intervenciones urbanas realizadas en la capital durante la década de los sesenta y principios de los setenta con la intención de funcionar como paliativo para una sociedad lastimada por la violencia con que fue reprimido el movimiento navista.

También en la década de los sesenta se observa un primer esfuerzo por ordenar el crecimiento demográfico y urbano que estaba viviendo la ciudad. Este esfuerzo se concretiza en el diseño y la parcial implementación del Plan Regulador de la ciudad de San Luis Potosí, en éste fueron planteados objetivos urbanos y sociales que buscaban ordenar el crecimiento acelerado y caótico que se empezaba a percibir en la ciudad, además de dotar de espacios públicos más apropiados para la creciente población de esos años.

En cuanto a los efectos sociales, mediante el desarrollo de proyectos urbanos se intentaban legitimar, ante la sociedad, los gobiernos estatales posteriores a la represión de movimiento navista. En lo político, con los patronatos creados por Antonio Rocha (1967-1973), encargados de planeación y el desarrollo de los proyectos, se buscó integrar a líderes del movimiento navista para lograr mantener la estabilidad política en la entidad.

Las intervenciones en la ciudad y el estado desarrolladas durante la administración de Jonguitud (1979-1985) muestran una gestión urbana que involucró ya no solo a actores locales, sino que se integraron actores nacionales e incluso internacionales. Además, se trata de intervenciones que cambiaron la morfología de la ciudad. Por ejemplo, a partir de la edificación del Parque Tangamanga I comenzaron a desarrollarse fraccionamientos de clase media en sus alrededores. A la vez se convirtió en un hito urbano dentro de la ciudad, generando una mayor afluencia de población hacia sus instalaciones en el poniente de la capital. De igual forma, la conversión del Río Santiago en un “circuito interior” terminó por romper la barrera natural que éste significaba para el crecimiento urbano de la ciudad.

En suma, los proyectos urbanos que fueron desarrollados en San Luis Potosí desde la década de los cuarenta han respondido al contexto político, social y económico que se vivía en la ciudad durante la implementación de cada una de éstos. De las intervenciones enfocadas en el centro histórico de los años cuarenta, a los grandes proyectos de infraestructura aeroportuaria (Aeropuerto Internacional Ponciano Arriaga), circuitos viales interiores (Río Santiago) y grandes parques (Tangamanga I y II). Después, cerca de una década de inestabilidad política en el estado y la ciudad frenó el desarrollo económico, social y urbano de San Luis Potosí. En este escenario inicia la administración estatal de Horacio Sánchez Unzueta, la cual tenía como principal objetivo estabilizar y comenzar a posicionar a la ciudad y el estado en el entonces naciente escenario de globalización económica.

## 5. *EL ESCENARIO GENERAL DE 1990 A 2003*

Como se mencionó al inicio de esta investigación, el estudio se centra en el modo de gobernanza de San Luis Potosí, en específico en el análisis de la estrategia del Gran Proyecto Urbano. El período de análisis inicia en 1993, con la administración estatal de Horacio Sánchez Unzueta, y se extiende hasta concluir la gestión de Marcelo de los Santos en 2009, aunque en el Capítulo V se abordan los efectos sociales, políticos y espaciales de la estrategia del GPU después de terminada la administración estatal 2003-2009.

En este apartado se presenta un panorama general de la ciudad y el estado de San Luis Potosí en lo político, social y urbano desde el inicio de la década de los noventa. El propósito de lo anterior es trazar una perspectiva inicial de todo el período analizado para ir *detallándola* en el transcurso de los siguientes capítulos. En este contexto, en el ámbito municipal, la hegemonía del PRI terminó en 1983, con el triunfo del doctor Nava en las elecciones municipales para el período 1983-1985. La alternancia en la capital se convirtió en una realidad. El Ayuntamiento de 1986-1988 fue encabezado por Guillermo Medina de los Santos, candidato del partido oficial PRI (y anterior rector de la UASLP). Guillermo Pizzuto Zamanillo y Mario Leal Campos candidatos del PAN fueron presidentes municipales de 1989 a 1991 y de 1992 y 1994 respectivamente. La administración de 1995 a 1997 fue encabezada por Luis García Julián, quien fue candidato del PRI.

De 1997 a 2009 la alcaldía estuvo en manos del PAN. Alejandro Zapata Perogordo fue presidente municipal de 1997 al 2000. No terminó el período, por lo que lo sustituyó Gloria María Rosillo Izquierdo, del 3 de abril al 25 de septiembre del 2000. Le sucedió Marcelo de los Santos Fraga, quien ocupó el cargo del 26 de septiembre del 2000 al 11 de septiembre de 2002; tampoco terminó su período, fue sucedido por José Homero González Reyes como presidente municipal sustituto del 11 de diciembre de 2002 al 26 de septiembre de 2003. Este presidente municipal fue sustituido por un consejo municipal, encabezado por Jacobo Payan Latuff, del 26 de septiembre al 30 de diciembre de 2003. Cesar Octavio Pedroza Gaitán ocupó la presidencia municipal de 2004 a 2006. Jorge Lozano Armengol desempeñó el cargo en el período 2006-2009. Y, por último, el PRI regresó a la alcaldía con Victoria Labastida Aguirre quien estuvo en funciones de 2009 a 2012.

San Luis Potosí fue el primer estado de la República en que se llevó a cabo una reforma significativa en materia electoral en los municipios: la implantación de la segunda

vuelta en 1996. Esta medida permitió resolver pacíficamente los conflictos postelectorales, frecuentes en los años anteriores (Calvillo y Monroy, 2010). Desde las elecciones de 1997 se observa un número creciente de municipios en los que el PAN obtuvo el triunfo electoral. En las elecciones de 2003, solo seis municipios quedaron fuera de la hegemonía de ese partido y del PRI, tres con el Partido de la Revocación Democrática (PRD) (Tanlajas, Soledad y Moctezuma) y tres con el Partido del Trabajo (Villa de Ramos, Santo Domingo y Charcas)<sup>101</sup>.

En lo económico, en la década de los noventa inició el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con lo cual se terminó de adoptar la política económica *neoliberal* y con ella la atracción de inversiones se convirtió en prioridad de las administraciones estatales y municipales, lo que tuvo diversos impactos ecológicos y sociales en la entidad. Uno de los efectos del TLCAN en San Luis Potosí fue la inversión en infraestructura carretera, ya que por éste atraviesa la carretera 57, eje terrestre del comercio de ese tratado. La obra más importante de la administración estatal de Sánchez Unzueta (1993-1997) en infraestructura carretera fue la ampliación y modernización de dicha vía en sus tramos que vinculan al estado potosino con Monterrey, capital de Nuevo León, y Saltillo, la capital de Coahuila.

En las administraciones estatales de Sánchez Unzueta (1994-1997) y Silva Nieto (1997-2003) comenzó a ser recurrente el tema de la inversión extranjera y sus consecuencias ecológicas en la entidad. Dos casos son representativos de este período: el de *Metalclad*, empresa norteamericana que operaba confinamientos de residuos peligrosos, y, por otro lado, la *Minera San Xavier*, de capital canadiense.

En el primer caso, en 1993 la empresa norteamericana Metalclad adquirió el 94% de las acciones de la empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales SA de CV. (COTERIN), la cual era propietaria de un predio de 814 hectáreas (ha) en el que hasta entonces había depositado poco más de 20 toneladas de desechos peligrosos<sup>102</sup>. Metalclad buscaba que el confinamiento siguiera en funciones, sin embargo, el Ayuntamiento de

---

<sup>101</sup> En lo referente a la composición de las legislaturas locales, ésta también ha variado desde 1990. La LIII Legislatura (1990-1993) estuvo compuesta por 20 diputados, 15 de ellos pertenecientes al PRI. Por acuerdo de esa legislatura, los integrantes del Congreso electos en abril de 1993 desempeñaron sus funciones desde el 15 de septiembre de 1993 hasta el 15 de septiembre de 1997, con la finalidad de lograr que las diversas elecciones (gobernador, ayuntamientos, diputados locales y federales) se realizaran en una misma jornada. En 1993 la LIV Legislatura estuvo formada por 24 diputados (Calvillo y Monroy, 2010).

<sup>102</sup> Los residuos peligrosos se depositaron entre 1989 y 1991, cabe señalar, que al momento de realizar esta acción COTERIN no contaba con las autorizaciones legales (Ugalde, 2001).

Guadalcázar, grupos ecologistas y diferentes miembros de la sociedad civil lograron el respaldo del gobernador Sánchez Unzueta en su búsqueda de que esto no sucediera<sup>103</sup>.

El gobierno de San Luis Potosí se enfrentó a las autoridades federales, principalmente a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), y a la presión del entonces embajador norteamericano. Después de una serie de conflictos legales y disputas intergubernamentales, el gobierno estatal cerró la posibilidad de que funcionara el confinamiento al declarar los predios donde se ubicaba como área natural protegida bajo la modalidad de Reserva Estatal. El caso fue llevado al panel arbitral del TLCAN, en el año dos mil se dio a conocer el fallo del panel, en éste se condenaba al gobierno de México a pagar 16.7 millones de dólares a Metalcad (Ugalde, Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de Guadalcázar, 2001). En un inicio, la Secretaría de Economía había propuesto que los recursos para el pago se rebajaran de las participaciones federales del estado, sin embargo, lo anterior se declaró inconstitucional.

En contraste, la minera San Xavier se estableció en el Cerro de San Pedro<sup>104</sup>. La empresa canadiense realiza explotación a cielo abierto, destruyendo un patrimonio histórico de los habitantes de la ciudad y el estado. Como respuesta a las protestas que se originaron en el inicio de operaciones de la minera, durante el gobierno de Silva Nieto, se decidió buscar un árbitro con rostro científico que evaluara el proyecto. Se formó un grupo de especialistas de la UASLP, que finalmente entregaron una lista de condicionantes para hacer permisible dicha empresa (Reyna, 2009). Lo cierto es que sus observaciones no fueron respetadas y la minera continuó con sus trabajos<sup>105</sup>.

Los dos conflictos muestran los efectos locales del proceso globalizador. De una u otra manera las administraciones estatales desde 1993 tuvieron que enfrentar los desafíos que el inicio de la dinámica globalizadora representó. Esta situación también evidenció una serie de

---

<sup>103</sup> Destacan la participación de los grupos ecologistas Greenpeace México y Pro San Luis Ecológico. En 1995 se realizó una manifestación en contra del funcionamiento del confinamiento, en esta estuvieron presentes diferentes representantes de la sociedad civil como: los dirigentes estatales del PRI y del Partido de la Revolución Democrática, además de representantes de las organizaciones Frente Cívico Potosino, Frente Cívico Cerritos y miembros del Centro Potosino de Derechos Humanos (Ugalde, 2001).

<sup>104</sup> Lugar emblemático para la ciudad de San Luis Potosí, ya que el que le dio origen a ésta.

<sup>105</sup> En el sexenio de Marcelo de los Santos se agudizó el conflicto y los grupos opositores lograron a través de las redes sociales ubicar el caso de la mina San Xavier y el Cerro de San Pedro en el escenario Internacional de las luchas contra empresas mineras que devastan patrimonios culturales, naturales e históricos a cambio de paupérrimos beneficios económicos para los habitantes del entorno (Reyna, 2009).

problemáticas estructurales: los ámbitos de jurisdicción (estatal, municipal), de planeación económica y del concepto mismo del desarrollo, que ya no puede ignorar la perspectiva ambientalista.

Si bien en el caso de Metalcad fue decisiva la alianza entre grupos opositores y el gobierno estatal, es cierto que los intereses económicos de actores locales con esta empresa fueron mínimos, lo que facilitó la operación política. Aunque se tuvo que enfrentar la presión de sectores del gobierno federal y del propio embajador estadounidense. En el caso de la Minera San Xavier, todo apunta a que los intereses locales y federales involucrados con la empresa son mayores.

Otro tema central que cruza a las administraciones desde 1993, es el del agua, su uso, conservación y explotación. Los gobiernos de Sánchez Unzueta y Silva Nieto contribuyeron de diversas formas para que actualmente opere en los municipios de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí y Cerro de San Pedro nueve plantas de tratamiento de aguas residuales que tienen capacidad para procesar 74% del recurso<sup>106</sup>. A estas obras se suma la construcción de la presa El Realito, para el abasto de agua de la zona conurbada de la ciudad de San Luis Potosí, proyecto controvertido por sus inciertos resultados. No obstante, el tema del agua continúa siendo prioritario en el escenario de los habitantes de la capital del estado<sup>107</sup>.

En lo referente a la ZMSLP, ésta se ha convertido en destino de importantes flujos de inversión nacional y extranjera en las ramas metal-mecánica, automotriz, electrónica, comercio, turismo, y desarrollo inmobiliario. Lo anterior es complementado por el procesamiento de materias primas de origen local, la producción agrícola y ganadera, la producción de alimentos y bebidas, entre otras áreas de actividad. Esta tendencia se ha cristalizado en una reestructuración económica e industrial de la ciudad (Moreno 2009). En

---

<sup>106</sup> Está en construcción una planta más, El morro, con la que se espera cubrir el 100% del tratamiento de aguas residuales.

<sup>107</sup> Se han construido en los últimos años plantas de tratamiento de aguas residuales en los municipios de El Ébano, Cerritos, Tanquián de Escobedo, Aquismon, Rioverde, Ciudad Fernández, Tamasopo, Aqualulco, Tampacán, San Antonio y Coxcatlán. La distribución del agua potable alcanza a más del 80% de la población, lo cual ha sido posible por el establecimiento de sistemas regionales y redes de distribución. La existencia de patrones de asentamientos dispersos ha dificultado el abastecimiento de agua potable al total de la población.

este sentido, en un estudio realizado por Cabreo (2012) se ubica a ésta con un índice de competitividad alta ocupando el sexto lugar de 74 ciudades analizadas.<sup>108</sup>

En cuanto a la dinámica demográfica, para esta investigación a partir de 1990 se considerará la Zona Metropolitana de San Luis Potosí (ZMSLP). Aunque la integración de la ZMSLP se reconoce desde 1978 (Unikel, Ruiz y Garza, 1978). Es hasta 1993 que en materia normativa se aprueba y se publica en el Periódico Oficial del Estado el primer Plan de Centro de Población Estratégico de las Ciudades de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez<sup>109</sup>.

En este escenario, en 1990 la población de la ZMSLP era de 658,712 habitantes lo cual era 32.88% de la población de todo el Estado. Para el 2000 la población se incrementó a 850,728 habitantes; y en 2005 la población fue de 957,753 habitantes, lo cual representaba 39.73% de la población total estatal. En 2010 la población de la zona metropolitana sobrepasó el millón de habitantes y concentró 40.24% de la población estatal (INEGI, 2010).

En términos absolutos el crecimiento de la ciudad de San Luis Potosí ha continuado, aunque es menor al que presenta el municipio de Soledad de Graciano Sánchez. En el ámbito metropolitano, la ciudad de San Luis Potosí representaba 79.81% del total de la zona metropolitana en 1990 mientras que en 2010 disminuyó al 74.26%. Esta tendencia se observa en las tasas de crecimiento poblacional de la ciudad, ya que en la década de 1990 al 2000 la TCMA fue de 2.4 %, mientras que en la década 2000-2010 fue de 1.4%, la cual incluso es inferior a la TCMA nacional que fue de 1.5% (INEGI, 2010).

En lo urbano, los proyectos realizados en San Luis Potosí en la década de los noventa estuvieron enfocados principalmente en infraestructura vial y en la restauración del centro histórico de la ciudad. En lo referente a infraestructura vial, destaca el caso del Distribuidor Vial Juárez, iniciado en 1992 y concluido en 1993<sup>110</sup>. Este distribuidor fue edificado en plena etapa de inestabilidad política en el estado<sup>111</sup>, por lo que su diseño e implementación estuvo

---

<sup>108</sup> Cabe señalar que en este estudio se utilizan cuatro componentes principales para la elaboración del indicador de competitividad, estos son: económico, institucional, socio-demográfico y urbano, destacando San Luis Potosí en el componente socio-demográfico.

<sup>109</sup> El Plan de Centro de Población Estratégico San Luis Potosí - Soledad de Graciano Sánchez se actualizó en el 2003 tomando en cuenta el Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2001 – 2020.

<sup>110</sup> Este distribuidor se ubica en la intersección de las carreteras México-Piedras Negras, San Luis Potosí-Rioverde y San Luis Potosí-Guadalajara.

<sup>111</sup> Durante la edificación del Distribuidor Vial Juárez estuvieron como gobernadores del estado Gonzalo Martínez Córdoba, gobernador interino (14 de octubre de 1991-16 de octubre de 1992 y Teófilo Torres Corzo (17 de octubre de 1992-25 de septiembre de 1993).

a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes federal. Otra intervención importante en la ciudad fue el inicio de la edificación de los puentes viales en la Av. Salvador Nava, iniciados en la gestión de Alejandro Zapata (1997-2000).

En cuanto a la intervención en el centro histórico de la ciudad, en la administración de Horacio Sánchez Unzueta (1994-1997) comenzaron a realizarse los estudios necesarios para lograr ante la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO por sus siglas en inglés) la declaratoria de Patrimonio Cultural de la Humanidad. Las primeras intervenciones en el centro histórico se registran en la administración de Fernando Silva Nieto. Este interés por la conservación del patrimonio cultural del estado estaba influenciado por el escenario nacional e internacional donde se clamaba por la conservación del patrimonio material de las ciudades (Zárate, 2008).

En el sexenio de Fernando Silva Nieto (1997-2003) se observa una importante inversión en infraestructura carretera y en proyectos productivos<sup>112</sup>. Sin embargo, éstos se realizaron en distintos municipios de San Luis Potosí. Es así, que los principales proyectos de esta administración estatal se enfocaron en potenciar el desarrollo de las distintas regiones del estado.

En suma, al final de la década de los noventa se observa una mayor participación del municipio en la planeación del desarrollo de la ciudad de San Luis Potosí, y un gobierno estatal interesado en potenciar el desarrollo de otras zonas del estado. También, desde mediados de esta década se observa una mayor preocupación por potenciar la competitividad de la capital. Los proyectos urbanos realizados se caracterizan por la búsqueda de la mejora de la infraestructura vial de la ciudad con el objetivo de aprovechar la ubicación estratégica de la ciudad y así generar la atracción de inversiones nacionales e internacionales a territorio potosino. Para la administración estatal 2003-2009, continúa la estabilidad política lograda en el estado y la ciudad desde mediados de los años noventa. Con este contexto político comienza una administración que buscaba desde el inicio potenciar la atracción de inversiones a la capital aprovechando lo realizado por las administraciones anteriores.

---

<sup>112</sup> En la administración de Fernando Silva Nieto se edificaron las supercarreteras San Luis-Rioverde y San Luis-Villa de Arriaga. La intención de la implementación de estas súper carreteras era mejorar la conexión de San Luis con el Golfo de México y con el Bajío. Además, se puso en marcha el proyecto de los Invernaderos de Santa Rita en el municipio de Rioverde, el cual tenía la intención de potenciar el desarrollo económico de la zona media del estado. Sin embargo, éste se convirtió en el proyecto más controvertido de la administración del Silva Nieto.

## 6. *LO POLÍTICO Y LO URBANO: DOS DIMENSIONES INTERRELACIONADAS*

La estructura socio-espacial de una ciudad es resultado de un proceso determinado por la interacción, a lo largo del tiempo, de múltiples componentes: topográficos, políticos, económicos, demográficos, sociales, culturales, etc. Este acápite se centró en explorar los factores político, económico y demográfico por los que atravesó la capital potosina, principalmente, en la segunda mitad del siglo XX. En especial, se trató de mostrar cómo el factor político afectó en gran medida el diseño y desarrollo de las distintas estrategias que intervinieron la ciudad de San Luis Potosí, las cuales no sólo buscaban incidir sobre el espacio urbano, sino también en las interacciones sociales que en éste existen. De tal forma, el tejido socio-espacial de San Luis Potosí de finales del siglo XX no puede entenderse sin el entramado de intereses y visiones de los distintos actores, públicos y privados, que convergieron en la urbe a lo largo del período estudiado.

Los factores económico y demográfico también impactaron de forma importante en la estructura de la ciudad; por ejemplo, el modelo económico de sustitución de importaciones derivó en la edificación de la zona industrial de la ciudad en la década de los sesenta. Además, se intensificó la construcción de infraestructura urbana, así como de los primeros fraccionamientos para la creciente población obrera. Sin embargo, las estrategias urbanas más importantes de las administraciones estatales desde 1960 estuvieron estrechamente relacionadas con factores políticos; por ejemplo, las obras en el centro histórico en el sexenio de Antonio Rocha (1967-1973) tenían como propósito funcionar como medio de reconciliación entre el Estado y la sociedad.

En el período analizado también se observó cómo la descentralización del sistema político en el país incidió en el entramado urbano de San Luis Potosí. Las relaciones entre los actores políticos locales y el gobierno central pasaron de un total sometimiento de los primeros en la década de los cuarenta, a una interacción con un poco más de independencia local a la mitad de la década de los noventa. Prueba de lo anterior es el caso de la negación del gobierno estatal, encabezado por Sánchez Unzueta (1993-1997), a la reapertura del confinamiento de residuos industriales de la empresa Metalcad en el municipio de Guadalcázar. No obstante, la influencia del gobierno central sobre sus homólogos estatal y municipal ha continuado siendo importante, por lo que se le sigue considerando un actor clave en el desarrollo de estrategias urbanas.

A la par del *incipiente* proceso de descentralización del sistema político mexicano, y después de la inestabilidad vivida en la ciudad y el estado desde mediados de la década de los ochenta, en el primer lustro de los noventa comenzaron a observarse en la ciudad los efectos iniciales del fenómeno de la globalización económica. El análisis de estos fenómenos y los efectos que éstos tuvieron en la *forma de gobernar* San Luis Potosí al final del siglo XX se presentan en el siguiente capítulo de la investigación.



### III. LA TRANSFORMACIÓN GLOBAL Y EL PRISMA DE LAS ALINEACIONES DE GOBERNANZA URBANA

En el capítulo anterior se exploró la evolución que vivió la urbe potosina desde la década de los cuarenta hasta el final del siglo XX, se buscó reflejar los efectos que tuvo en las agendas estatales la interacción entre el contexto político, económico, social y urbano-demográfico. Al final del acápite se presentó un primer escenario de la última década de ese siglo y los primeros años del XXI, cuando ocurrieron algunos de los eventos económicos, políticos, demográficos y urbanos, nacionales y globales, que marcaron un punto de inflexión en el desarrollo de la ciudad de San Luis Potosí<sup>113</sup>.

Este capítulo busca esclarecer la relación entre esos eventos, los *alineamientos de gobernanza* y las agendas y estrategias resultantes implementadas por las administraciones estatales en la llamada ciudad de los jardines. Para lograr este propósito el capítulo se estructura en tres secciones interrelacionadas. En la primera, el foco del análisis se encuentra en el estudio de lo local, se parte de examinar los cambios en los alineamientos de gobernanza de San Luis Potosí y las relaciones intergubernamentales entre el orden estatal y municipal de 1994 a 2003. En la segunda, se indagan las transformaciones económica, política, demográfica y urbana del país, el estado y la ciudad en el mismo período. En la parte final, se abordan las agendas y estrategias que resultaron de la interacción entre los alineamientos locales y los reajustes globales y nacionales.

#### 1. ALINEACIONES DE GOBERNANZA URBANA EN SAN LUIS POTOSÍ

En este apartado se moviliza el concepto de *alineaciones de gobernanza*, el cual se abordó en el primer acápite, no obstante, cabe recordar que para esta investigación las *alineaciones de gobernanza urbana* son los arreglos que incluyen: coaliciones, estructuras de poder y

---

<sup>113</sup> En lo económico, los efectos en el estado y la ciudad de la adopción, por parte del gobierno central, de un modelo de desarrollo donde las exportaciones se convirtieron en el principal eje para el crecimiento, y la captación de Inversión Extranjera Directa (IED), esencialmente de la industria manufacturera, se volvió prioridad de los gobiernos locales. En lo político, la transición del país hacia un régimen político más democrático que derivó en la primera alternancia tanto en la presidencia de la república como en el estado en 2000 y 2003 respectivamente. En lo demográfico y urbano el aumento de la primacía de la ciudad respecto al estado.

agendas que organizan en cierta dirección la gobernanza. Las coaliciones de gobernanza son el grupo de líderes, públicos y privados, que se reúnen alrededor de un conjunto particular de temas o problemas. Las estructuras de poder constituyen las relaciones informales a través de las cuáles las elites gobernantes asignan recursos institucionales para establecer y llevar a cabo las agendas de gobernanza. Finalmente, las agendas de gobernanza son el cúmulo de estrategias (políticas, programas, etc.) que las coaliciones usan para hacer frente a los problemas identificados.

En este escenario, se identifican dos etapas principales en la transformación de los alineamientos de gobernanza de San Luis Potosí de 1993 a 2003, que coinciden con las administraciones estatales que estuvieron en funciones en ese periodo: i) *transformaciones nacionales y reajustes locales* que se considera de 1993 a 1997, y ii) *estabilidad, crecimiento moderado e integración regional* que abarca de 1997 a 2003. En los siguientes sub-apartados se presentan con detalle estas etapas.

#### *Transformaciones nacionales y reajustes locales*

Esta primera etapa coincide con la administración estatal de 1993 a 1997, se distingue por un escenario económico nacional y político local crítico. En las estructuras de poder urbano se observa la formación de *grupos rivales* y se identifica un ejercicio de *poder de dominación* por parte del gobierno estatal sobre el orden municipal<sup>114</sup>; así como el de *poder de negociación* con la sociedad civil organizada y con grupos empresariales. Con esta alineación de gobernanza se desarrolló una agenda de *reforma social*<sup>115</sup>, la cual utilizó estrategias de *desarrollo comunitario*<sup>116</sup> y *desarrollo industrial*<sup>117</sup> que tenían el doble propósito de

---

<sup>114</sup> Según DiGaetano y Klemanski (1999), este poder está presente en relaciones marcadas por el conflicto dónde los actores utilizan distintos recursos para superar o prevenir acciones de otros. La autoridad formal y la influencia informal puede ser la base para el uso de este poder.

<sup>115</sup> Las agendas de reforma social se concentran en el desarrollo de la comunidad más que en el desarrollo empresarial y se centran en temas sociales o de justicia redistributiva (DiGaetano y Klemanski, 1999).

<sup>116</sup> Según DiGaetano y Klemanski (1999), las estrategias de desarrollo comunitario enfocan sus esfuerzos principalmente en grupos desfavorecidos, provisión de vivienda digna, cooperativas de apoyo, mejoramiento de la figura del ciudadano. En este caso, se identifica el uso de esta estrategia al encontrarse los objetivos principales de las estrategias de esta administración entorno al beneficio social, con el propósito de que éstos funcionaran como medio para lograr la estabilidad de la vida política y social de la ciudad.

<sup>117</sup> Las estrategias de desarrollo industrial son diseñadas para retener o diversificar la base industrial de la ciudad. Por su parte, las estrategias de capital regional e industrial usan generalmente al sector público (tanto central como local), algunas veces en asociación con actores del sector privado, para promover inversión privada mediante la provisión de subsidios, préstamos, suelo disponible y otros incentivos; también pueden

estabilizar política y socialmente al estado y de potenciar el desarrollo económico de la ciudad y el estado.

La transformación económica global y nacional que se presentó en esta etapa tuvo efectos significativos en las alineaciones de gobernanza de San Luis Potosí. Primero, la crisis económica de diciembre de 1994, que significó una caída del PIB de -6.3% y la pérdida de poco más de ochocientos mil empleos a nivel nacional, derivó en importantes recortes presupuestales a las entidades federativas por lo que tanto la administración estatal como la municipal tuvieron que desarrollarse en un contexto de austeridad financiera. La administración estatal encabezada por Horacio Sánchez Unzueta vio reducida su capacidad de desarrollar estrategias que requirieran de gran inversión, por lo que se centró en estrategias puntuales que ayudaran a disminuir el desempleo que existía en la entidad en ese período<sup>118</sup> (Secretario de Finanzas en 1997, 24 de marzo de 2014).

A nivel municipal, la gestión de Luis García Julián (1995-1997) también se desarrolló con una importante limitación de recursos económicos que reducían en gran medida el margen de acción municipal<sup>119</sup>. *“La principal característica de esta administración es de una mayor austeridad en el manejo de los recursos, evidenciándose por el mínimo gasto en comunicación social y publicidad, así como en relaciones públicas; además de una alta restricción en el otorgamiento de apoyos, donaciones o aportaciones”* (Secretario del ayuntamiento 1995-1997, en Cabrero 2005: 281). Por lo que las estrategias desarrolladas por esta administración estuvieron estrechamente relacionadas con el orden estatal debido a que para poder financiar éstas se requería de la coinversión de los dos órdenes de gobierno.

La escasez de recursos financieros, la necesidad del municipio del apoyo del estado para desarrollar proyectos de desarrollo y la inexperiencia política del presidente municipal<sup>120</sup>, entre otros factores, favorecieron que el gobernador del estado ejerciera un

---

reducir el poder del gobierno local para la planeación y regulación para el establecimiento de empresas (Brindley, Yvonne, y Gerry, 1989).

<sup>118</sup> El análisis de las estrategias utilizadas en las etapas de *reforma social* y *administración del crecimiento e integración regional* se abordarán en el apartado 3.3 Agendas urbanas en disputa.

<sup>119</sup> Es de señalar que la llegada a la presidencia municipal de García Julián estuvo antecedida de un conflicto electoral en las elecciones para presidente municipal de 1994, lo que derivó en la formación de un consejo municipal que estuvo en funciones de enero a abril de 1995 (Cabrero, 2005).

<sup>120</sup> García Julián no había sido militante de ningún partido político antes de participar en las elecciones municipales, por lo que su postulación por PRI para la alcaldía capitalina fue su primera experiencia (Cabrero, 2005).

considerable poder de dominación sobre su homólogo municipal, lo cual se vio reflejado en la agenda y estrategias implementadas en la ciudad en ese período.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 continuó con la política de apertura económica donde la captación de IED, así como el aumento de las exportaciones eran los propósitos principales. Cabe señalar que las ventajas iniciales del TLCAN ayudaron en gran medida a la recuperación de la crisis económica de diciembre 1994, sobre todo durante los primeros siete años después de la entrada en vigor del tratado, es decir, desde 1994 hasta 2001.

Los efectos más significativos en San Luis Potosí fueron la consolidación de las manufacturas y los servicios como la base económica de la ciudad. Por ejemplo, durante la década de los noventa se duplicó el número de empresas con IED directa en el estado enfocadas principalmente en la manufactura, de las cuales más del 90% se instalaron en la ciudad capital. Al mismo tiempo, aumentó la importancia del sector terciario en la ciudad al pasar la PEA de este sector de 59% en 1990 a 63% en el 2000. Con ello, creció la concentración del empleo en la ciudad respecto al estado, en 1990 la capital concentraba el 31% de la PEA ocupada la cual aumentó a 35% en el 2000. Después del descenso del PIB en 1995 por la crisis económica nacional (-11.1%), el PIB potosino creció a tasas superiores a 6% entre 1996, 1998 y en el año 2000 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-México, 2006).

De este modo, la base económica de la ciudad se sustentó principalmente en los servicios y la manufactura, por ello, las estrategias de desarrollo económico de las administraciones estatales desde 1993 se enfocaron, en distintos grados, en estos sectores de la economía. Sin embargo, en esta primera etapa estas estrategias no fueron resultado de una agenda gestada por una coalición o régimen gobernante local, se trató de la inclusión de estrategias nacionales derivadas de la transformación económica global, las cuales cobraron importancia en la agenda política estatal debido a la enorme dependencia que tenía el estado de las políticas nacionales (Secretario de Planeación del Desarrollo 1997-2003, 25 de marzo de 2014).

## Estabilidad, crecimiento moderado e integración regional

Esta etapa coincide con la administración estatal de 1997 a 2003, se caracteriza por un contexto económico nacional estable, aunque de poco crecimiento, y por un escenario político local también estable. En las estructuras de poder se distinguen dos escenarios. El primero, abarca las relaciones intergubernamentales entre el gobierno estatal y municipal las cuales fueron de *cohabitación*, al no existir confrontaciones de mayor trascendencia entre éstos, por lo que se identifica que el poder ejercido por el orden estatal fue de tipo *negociador*.

El segundo, concierne a la relación entre el gobierno estatal y el sector empresarial local, en éste se distingue un poder negociador por parte del gobierno estatal lo que derivó en la formación de una asociación de conveniencia, es decir, estos actores sólo se asociaron para lograr objetivos específicos sin que esta mutua cooperación trascendiera con el tiempo. Lo anterior resultó en la gestación de una agenda política estatal de *crecimiento moderado*, la cual utilizó estrategias de desarrollo industrial moderado y de capital regional. También en este período se observa la implementación de una agenda municipal pro-crecimiento que utilizó una estrategia de desarrollo industrial.

En esta etapa continuaron los efectos iniciales de la reestructuración económica, así en los últimos años de la década de los noventa el país continuó con un crecimiento económico moderado, con un notable incremento en 1999 y 2000 donde el PIB alcanzó tasas de crecimiento hasta de 6.6%. No obstante, este crecimiento continuo se vio interrumpido en 2001 año en el cual el PIB sólo aumentó en 0.01%. Esta disminución en el ritmo del crecimiento económico en el país se atribuye al agotamiento de los efectos iniciales del TLCAN y a la dependencia comercial de México respecto a Estados Unidos (Blecker, 2010).

En el escenario económico local, la participación estatal respecto al total nacional del PIB disminuyó ligeramente de 1998 a 2003 pasando de 1.74 a 1.72% respectivamente. Para 2003, al final de esta etapa, los sectores económicos que generaban mayor riqueza en la ciudad eran las manufacturas, el comercio y los servicios especializados. La industria manufacturera participaba con el 23.30% del PIB, el comercio con el 17.18%, los servicios comunales y financieros con el 23.20 y 11.9% respectivamente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-México, 2006).

De esta forma, la estabilidad económica nacional alcanzada a finales del siglo XX aunada a los efectos positivos que continuaba teniendo la reestructuración económica en la

ciudad, reflejada en el crecimiento que seguían teniendo los servicios y la industria manufacturera, permitieron que las estructuras de poder locales, conformadas por actores políticos y privados cercanos a Sánchez Unzueta y Silva Nieto, continuaran con el control político del estado y la ciudad<sup>121</sup>. No obstante, se observa que las principales estrategias de desarrollo en la ciudad durante este período fueron implementadas por el municipio, mientras que el orden estatal se enfocó en diseñar estrategias para la integración regional del estado, por lo que se considera que existió una *negociación* entre los dos órdenes de gobierno que incluyó el reconocimiento, por parte del estado, de los ámbitos que eran competencia del municipio.

#### *Realineaciones de gobernanza urbana de la Ciudad de los Jardines*

Las alineaciones de gobernanza de San Luis Potosí en la última década del siglo XX fueron sensibles a los cambios en los escenarios, económico y político, nacional y local. La alineación de la gestión estatal de Sánchez Unzueta estuvo marcada por la crisis económica nacional y la entonces reciente inestabilidad política y social local; se distinguió por el uso de poder de dominación, principalmente sobre el orden municipal, para poder llevar a cabo las estrategias de su agenda. Esta alineación se modificó durante la gestión de Silva Nieto, en la cual, el entorno económico nacional y el político local se encontraban relativamente estables; en esta alineación, mediante el uso de poder de negociación, se trató de construir acuerdos tanto con el municipio como con los empresarios locales.

En las elecciones para gobernador de 1997 apareció en el escenario político de San Luis Potosí Marcelo de los Santos<sup>122</sup>, quien a pesar de su entonces reciente afiliación al PAN fue postulado por este partido para la contienda electoral estatal, en la cual De los Santos obtuvo 38.4% de los votos por 45.8% de Silva Nieto (Orta, 2009). En el 2000, De los Santos logró el triunfo en las elecciones para presidente municipal de la capital. Después, en 2003 fue postulado nuevamente por el PAN como candidato a gobernador obteniendo esta vez el

---

<sup>121</sup> Este control se fue debilitando hacia el final del sexenio de Silva Nieto, uno de los principales factores fue la división interna del PRI ocurrida por la intención inicial del entonces gobernador de imponer al empresario Miguel Valladares como candidato a gobernador del partido para las elecciones de 2003 (Orta, 2009).

<sup>122</sup> Marcelo de los Santos es Contador Público egresado de la UASLP, la mayor parte de su vida la había dedicado al ejercicio particular de su profesión; al integrarse en 1997 al PAN formó parte de la corriente empresarial del partido, la cual estaba conformada por ciudadanos provenientes de las filas de la iniciativa privada y de grupos locales de clase media (Orta, 2009).

triunfo con 42.8% por 37.8% de Luis García Julián candidato de la alianza PRI, Partido Verde Ecologista (PVE) y el Partido Nacional Socialista (PNS)<sup>123</sup>.

En la administración estatal encabezada por De los Santos se continuó con las estrategias de desarrollo industrial moderado y capital regional, las cuales ya habían sido implementadas por la gestión de Silva Nieto; además, se considera que utilizó la estrategia de GPU para así conformar una agresiva agenda pro-crecimiento que terminaría incidiendo de manera importante en la capital potosina. Esta agenda desarrollada en la administración estatal 2003-2009 se aborda a detalle en el capítulo IV de la investigación.

#### *El prisma local: relaciones intergubernamentales*

Como se observó en el apartado anterior, las transformaciones nacionales y globales se refractaron en el prisma político local dando lugar a lo que en esta investigación se conceptualiza como *realineaciones de gobernanza*. Un elemento central de estas realineaciones, en el escenario local, fueron las relaciones entre el gobierno estatal y su homólogo municipal. Si bien el propósito de esta investigación no es el análisis propio de las relaciones intergubernamentales<sup>124</sup>, entendidas como las actividades o interacciones que ocurren entre unidades de gobierno de todo tipo y rango en el sistema federal (Ugalde, 2001), si se consideró necesario abordar con especial detenimiento las interacciones entre los gobiernos estatal y municipal de San Luis Potosí entre 1997 y 2003. Además, en el análisis se integraron, de forma general, las relaciones que mantuvieron las administraciones estatales de 1993 a 2003 con el empresariado local, ya que se considera que estas interacciones en conjunto constituyen un fiel reflejo del cambio o continuidad de las estructuras locales de poder.

Cabe precisar que en algunos de los periodos que se analizan, tanto el Presidente Municipal como el Gobernador del Estado estaban afiliados al mismo instituto político, lo

---

<sup>123</sup> La alternancia política lograda en el Gobierno del Estado de San Luis Potosí fue resultado de un proceso histórico que comenzó desde 1958 con el triunfo del Dr. Nava en las elecciones para presidente municipal. Para conocer más del proceso particular de estas elecciones véase Orta (2009).

<sup>124</sup> Para Ugalde (2002), el análisis de las relaciones intergubernamentales en México aún no constituye un cuerpo identificable de estudios debido, entre otras cosas, a lo centralizadas que tradicionalmente habían sido las relaciones entre el gobierno central y sus homólogos estatales y municipales. No obstante, desde finales de la década de los ochenta comenzaron a proliferar estudios que, desde el estudio del sistema federal o de los gobiernos locales, buscaban analizar ya sea la coordinación gubernamental o políticas públicas a partir de uno de los tres órdenes de gobierno.

que sin duda contribuyó al “poder de dominación” que en estos casos ejerció el titular del ejecutivo estatal sobre su homologo municipal. Sin embargo, el análisis que se realizó en estos periodos estuvo enfocado en la interacción entre las transformaciones nacionales y globales, y los reajustes locales y sus efectos en las estrategias de desarrollo, por lo que no se profundiza en el estudio de la cohabitación de partidos políticos desde un enfoque de ciencia política, debido a que se considera que no es parte de los objetivos del estudio. No obstante, se reconoce la importancia de esta variable en las relaciones de poder de estas instancias gubernamentales.

#### *3.1.4.1 El proceso de emancipación municipal y la realidad potosina*

A nivel nacional, la relación entre los gobiernos locales (estatal y municipal) tuvo una importante transformación desde el inicio de la década de los ochenta del siglo pasado. Después de la llamada Reforma del Estado impulsada en el sexenio presidencial de De la Madrid (1982-1988), el control político y financiero que ejercía el gobierno central sobre sus homólogos estatales se redujo notoriamente<sup>125</sup>. La principal función de los gobernadores, hasta entonces, había consistido en mantener la estabilidad política y social de sus territorios; por lo que en su mandato contaban con un alto grado de autonomía para controlar instituciones, grupos políticos y de interés, etc., esto implicaba que los gobernadores controlaban tanto los congresos locales como los ayuntamientos (Hernández, 2006).

Además, los recursos que recibía el estado por parte de la federación eran entregados a los gobernadores, quienes tenía a su cargo la distribución a los municipios, lo que acentuaba aún más el control que tenían los gobernadores sobre sus estados. Este poder de los mandatarios estatales era menguado por el gobierno central mediante control político y presupuestal<sup>126</sup>. Sin embargo, al transferirse, con la Reforma del Estado, mayores

---

<sup>125</sup> La llamada Reforma del Estado, iniciada por el Presidente Miguel de la Madrid, implicó un proceso en el cual el gobierno central disminuyó al mínimo indispensable sus responsabilidades, tanto de inversión como administrativa, trasladando muchas de éstas a los estados y municipios. Esta reforma también fue acompañada de la dotación de mayores atribuciones presupuestales a estados y municipios, aunque aún diseñadas y definidas por la federación, lo que les otorgó un mayor margen de acción para la puesta en marcha de proyectos locales (Hernández, 2006).

<sup>126</sup> El control político derivaba de que el presidente en turno era quién designaba a los gobernadores de los estados, lo cual se complementaba con la capacidad de removerlos cuando las dificultades locales no eran resueltas por éstos y comenzaban a ser un problema para el gobierno central. El control presupuestal se debía a que el gobierno federal había centralizado la recaudación de impuestos y su distribución en los estados (Hernández, 2006).

atribuciones en lo presupuestal a los gobiernos estatales y municipales, aunado al proceso de democratización que vivía el país, disminuyó la influencia del gobierno central en la toma de decisiones locales.

Este doble proceso de descentralización y democratización que atravesaba el país desde la década de los ochenta estuvo particularmente reflejado en San Luis Potosí, ya que los conflictos políticos y sociales por los que atravesó el estado y la ciudad por cerca de una década se derivaban, entre otros factores, de la oposición de amplios grupos de la sociedad potosina a las imposiciones de gobernadores y otros puestos políticos importantes por parte del gobierno central.

En este escenario, en 1993 llegó a la gubernatura de San Luis Potosí Horacio Sánchez Unzueta, candidato del PRI, como se mencionó en el apartado anterior su gestión marcó el inicio de una etapa política y socialmente más estable en el estado y la ciudad, aunque al comienzo de la administración aún existía un clima de incertidumbre debido a lo reciente de los conflictos políticos: *“fueron poco más de cuatro años de gobierno en que se reconstruyó el tejido social y se normalizo la actividad económica y política en el estado”* (Secretario de Planeación del Desarrollo 1997-2003, 25 de marzo de 2014)<sup>127</sup>.

A pesar de que con las reformas descentralizadoras de la década de los ochenta se buscó ampliar y garantizar la autonomía municipal<sup>128</sup>, durante la gestión estatal de Sánchez Unzueta (1993-1997) aún se observó un importante dominio del gobernador del estado sobre el Ayuntamiento de la capital. Esta influencia se reforzó por el conflicto en las elecciones municipales de 1994, el cual derivó en la formación de un consejo municipal caracterizado por la falta de capacidad en la administración pública que tenían sus integrantes<sup>129</sup>. Esta situación continuó en la gestión municipal de García Julián (1995-1997), quien, debido a su

---

<sup>127</sup> En la elección de 1993 el PRI obtuvo el 66% de los votos, el PAN 21%, el partido local Nava Partido Político 8% y las fuerzas políticas restantes obtuvieron 5% de la votación (Borjas, 2005).

<sup>128</sup> En estas reformas se dotó al municipio de facultades para normar el desarrollo urbano de sus territorios, además, se le otorgaron facultades para recaudar y administrar ingresos sobre la propiedad inmobiliaria. También, se amplió la representación partidaria y ciudadana en el cabildo para fortalecer la independencia de los alcaldes respecto a los gobernadores (Hernández, 2006).

<sup>129</sup> El consejo municipal estuvo en funciones de enero a abril de 1995. Cabrero (2005) sostiene que, al tratar de reconstruir el tejido social y político de la ciudad, el consejo trató de condescender con todos los grupos sociales, políticos y económicos, lo que ocasionó una serie de acciones sin un objetivo específico para el desarrollo del municipio.

falta de experiencia política, entre otros factores, también estuvo subordinado al orden estatal<sup>130</sup>.

La fuerte influencia que tenía el gobernador sobre el Ayuntamiento se observaba en la presencia constante de áreas de gobierno estatal desarrollando actividades que eran propias del Ayuntamiento (Cabrero, 2005). Por ejemplo, la entonces Secretaria de Desarrollo Urbano y Obra Pública estatal fue la encargada de supervisar y desarrollar la estrategia de desarrollo comunitario, la cual contemplaba intervenir el centro histórico de la ciudad, requiriendo del municipio únicamente la expedición de los permisos necesarios para comenzar los trabajos.

Por otra parte, durante la gestión estatal de Sánchez Unzueta las relaciones entre el gobierno estatal, la sociedad civil organizada y los grupos empresariales se distinguieron por el uso de *poder de negociación* por parte del estado. Con la sociedad civil se observó el uso de este poder desde el inicio de la administración al designar como titulares de diversas secretarías estatales a personas allegadas al movimiento navista, así como algunas que eran militantes del PAN. (Secretario de Finanzas en 1997, 24 de marzo de 2014). Con los actores empresariales la administración estatal intentó negociar las diferencias que tenía, las cuales se originaron debido a la preferencia que el gobierno estatal daba a empresas de capital extranjero para instalarse en la entidad<sup>131</sup>. Por ejemplo, nombró Secretario de Fomento Económico al empresario Ramón Zamanillo Pérez, a quién se identificaba como parte de los grupos inconformes. Sin embargo, no se logró solventar las inconformidades y varios de los empresarios pertenecientes a estos grupos rompieron con el gobernador y se integraron a las filas del PAN<sup>132</sup>.

#### *3.1.4.2 La continuidad de la estabilidad: la negociación como recurso*

Las elecciones para gobernador en 1997 transcurrieron con relativa calma y sólo con incidentes menores. En estas elecciones resultó ganador Fernando Silva Nieto quien había sido Secretario General de Gobierno, de Finanzas y de Educación Pública en el sexenio de

---

<sup>130</sup> García Julián provenía del sector privado, se le relacionaba con los grupos industriales más poderosos del estado, principalmente con el de Miguel Valladares García (La Jornada San Luis, 2002).

<sup>131</sup> Sobre todo, los aglutinados en las delegaciones locales de cámaras empresariales como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) y la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), además de los agrupados en Industriales Potosinos (IPAC) (La Jornada San Luis, 1997).

<sup>132</sup> Fue el caso de los empresarios pertenecientes a las familias García Navarro, García Maldonado, Cabrera Cabrera, Gámez Madrazo, López Medina y Pizzuto Braham (La Jornada San Luis, 1997).

Sánchez Unzueta. Esta administración estatal fue la primera en terminar su período desde la de Carlos Jonguitud Barrios (1979-1985).

En lo referente a las relaciones intergubernamentales, con la llegada a la presidencia municipal de Alejandro Zapata en 1997 la agenda municipal se apartó de la estatal al desarrollar sus propias estrategias de desarrollo<sup>133</sup>. De esta forma, se distingue una relación entre actores de *cohabitación* en la cual el uso de poder *negociador* fue la constante en la relación intergubernamental. La administración estatal se centró en estrategias de crecimiento a nivel interurbano, y la administración municipal a nivel intraurbano. De esta forma, la gestión municipal encabezada por Zapata adquirió un papel relevante en la planeación del desarrollo de la capital del estado al implementar, por iniciativa propia, estrategias que buscaban mejorar la atracción de inversiones hacia la ciudad capital. Por ejemplo, diseñó programas viales que buscaban mejorar la movilidad urbana en la capital, producto de estos programas fueron los primeros puentes vehiculares que se edificaron sobre la Av. Salvador Nava (circuito interior de la ciudad).

Con la llegada de Marcelo de los Santos a la presidencia municipal en el año 2000 la *cohabitación* entre los dos órdenes de gobierno continuó. La administración estatal siguió enfocándose en estrategias de integración regional, entre tanto la municipal prosiguió, entre otras, con la estrategia de mejora de la movilidad urbana iniciada por la administración municipal anterior<sup>134</sup>.

En la relación del orden estatal con los actores empresariales, al igual que en el período anterior, se identifica el uso de poder de *negociación* lo que dio lugar a la formación de una *asociación de conveniencia* entre el gobierno estatal y el empresariado potosino. La negociación se identifica a partir de las reuniones privadas que sostuvo el Gobernador del Estado con representantes de cámaras empresariales<sup>135</sup> para “cabildear” la creación de dos impuestos: el Impuesto sobre Hospedaje (ISH) y el Impuesto sobre la Nómina (ISN)

---

<sup>133</sup> Alejandro Zapata Perogordo llegó a la presidencia municipal siendo postulado por el PAN, anteriormente había sido Secretario del Ayuntamiento en la administración municipal de Mario Leal (1992-1994).

<sup>134</sup> En las administraciones municipales de Alejandro Zapata y Marcelo de los Santos se encontraba en proceso el litigio entre las empresas la Tenería, Desarrollos del Pedregal, Lomas de la Garita y el Ayuntamiento de la capital respecto al cambio de uso de suelo de predios pertenecientes al Ejido de la Garita de Jalisco de “reserva ecológica a suelo urbanizable”. Este litigio terminó con la autorización del cambio de uso de suelo, por parte del municipio, a cambio de que las empresas inmobiliarias desarrollaran una serie de obras de beneficio social a la ciudad (López, 2010).

<sup>135</sup> En estas reuniones estuvieron presentes representantes de CANACINTRA, CANACO, COPARMEX e IPAC (Secretario de Finanzas 1997-2003, 24 de marzo de 2014).

(Secretario de Finanzas 1997-2003, 24 de marzo de 2014). Esta asociación *de conveniencia* se consolidó con la formación de un fideicomiso entre el empresariado potosino y el gobierno estatal donde los dos sectores decidían el destino de los recursos derivados de la recaudación de los impuestos creados por la administración estatal.

De esta forma, las relaciones intergubernamentales, entre el estado y el municipio en San Luis Potosí durante la última década del siglo XX y los primeros años del XXI transitaron por una incipiente transformación. Si bien durante la gestión estatal de Sánchez Unzueta todavía se observó una gran influencia del orden estatal sobre el municipal, ya en la administración de Silva Nieto se amplió el margen de acción del municipio, derivado en parte de las reformas descentralizadoras de los años ochenta, en parte por el contexto político local. Sin embargo, este proceso de “emancipación municipal” se vio frenado en el sexenio de De los Santos (2003-2009) debido a la enorme influencia que el entonces gobernador ejerció sobre el municipio, lo cual se abordará en los siguientes capítulos de la investigación.

En suma, la década de los noventa representó para San Luis Potosí un punto de inflexión en lo político, económico y social. Los alineamientos de gobernanza reflejaron los cambios en los entornos económico y político nacional, a la vez de los ocurridos en las estructuras locales de poder, las cuales se configuraron entorno a los dos mandatarios estatales que estuvieron en funciones, Sánchez Unzueta y Silva Nieto. Como resultado se encontró la formación de dos alineamientos de gobernanza: Reforma Social (1993-1997) y Crecimiento Moderado (1997-2003), mismos que dieron pie al desarrollo de agendas de gobernanza que incidieron de distinta forma en la capital potosina (Cuadro III.1).

Lo anterior sólo representa los cambios políticos y sociales en lo local, falta la otra cara, las transformaciones nacionales que contribuyeron, en distintos grados, a que estos cambios tuvieran lugar en San Luis Potosí. Por ello, el siguiente apartado aborda los aspectos económico, demográfico, urbano y financiero en México durante los últimos años del siglo XX.

CUADRO III.1

**Alineamientos de gobernanza en San Luis Potosí de 1993 a 2009**

Etapa	Contexto económico	Contexto político	Estructura de poder urbano	Tipo de poder	Toma de decisiones	Agenda	Estrategia
Reforma social de 1993 a 1997	Critico	Critico	Grupos Rivales	Dominante	conflictiva	Reforma Social	Desarrollo comunitario Desarrollo Industrial (moderado)
Crecimiento moderado de 1997 a 2003	Estable	Estable	cohabitación	Negociador	Cooperación eventual	Crecimiento moderado	Desarrollo Industrial (moderado) Capital Regional

FUENTE: elaboración propia.

*2. LA TRANSFORMACIÓN GLOBAL, NACIONAL Y LOCAL*

En este apartado se analizan los aspectos económico, demográfico, urbano y financiero que surcó el país y San Luis Potosí en la última década del siglo XX, esto con el propósito de esclarecer el panorama de estos factores y con ello ir desmenuando las incidencias de éstos en los alineamientos de gobernanza de San Luis Potosí desde 1993 hasta el inicio de la administración estatal 2003- 2009.

Para lograr lo anterior, este apartado se divide en dos distintos pero relacionados ejes de análisis, el primero aborda los cambios en el mercado de trabajo, la producción y distribución de bienes y servicios en México, además, incorpora el análisis de la dinámica urbano demográfica del país desde el inicio de la década de los noventa y sus implicaciones en el crecimiento de las ciudades mexicanas, así como el análisis de la reestructuración financiera que también tuvo lugar en este período. En este eje son relevantes las tendencias de la globalización económica, la industrialización de las ciudades medias y el aumento de la preeminencia del sector servicios en la mayoría de las urbes del país. En el segundo eje se analiza, en el mismo período, el panorama económico, político y urbano-demográfico de San

Luis Potosí con el propósito de estudiar los efectos en lo local de las transformaciones nacionales.

### *La transformación económica en el ocaso del siglo XX*

Para entender como los aspectos económicos afectan los arreglos de gobernanza en las ciudades, DiGaetano y Klemansky (1999) proponen examinar los efectos de la transformación económica en las ciudades mediante la exploración del conjunto de fuerzas regionales, nacionales y globales que afectan la configuración de los arreglos socio-económicos locales. En este sentido, la transformación económica global de finales del siglo XX se considera a partir de las décadas de 1970 y 1980<sup>136</sup> desde las cuales la división internacional del trabajo y la globalización han permitido que las industrias que dependen mayoritariamente de fuerza laboral, principalmente asociadas a la manufactura, se localicen en los países menos desarrollados donde la mano de obra es más barata; en contra parte, la producción de bienes que requieren mayores niveles de conocimiento se ha concentrado en los países desarrollados. Esta situación ha derivado en la consolidación de sociedades post industriales en las naciones más desarrolladas y la continuación de sociedades industriales en las menos desarrolladas (Félix, 2010).

Los principales indicadores de este cambio en las naciones desarrolladas ha sido el decline de la industria manufacturera y el empleo, nuevos métodos de producción, descentralización espacial de las principales industrias, desmantelamiento parcial tanto de las propiedades del estado como de la provisión de servicios; crecimiento en las tecnologías de la información, las finanzas, y las industrias al servicio del consumidor (DiGaetano y Strom, 2003). En los países menos desarrollados también se ha presentado un adelgazamiento del estado en cuanto a propiedades, personal y suministro de servicios. Es en estos países donde preferentemente se han reubicado las industrias, principalmente manufactureras, que han dejado las naciones desarrolladas.

Esta situación ha desencadenado una transformación económica y urbana de los países en vías de desarrollo; ha afectado significativamente la configuración de las agendas de los gobiernos locales, en las cuales es cada vez más común la adopción de estrategias pro-

---

<sup>136</sup> Las décadas de 1970 y 1980 han sido identificadas en la literatura como uno de los cuatro mayores períodos de cambios estructurales en la economía mundial desde inicios del siglo XIX (DiGaetano y Strom, 2003).

crecimiento enfocadas en la atracción de inversiones, nacionales o internacionales, con la intención de ingresar a sus territorios en el proceso de la llamada globalización económica. Es de señalar que también las tendencias económicas globales (prosperidad, recesión, recuperación) afectan las estrategias utilizadas por los gobiernos locales para definir y solucionar problemas (DiGaetano y Klemanski, 1999). Por ejemplo, en una etapa de prosperidad estos gobiernos pueden adoptar estrategias con énfasis en amenidades y temas de calidad de vida en una ciudad, mientras que en una etapa de depresión o declinación de la economía las agendas de los gobiernos locales están enfocadas en incorporar temas de desarrollo económico.

De este modo, a partir de la década de los setenta del siglo XX una de las principales características de la economía mundial fue la reubicación de las industrias, que dependían mayoritariamente de fuerza laboral, de los países desarrollados a los menos desarrollados. Como se mencionó anteriormente, este reacomodo obedeció, además de otros factores, a los costos laborales inferiores que existían en los países en vías de desarrollo<sup>137</sup>. Se trató de una estrategia que además de aprovechar las ventajas que ofrecían las nuevas localizaciones para la actividad industrial fue generadora de un nuevo orden de producción integrado, que al surgir vinculada a una estrategia de competencia mundial, también ha ido configurando una nueva división internacional y nacional del trabajo.

De esta forma, la perspectiva de la división internacional del trabajo se interrelaciona con el proceso de globalización. La modificación de la lógica de las economías de los países desarrollados de insertarse en la economía global ocasionó que en algunos países en vías de desarrollo no sólo se instalaran segmentos manufactureros para la exportación, sino que las nuevas tecnologías también estuvieran en estos países como fue el caso de México. De este modo, el contexto global de intensificación de competencias y de reubicación industrial es parte de una doble dinámica que asocia la inversión extranjera con las posibilidades de mayor explotación de la producción y el trabajo (Baca, Castillo, Vélez, y Arzate, 2011).

En México, al terminar la etapa de la sustitución de importaciones hubo un cambio en el modelo de desarrollo, en el cual las exportaciones pasaron a ser el principal eje para el crecimiento aplicándose los principios de liberalización de la economía. De este modo, la

---

<sup>137</sup> Otros factores importantes fueron: la debilidad de la clase trabajadora y de la legislación laboral en estos países que, entre otras cosas, permitía largas jornadas de trabajo, facilidades de rotación de personal etc. (Vela, 2008).

captación de *Inversión Extranjera Directa* (IED), esencialmente de industria manufacturera, se volvió prioridad (Vela, 2008). El modelo de crecimiento basado en las exportaciones se sustentó primordialmente en la formación bruta de capital fijo, para lo cual se requería atracción de IED. Con este modelo, de 1987 a 1993 hubo un crecimiento económico asociado a la IED y con ello se dio una reestructuración radical en las grandes y medianas empresas nacionales.

Dicho crecimiento fue interrumpido por la devaluación de diciembre de 1994 que significó una caída del PIB de -6.3% en 1995 y la pérdida de más de ochocientos mil empleos, ya que numerosas empresas salieron del mercado o redujeron su personal<sup>138</sup>. Así, la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 dio inicio al mismo tiempo que se desató la crisis económica en México.

El ingreso de México al TLCAN marca un antes y un después en las estrategias de desarrollo económico del país<sup>139</sup>. El comienzo de este tratado marcó la clara intención del gobierno mexicano de desarrollar la economía nacional por medio de un proceso de integración regional con los vecinos del norte (Estados Unidos y Canadá). El propósito de México al incorporarse al TLCAN era seguir aumentando tanto la IED en el país, como las exportaciones al mercado estadounidense para impulsar el desarrollo económico nacional.

En los primeros siete años del TLCAN (1994-2000) el comercio exterior de México se enfocó en gran medida en Estados Unidos y las industrias mexicanas dedicadas a la manufactura se integraron de buena forma a las cadenas de oferta regionales. Sin embargo, algunas de las tendencias de la economía mexicana desde 1994 no fueron como se esperaba: aumentó la brecha entre la productividad laboral y los salarios reales de los trabajadores, incrementó la desigualdad en la distribución del ingreso y el crecimiento neto del empleo en el sector manufacturero fue menor al pronosticado. Aunque es difícil precisar en qué medida las tendencias anteriores obedecen a la puesta en marcha del TLCAN y en qué medida a propensiones globales, lo cierto es que el desarrollo económico de México dio un giro

---

<sup>138</sup> Es de señalar, que para Baca et al (2011) la disponibilidad de mano de obra barata no es el factor determinante para la inversión extranjera. Precisan que en el marco de la globalización la tendencia del capital internacional a trasladar empresas y dispersar procesos productivos deja ver que la localización industrial depende cada vez más de las estrategias de mercado, asociación de capitales y otros criterios a solamente la disponibilidad de mano de obra barata.

<sup>139</sup> La apertura comercial de México comenzó a fines de los años ochenta, lo hizo de manera multilateral al ingresar en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) (Blecker, 2010).

trascendental desde el primer lustro de la década de los noventa del siglo pasado (Blecker, 2010).

A partir de 1995 (después de la crisis económica de finales de 1994 y principios de 1995), la economía mexicana comenzó una estabilidad macroeconómica con un bajo crecimiento económico (menor al 2% per capita por año), que permitió al gobierno central comenzar a adoptar políticas económicas dirigidas a continuar la apertura comercial del país (Esquivel, 2010). Sin embargo, en 2001 se observó un decrecimiento en dicho proceso cuando el PIB aumentó sólo un 0.01% y la cada vez mayor articulación económica de América del Norte con otras regiones económicas mundiales.

La caída del PIB en 2001 se explica por la enorme dependencia comercial de México hacia Estados Unidos y por el agotamiento de los efectos del TLCAN en lo que se refiere a la IED. El elevado porcentaje de exportaciones de México hacia Estados Unidos, que representaban alrededor del 85% del total, se redujo debido a la crisis que atravesó ese país a inicios del año dos mil y a la desaceleración de la economía que provocó una recesión en los dos años siguientes. Otro factor que influyó fue el segundo lugar de China en las importaciones de Estados Unidos en 2003 lo que desplazó a México al tercer lugar en este ramo, con lo cual se frenó el proceso de integración económica entre México y Estados Unidos (Blecker, 2010).

Una de las industrias más afectadas por esta situación fue la maquiladora, ya que muchas de las empresas de esta industria se reubicaron en China buscando reducir los costos de producción por los menores salarios que representaban una ventaja comparativa para ese país. Además, los múltiples acuerdos de libre comercio que entabló Estados Unidos con otros países de América Latina aumentó la competencia de las exportaciones mexicanas con otros países de la región, por lo que la recuperación económica de Estados Unidos no tuvo un efecto significativo para la economía mexicana (Vela, 2008).

En términos generales, el PIB total del país tuvo una Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) de 2.3% de 1980 a 2003. Al inicio de la década de los ochenta del total del PIB el sector primario participaba con un 6.8%, el secundario con 27.5% y el terciario con 65.7%. Para 1998, el sector primario se contrajo al 6%, el secundario aumentó al 28.7% y el terciario se redujo ligeramente al 65.4%, es decir, el sector secundario fue el de mayor crecimiento en este período. Lo anterior se explica por el aprovechamiento de las ventajas

iniciales de la apertura comercial y la entrada en vigor del TLCAN, sin embargo, esta situación cambió una vez agotadas estas ventajas ya que para 2003 el sector terciario aumentó su participación en el PIB a 67%, el secundario la redujo al 27.2% y el primario a 5.9% .

Es indudable la importancia que ha adquirido el sector terciario tanto en la economía mundial como en la mexicana. Para algunos autores este proceso de *tercialización* tiene relación directa con el nivel de desarrollo de las naciones (Garza, 2010; Félix, 2010). El avance científico, la nueva división internacional del trabajo, la creciente globalización económica y los factores anteriormente descritos, apoyan la tendencia hacia la preeminencia del sector terciario en las economías del mundo (Félix, 2010). En México, la terciarización de la economía ha sido considerada como una característica de la reestructuración productiva en la etapa globalizadora, ya que durante el modelo económico de sustitución de importaciones el sector con mayor dinamismo fue el secundario (Sobrino, 2010)<sup>140</sup>.

En lo referente al empleo, como se mencionó en párrafos anteriores, los sectores que más aportaban al PIB nacional y generaban el mayor número de empleos en 1993 eran: los servicios comunales, sociales y personales que generaban 22.2% del PIB y empleaban al 28.12% del personal ocupado total. El sector comercio, restaurantes y hoteles 21.2 y 18.29% respectivamente y en tercer lugar la industria manufacturera con 18.5% del PIB y 12.05% del empleo total. En contraste con esto, los servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler que aportaban el 15.4% del PIB sólo generaban 1.99% del empleo total. Por su parte, los sectores agropecuarios y de la construcción generaban altos porcentajes de empleo, 22.74 y 10.33% y sólo aportaban 6.1 y 4.7% del PIB respectivamente (Vela, 2008).

Entre 1996 y 2000, las tasas de crecimiento del PIB fueron positivas (principalmente de 1999 a 2000 donde el PIB alcanzó tasas de crecimiento hasta de 6.6%) lo que se reflejó en el incremento del empleo formal en más de cuatro millones y medio de personas. La crisis de 2001 afectó principalmente a los sectores de la construcción, la industria manufacturera, al comercio, restaurantes, hoteles, y demás industrias del sector terciario. Estos sectores se

---

<sup>140</sup> De 1960 a 1980 el sector terciario aumentó su participación en la estructura económica del país de 65 a 65.7%, mientras que el sector secundario paso del 22.4 al 27.5%. Por lo que el modelo de sustitución de importaciones favoreció una mayor participación de actividades industriales en el PIB nacional (Sobrino, 2010).

caracterizan porque generan el mayor número de empleos, por lo tanto aumentó la tasa de desocupación abierta en esos años<sup>141</sup> (Vela, 2008).

En el 2000, los sectores que aumentaron el personal empleado fueron: la construcción que generó 12.36%, el transporte y comunicaciones 6%, y aumentaron ligeramente los sectores: electricidad, gas y agua, y el comercio, restaurantes y hoteles. En cambio, los sectores que generaban el mayor número de empleos y redujeron su participación relativa fueron: los servicios comunales, sociales, técnicos y profesionales, así como el sector agropecuario. Para 2004, redujeron su participación relativa en la generación de empleos el sector industrial, que participó con 10.89% de los empleos, y el sector agropecuario con 20.35%. De esta forma, en los primeros años del siglo XXI se agudizó la crisis del empleo derivada de la transformación económica que ocasionó que sectores tradicionalmente generadores de empleo disminuyeran su participación en el PIB, y por el contrario, sectores que generaban poco empleo aumentaran su participación en éste (Vela, 2008).

En suma, en la última década del siglo XX y el inicio del siglo XXI se consolidó la apertura comercial de México a través de la entrada en vigor del TLCAN en 1994. Esta situación tuvo efectos significativos en la industria mexicana, principalmente la manufacturera, al aumentar considerablemente la IED en ese sector económico, con lo cual su participación en el PIB nacional se incrementó de forma importante a lo largo de la década de los noventa. Lo anterior tuvo implicaciones significativas en la base económica de ciudades con tradición industrial, como San Luis Potosí, debido a que éstas comenzaron a insertar en sus agendas de desarrollo estrategias enfocadas en la atracción de capitales internacionales hacia sus territorios. Otra característica importante del escenario económico de México en la última década del siglo XX y los primeros años del XXI fue la expansión del sector servicios en la economía del país, al ser este sector el de mayor importancia en el PIB nacional.

---

<sup>141</sup> Según el INEGI la desocupación abierta se refiere al “porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra desocupada, personas que no estando ocupadas en la semana de referencia buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido”.

A la par de la transformación económica que vivía el país en la década de los noventa, estaba en marcha otro cambio, aunque este en el escenario urbano-demográfico, ya que esta década representó el freno en la velocidad que venía mostrando la expansión urbana en décadas anteriores. La Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) de urbanización a nivel nacional se redujo a 0.7%, menos de la mitad del 1.5% registrada en la década de 1980 a 1990<sup>142</sup>. Al inicio de los noventa el país tenía una población total de 81.25 millones (M) de personas, de las cuales, 54.43 M vivían en 304 ciudades lo que representaba el 67% de la población total. Para el año dos mil, el crecimiento absoluto de la población fue de 16.23 M de habitantes, es decir, incrementó un 20%, con lo que la población del país alcanzó los 97.5 M, de los cuales 65.6 M se concentran en un sistema de 349 ciudades, en otros términos, el 67.3% de la población total del país vivía en zonas urbanas (Garza, 2010).

En términos absolutos, en los noventa la población urbana del país creció 14.1 M de personas, esto fue ligeramente menor al crecimiento registrado en la década anterior que registró un incremento de 14.8 M. Garza (2010) sostiene que la desaceleración en el crecimiento de la población urbana se debió a cierta la recuperación del sector primario que se reflejó en el aumento del 2.2% del PIB agrícola, lo que redujo la emigración del campo a la ciudad. Este mismo autor señala que la población rural creció de 29.8 a 31.8 M de habitantes en este mismo período.

De este modo, en la década de los noventa el crecimiento de las urbes en México se desaceleró. No obstante, en términos absolutos esto no fue igual en todas las ciudades, para Garrocho (2013) una de las primeras características que tiene el crecimiento de la población de las ciudades mexicanas es que a mayor población inicial mayor crecimiento absoluto<sup>143</sup>. Por lo que las cuatro urbes más importantes del país, a pesar de tener tasas de crecimiento poblacional inferiores a la media nacional, absorbieron el 30.4% de la población urbana total, es decir, 4.3 M de personas (Garza, 2010). Lo anterior implicó que, a pesar del menor crecimiento de la población urbana durante la última década del siglo pasado, los gobiernos

---

<sup>142</sup> La tasa de urbanización se refiere al incremento medio anual del grado de urbanización (Garza, 2010).

<sup>143</sup> Lo anterior no se debe a menores o mayores tasas de natalidad o mortalidad respectivamente, sino a la mayor atracción de migrantes que tienen las ciudades con más población y a la capacidad de retención de la población residente (Garrocho, 2013).

locales de las ciudades mexicanas, principalmente las más pobladas, tuvieron que proporcionar infraestructura básica (educación, salud, comunicaciones, transporte), vivienda y empleo a más de 14 M de personas.

Al comienzo de la primera década del siglo XXI el país continuó con el proceso de urbanización. La población total aumentó cerca de 5.8 M de habitantes en el primer lustro del nuevo siglo llegando a 103.26 M, lo que significó un crecimiento absoluto de 22 M de personas desde 1990 con una TCPA de 1.5%. En este mismo período la población urbana creció en 5.88 M, es decir, cerca de 100 mil habitantes más que la total, lo anterior derivado de la disminución de la población rural en esa misma cantidad. De esta forma la población urbana sobre pasó los 71.49 M de habitantes, alcanzando un crecimiento absoluto de 20 M desde 1990 con una TCPA de 2.1%, la cual fue superior a la de la población total por lo que el grado de urbanización avanzó de 63.4 a 69.2% (Garza, 2010).

En 2005 el sistema de ciudades aumentó a 367 debido a que 18 localidades que eran rurales en el 2000 superaron los 15,000 habitantes<sup>144</sup>. Del total del sistema urbano nacional eran consideradas como pequeñas 244 ciudades que concentraban al 8.8% de la población urbana, las medianas ascendían a 92 y absorbían al 19.9% de los habitantes, y las grandes aumentaron a 31 albergando al 71.3% del total de urbanitas del país<sup>145</sup>. De este modo, en los primeros cinco años del siglo XXI persistió la concentración urbana en las grandes ciudades (Garza, 2010).

Otra de las características del desarrollo urbano de México al final del siglo XX y principios del XXI es la expansión del fenómeno metropolitano. Las consideradas como zonas metropolitanas son las que han absorbido la mayor cantidad de población en las últimas décadas<sup>146</sup>. En 1990 el país tenía una población total de 81.3 M y de estos habitaban en zonas urbanas poco más de 51.49 M de habitantes, de los cuales 41.69 M se localizaban en 51 zonas

---

<sup>144</sup> Para Sobrino (2011), en 2005 en el país había 356 urbes, de las cuales 77 eran de tamaño intermedio, 8 contaban como más de 1 millón de habitantes y 1 (la ZMCM) superaba los 19 millones de habitantes.

<sup>145</sup> Garza (2010) considera en las 367 ciudades a las localidades de más de 15,000 habitantes y a las consideradas como zonas metropolitanas. Asimismo, establece como pequeñas ciudades a las que tienen una población de 15,000 a 49,999; medianas de 50,000 a 500,000 y grandes de 500,000 y más habitantes.

<sup>146</sup> En la clasificación de zonas metropolitanas se sigue la propuesta de Garza (2010) para la delimitación de las zonas metropolitanas de México. Además, se concuerda con este mismo autor de considerar incorrecto el criterio de definir como zonas metropolitanas únicamente a las ciudades cuya expansión de la mancha urbana rebasa al municipio original, ya que se excluye a grandes ciudades localizadas en un solo municipio.

metropolitanas, es decir, el 51.3% del total<sup>147</sup>, lo que significaba que el país ya era mayoritariamente metropolitano al final del siglo XX. En 2005, continuó la tendencia de la metropolización ya que de los 103.26 M de mexicanos el 57.5 % vivían en 57 zonas metropolitanas, esto era poco más de 59.36 M de personas (Garza, 2010).

Sin embargo, a pesar de la acentuación de la primacía urbana del país, el patrón de crecimiento de las ciudades está cambiando lentamente. En 1990, 5 zonas metropolitanas tenían más de 1 M de habitantes y concentraban al 46.7% de la población urbana del país, esto es 24 M de personas<sup>148</sup>. No obstante, se debe considerar la importancia que tenía la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) que por sí sola concentraba a 15.56 M de personas, esto es el 64.8% de la población de las ciudades millonarias.

Para 2005, las metrópolis que superaban el millón de habitantes ascendían a 9 y albergaban al 51% del total de la población urbana del país, esto era 36.6 M de personas, lo que indicaba una tendencia de concentración hacia las urbes millonarias. No obstante, la ZMCM mostraba una tendencia diferente ya que su participación en el total de la población de las ciudades millonarias se redujo al 52.57%. De esta forma, la velocidad de crecimiento de esta mega urbe se estaba reduciendo significativamente; entre 1990 y 1995 su población creció 11.3% y entre 1995 y 2000 6.36%, mientras que para el primer lustro del siglo XXI aumentó 4.58%, es decir, en 15 años su velocidad de crecimiento se redujo notoriamente<sup>149</sup>.

En este mismo lapso, las otras dos zonas metropolitanas más grandes del país, Guadalajara y Monterrey, presentaron similitudes con la ZMCM al registrar un aumento poblacional entre 1990 y 1995 de 15.95 y 16.27% respectivamente; mientras que para el quinquenio de 1995 a 2000 su crecimiento fue de 6.23 y 8.80%. En el primer lustro del siglo XXI la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) creció 10.73% mientras que la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) lo hizo en 10.79%. Aunque aún sigue siendo importante el crecimiento de estas dos zonas metropolitanas en este período, es menor al registrado en el primer quinquenio de la década de los noventa del siglo XX, lo que también significa que la velocidad de crecimiento de estas urbes está disminuyendo paulatinamente.

---

<sup>147</sup> La delimitación pionera de zonas metropolitanas en México se realizó en los años setenta y se detectaron las siguientes 12: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Torreón, León, Tampico, San Luis Potosí, Chihuahua, Orizaba, Veracruz y Mérida (Unikel, Ruiz y Garza, 1978:122-123).

<sup>148</sup> Estas eran las Zonas Metropolitanas de: la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca.

<sup>149</sup> En total entre 1990 y 2000 aumentó en 18% la población total de la ZMCM. Para la década de 2000 a 2010 continuó la tendencia decreciente al tener un aumento absoluto de población del 9% (Garrocho, 2013).

El comportamiento general de las otras ciudades millonarias fue similar al de las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, al mostrar tasas de crecimiento demográfico sistemáticamente decrecientes en los últimos 20 años. Sin embargo, las zonas metropolitanas de Querétaro, Toluca y León registran tasas de crecimiento superior a las demás ciudades millonarias y, según Garrocho (2013), se trata de ciudades críticas donde la velocidad del crecimiento demográfico que están registrando implica que sus gobiernos locales dispongan de poco margen de acción, en cuanto a planeación, creación de fuentes de empleo, financiamiento etc<sup>150</sup>.

Cabe señalar que las ciudades potencialmente millonarias son las que han presentado mayor dinamismo demográfico en las últimas décadas y se espera que para el 2020 superen el millón de habitantes<sup>151</sup>. Además, en México la capacidad de atracción de población de las ciudades parece incrementarse al acercarse a este umbral, las urbes que se encuentran en esta tendencia adquieren mayor relevancia al ser las principales atrayentes de población en los próximos años. Es por ello que las ciudades clave de México al iniciar el siglo XXI son, además de las ciudades millonarias, las potencialmente millonarias ya que todas éstas son capaces de generar importantes economías de urbanización y aglomeración y, por tanto, son clave para el funcionamiento de la economía y el desarrollo social del país (Garrocho, 2013).

En suma, el escenario urbano-demográfico de México en el ocaso del siglo XX y los albores del XXI estuvo caracterizado por el freno en la velocidad de expansión que venían mostrando las tres grandes metrópolis del país y el aumento en la velocidad de crecimiento de las ciudades millonarias y las potencialmente millonarias. Aunque en términos absolutos las grandes metrópolis seguían absorbiendo la gran mayoría de la población urbana del país. A la par, continuó expandiéndose el fenómeno metropolitano en las ciudades millonarias y las que estaban en proceso de convertirse en millonarias. Esto significaba que dos o más gobiernos locales tenían que coordinar el diseño e implementación de estrategias que buscaran potenciar el desarrollo económico, mejorar el bienestar social y ordenar la

---

<sup>150</sup> Las ciudades con esta *categorización* cumplen con dos criterios “i) tienen una gran masa poblacional, y ii) la velocidad de su crecimiento es acelerada, lo que implica crecimientos absolutos muy importantes” (Garrocho, 2013:74).

<sup>151</sup> Estas son ciudades que pasaron de 800,000 habitantes en 2010 y han mostrado tasas de crecimiento demográfico en los últimos 20 años que las llevarían a alcanzar el millón de habitantes en el 2020. Se trata de las ciudades de Mérida, Mexicali, Aguascalientes, Cuernavaca, Acapulco, Chihuahua y Saltillo (Garrocho, 2013).

expansión de estas áreas urbanas que comprendían dos o más unidades político administrativas diferentes.

### *Los nuevos esquemas de financiamiento*

La transformación económica, demográfica y urbana por la que atravesaron ciudades de países desarrollados y en vías de desarrollo desde finales del siglo XX estuvieron acompañadas de importantes cambios en los mecanismos de financiamiento con que contaban los gobiernos locales para el diseño e implementación de las estrategias contempladas en sus respectivas agendas urbanas. Como se mencionó en apartados anteriores, en las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, gobiernos locales de distintas latitudes adoptaron agendas pro-crecimiento con el objetivo de potenciar el desarrollo económico de sus territorios, por lo que era necesario contar con los recursos financieros suficientes para la puesta en marcha de estas estrategias.

No obstante, la transformación económica global y los efectos de las crisis económicas, que degradaban cada vez más la capacidad financiera de gobiernos de todo el mundo, ocasionaron la transformación de los mecanismos de financiamiento que tradicionalmente habían utilizado los gobiernos para la puesta en marcha de sus estrategias. En América Latina la forma tradicional de financiar las estrategias urbanas había sido a través de: i) implantación de impuestos, tasas y/o contribuciones que aumentarían las percepciones del Estado<sup>152</sup>; ii) contratación de deuda pública por parte de los gobiernos locales y, iii) aportaciones del gobierno central. Sin embargo, la creación y/o aumento de impuestos condujo a varios países a alcanzar un límite tributario. Además, la llamada crisis de la deuda externa de mediados de la década de los ochenta llevó a una tensión de las finanzas públicas, en la cual una parte creciente de los impuestos recaudados pasaron a ser destinados al pago de las deudas externas o internas (Sandroni, 2004; Villagómez, 1995).

Lo anterior derivó en que los gobiernos latinoamericanos destinaron una parte cada vez menor de su presupuesto para el desarrollo de estrategias urbanas que contemplaban la edificación obra pública (pequeños, medianos y grandes proyectos) y una parte cada vez

---

<sup>152</sup> Las tasas son formas de pago de servicios públicos específicos, paga quien los utiliza, y las contribuciones son formas de recaudación provisionales para la implantación de un determinado servicio público, por lo que tienen fecha para iniciar y terminar. Sin embargo, es frecuente que una contribución se transforme en una fuente de recaudación permanente convirtiéndose así en un impuesto (Sandroni, 2004).

mayor a pago de la deuda pública y sus intereses. En este escenario, varios gobiernos diseñaron y/o utilizaron formas de recaudación que no significaran un juego de suma cero; es decir, donde uno gana, el otro pierde; sino a través de un juego de suma mayor que cero, en el cual todos los participantes ganan en función de un incremento en el valor de inmuebles y de creación de plusvalías urbanas<sup>153</sup> (Sandroni, 2009).

México no fue ajeno a lo anterior, a finales de la década de los ochentas se implementaron una serie de reformas estructurales, en las cuales se acentuó la descentralización del Estado y se incentivó la participación de la inversión privada en ámbitos de operación tradicionales del sector público, como lo son las estrategias que contemplaban la edificación de obra pública. Lo anterior formaba parte de un programa de reforma estructural que buscaba incrementar la eficiencia y el dinamismo de la economía, basándose en señales de mercado, además de abrirla al capital internacional y a la competencia. Los dos objetivos más importantes de ese programa eran: i) mejorar la eficiencia económica y ii) reducir el déficit en el presupuesto público. Este último objetivo se obtenía inmediatamente al sustituir la inversión pública con la privada (Villagomez, 1995).

En este contexto, se diseñaron nuevas alternativas de las cuales pudieran disponer los gobiernos locales para el desarrollo de sus estrategias. Ya no sólo se trató de ejecutar las estrategias con recursos propios, contratación de deuda o con la participación de los gobiernos centrales, sino que se incluyeron diversos mecanismos que permitieron la participación del sector privado en operaciones tradicionalmente públicas. Esta inclusión del sector privado en el ámbito público se llevó a cabo mediante distintas formas de participación. Por ejemplo, a través de la edificación, operación o administración de una actividad, aunque manteniéndose la propiedad última de los activos en manos del Estado.

En este sentido, se diseñaron diversos mecanismos que permitieron la participación conjunta de los sectores público y privado que no implicaban la transferencia de los derechos de propiedad de los activos que se contrataran. Estos mecanismos estaban enmarcados en las denominadas “Asociaciones Público Privadas” (APP), concepto que implica una amplia gama de participaciones de la iniciativa privada en la prestación de servicios públicos, tales como: i) contrato de servicios, ii) contrato de administración, iii) contrato de arrendamiento,

---

<sup>153</sup> En este sentido, destacan las estrategias que utilizaron los gobiernos de Colombia, Brasil y Argentina (Sandroni, 2004).

iv) contrato de concesión, v) contrato de operación-transferencia y vi) Proyectos para Prestación de Servicios. Estos mecanismos no son mutuamente excluyentes, es decir, se pueden utilizar en combinación (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas [INDETEC], 2009).

En México, el gobierno central y algunos gobiernos locales han incursionado en esquemas de APP para la implementación de proyectos en los sectores: carretero, salud, educación y recientemente en el de seguridad pública mediante proyectos carcelarios<sup>154</sup>. Esta incursión se ha realizado con la justificación de compensar la escasez de recursos públicos para proyectos de inversión en infraestructura (PIAPPEM, 2012). Estos mecanismos son contratos de: Servicios, Administración, Arrendamiento, Concesión, Construcción-Operación-Transferencia (COT), y Proyectos para Prestación de Servicios (PPS). Estos esquemas se distinguen entre ellos por los distintos grados de participación del sector privado en los procesos de planeación, diseño, operación, administración y financiamiento de la inversión de un proyecto.

El contrato de servicios consiste en que el sector público contrate servicios en actividades específicas de operación y mantenimiento con el sector privado. El sector público establece los criterios generales que solicitará al privado y, durante la ejecución, supervisa al privado, paga una cuota fija acordada por los servicios y mantiene los riesgos comerciales. En cuanto al contrato por administración, éste concede mayor responsabilidad al sector privado, con respecto al de servicios, al incluir mayores responsabilidades de mantenimiento y operación. Con este tipo de contratos la propiedad la conserva el sector público, mientras que el control administrativo recae en el contratista privado. Generalmente este último obtiene al menos una parte de su compensación en función de su desempeño, es decir, entre mejor realice sus tareas, mayor compensación económica, por cual se considera que interviene como parte del riesgo comercial (Villagomez, 1995).

Por otra parte, en el contrato de arrendamiento el propietario de los activos, generalmente el sector público el cual se convierte en arrendador, transfiere su uso al arrendatario, quien adquiere la obligación de pagar una renta al arrendador. La característica

---

<sup>154</sup> En el carretero destaca la autopista Morelia-Salamanca en 2005 y la autopista Salamanca-León en 2011. En el sector salud el Hospital Regional de Alta especialidad de Cd. Victoria en 2007, y el Hospital regional de Toluca en 2010. En educación la UPSLP en 2008 entre otros (Programa para el Impulso de las Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos [PIAPPEM], 2012).

fundamental del arrendamiento es la separación entre uso y propiedad de los activos, no obstante, otros rasgos también son propios de este tipo de contratos. Por ejemplo, en este esquema el arrendador es el responsable de la inversión fija y del pago de la deuda, mientras que el arrendatario asume todos los riesgos comerciales, además de que tiene que financiar el capital del trabajo y los gastos de reposición de corto plazo de los activos, aunque no adquiere el compromiso de una inversión mayor. Cabe señalar, que hay una serie de transacciones enmarcadas en el arrendamiento, las cuales van desde los casos en que sólo se busca obtener los derechos de uso de un bien por un período corto, hasta los casos en que este procedimiento es una forma para que el mediante el arrendamiento sea posible financiar la adquisición de los activos arrendados (Villagómez, 1995).

El contrato de concesión es similar al de arrendamiento, aunque con mayores responsabilidades y riesgos para el sector privado ya que aporta toda la inversión para el desarrollo del proyecto. En este esquema el sector público contrata a una empresa privada la construcción o ampliación y operación de un proyecto por un período determinado, regresándose los activos al sector público después de concluido el período acordado. El privado asume en su totalidad los riesgos del éxito o no del proyecto, paga derechos al sector público y es responsable del mantenimiento y de las inversiones que necesite el proyecto entretanto este vigente la concesión; mientras que los planes de inversión y su implementación son sujetos de revisión del sector público. Por lo general estos contratos tienen una duración de 15 a 30 años, lo cual se estima que es el tiempo suficiente para que el sector privado recupere su inversión y obtenga ganancias (Villagómez; 1995)

Otro de los contratos más utilizados que incluye participación público-privada es el llamado Construcción-Operación-Transferencia (COT), el cual está basado en un arreglo similar a la concesión. En este esquema los proyectos son desarrollados con financiamiento del sector privado y también son administrados por éste. Sin embargo, la propiedad de los proyectos y el derecho a obtener ingresos de éstos son transferidos al gobierno al vencimiento del contrato (Villagómez, 1995).

Por otra parte, los contratos de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) son un esquema que se implementó en México a partir de 2002, se basa en el modelo británico de iniciativas de financiamiento privado (PFIs por sus siglas en inglés), introducido en el Reino Unido en 1992. En este esquema el sector público contrata los servicios de empresas privadas

para diseñar, financiar, construir y operar infraestructura pública (INDETEC, 2009). Bojórquez (2006) precisa que los PPS consisten en que una empresa del sector privado diseñe, construya, financie y opere infraestructura de apoyo para prestar, en forma integral, diversos servicios a dependencias y entidades gubernamentales, para que éstas a su vez presten servicios públicos. Es importante aclarar las diferencias de los PPS con respecto a la concesión tradicional; en los PPS la responsabilidad de los servicios siempre está a cargo del sector público, por lo que éste tiene las opciones de financiar y operar la infraestructura con recursos propios, deuda pública, o bien, mediante uno de los mecanismos contemplados en las APP.

La característica común más importante de los mecanismos mencionados es que el sector público al final de los contratos mantiene la propiedad de los proyectos que se desarrollaron. Las principales diferencias entre los mecanismos se encuentran en el grado de participación privada y en la complejidad de la estructura del contrato. Los contratos de servicios y administración son los más simples, en estos la participación del sector privado es menor ya que sólo implican contratar una compañía para realizar servicios específicos en una empresa por un pago fijo, aunque el riesgo financiero lo mantiene el gobierno. El arrendamiento implica mayor participación privada, ya que cuando el privado es el dueño de los activos puede disponer de ellos al final del contrato sin que la necesidad del sector pública sea tenida en cuenta. Las concesiones implican un mayor grado de participación privada y con ello una mayor complejidad en la estructura del contrato que los mecanismos señalados anteriormente, por lo que su uso es más común en proyectos que requieren de una fuerte inversión. En tanto los PPS, se trata de un esquema novedoso en México que busca solventar la debilidad financiera por la que atraviesan los gobiernos locales.

Cabe señalar que, en México, en materia de Asociaciones Público Privadas, el 16 de enero de 2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto en el que se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP). Esta ley regula las relaciones contractuales de largo plazo entre instancias del sector público con instancias del sector privado. Estas relaciones consideran la prestación de servicios al sector público a través de la provisión de servicios e infraestructura por parte de una empresa privada. La LAPP dispone que las dependencias y entidades públicas deberán realizar el análisis costo beneficio de los proyectos para prestación de servicios conforme a los lineamientos que emita la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el fin de establecer que el proyecto genere beneficios netos positivos bajo supuestos razonables.

En síntesis, los mecanismos de que disponen los gobiernos locales para *financiar* el diseño y desarrollo de obras de interés público, que formen parte de sus estrategias, se pueden agrupar en cuatro esquemas principales i) con recursos propios<sup>155</sup>, ii) mediante contratación de deuda pública, iii) con participación de otros órdenes de gobierno y iv) mediante una Asociación Público Privada. Cabe mencionar que, a pesar de la cada vez mayor participación del sector privado en el diseño, implementación y administración de intervenciones tradicionalmente públicas, la decisión del esquema de financiamiento a utilizar recae todavía en el sector público, la cual depende en gran medida de los objetivos que se buscan con la implementación de estos proyectos, así como de la experiencia de los tomadores de decisiones en el esquema a utilizar.

Una vez seleccionado el mecanismo de financiamiento que se va a utilizar en las estrategias urbanas, es necesario definir la empresa del sector privado con la que el sector público llevara una relación contractual para el desarrollo de los proyectos contemplados en las estrategias. En México existen tres mecanismos de los cuales dispone el sector público para designar a las empresas del sector privado que serán las encargadas de diseñar, edificar o administrar los proyectos de interés público: i) invitación a cuando menos tres personas, ii) adjudicación directa y iii) licitación pública (Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas [LOPSR], 2009). En el caso de las APP el mecanismo más utilizado es la licitación pública debido a los considerables montos de inversión que éstas requieren.

La licitación pública es diseñada y realizada en su totalidad por el sector público, aunque involucra la participación activa del sector privado, y consta de cuatro etapas principales: i) diseño de las bases de la licitación, ii) presentación de propuestas, iii) revisión de propuestas y iv) fallo de la licitación<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> Para financiar proyectos con recursos propios es necesario que el gobierno cuente con un sistema fiscalizador eficiente que permita la captación de ingresos suficientes (Secretario de Finanzas 1997-2003, 24 de marzo de 2014).

<sup>156</sup> La primera etapa consiste en la preparación de las bases de licitación, que es un procedimiento en el que el sector público establece el objeto de la licitación, es decir, la obra que se va a desarrollar, o el servicio que se va a requerir; además se instauran los requisitos que habrán de cumplir quienes busquen participar, así como las condiciones generales en las que se desarrollará el proceso y los criterios que serán empleados para determinar al ganador. Después de establecidas las bases de licitación se publica la convocatoria en los canales establecidos en la LOPSR, y se inscriben aquellos que cubran los requisitos estipulados. La segunda fase es la presentación de proposiciones por parte de los particulares que hayan cumplido con los requisitos de

Cabe señalar que los contratos y concesiones son derivados de la licitación, por lo tanto, no deben celebrarse u otorgarse en tanto no quede satisfecho tal requisito en una etapa preliminar a su realización. El procedimiento de licitación no forma parte del contrato ni de la concesión, que, por cierto, pudieran no llegar a celebrarse u otorgarse. En consecuencia, licitación y contrato administrativo son dos procedimientos independientes aun cuando están interrelacionados, por ser el primero requisito del segundo (Ruiz, 2011).

En este marco, se considera que la licitación pública es reveladora del universo de actores que buscan participar en el desarrollo de las estrategias de los gobiernos locales. En este sentido, se considera que mediante el análisis del proceso de licitación es posible identificar a estos actores, y con ello esclarecer el grado de interés que han tenido empresas, nacionales o internacionales, de participar en las estrategias de desarrollo implementadas en la ciudad de San Luis Potosí, en la cual tradicionalmente los empresarios locales han sido los principales protagonistas.

#### *La transformación económica y urbana de la Ciudad de los Jardines*

La transformación económica global y nacional, así como la evolución urbano-demográfica acontecidas al final del siglo XX se vieron reflejadas en la realidad de San Luis Potosí. El reajuste económico mundial que implicó el reacomodo, principalmente hacia países en vías de desarrollo, de industrias que dependen mayoritariamente de mano de obra; la política nacional que privilegiaba la atracción de IED y sus impactos tecnológicos y sociales; el TLCAN que reforzaba la apertura económica de México y su integración con sus vecinos del norte. El aumento de la población urbana, la metropolización y sus implicaciones para el diseño de políticas urbanas por parte de los gobiernos locales.

En este escenario, el presente apartado tiene como propósito indagar los efectos que tuvieron estas transformaciones globales y nacionales en la capital potosina, para ello, se estructura en dos sub-apartados. En el primero se abordan los efectos de las reestructuraciones descritas en la base económica de la ciudad. En el segundo, se analizan

---

participación previamente establecidos. Después de entregadas las proposiciones se realiza la apertura de éstas, en la cual se permite a los participantes tener conocimiento de todas las ofertas realizadas. La tercera etapa radica en la revisión, por parte del sector público, de las proposiciones entregadas por los particulares y la última etapa consiste en que el sector público determina que particular haya ofrecido la proposición solvente más baja, o en su caso, declarar que ninguno de ellos lo hizo (LOPSR, 2009).

los efectos de estas reestructuraciones en la dinámica urbano-demográfica del estado y la ciudad.

A partir de la década de los noventa del siglo XX San Luis Potosí registró un repunte económico derivado en parte por la estabilidad política del estado y en parte por los efectos de la incorporación del país al proceso de globalización. Esto último implicó que el país, y por tanto el estado, se viera inmerso en la dinámica de la reestructuración industrial, la liberalización del comercio internacional y las nuevas tendencias relacionadas con la flexibilización de procesos productivos, la innovación y el desarrollo tecnológico.

De este modo, el sector manufacturero, en particular la industria automotriz, ubicado en la entidad observó notorias transformaciones en su estructura sectorial, dinámica económica, en la modernización de sus procesos productivos, en la incorporación de prácticas y modelos de innovación, y en la generación de interrelaciones con otros sectores o ramas de la actividad económica<sup>157</sup>. De tal forma que el sector manufacturero registró una importante evolución en los últimos años del siglo XX, derivada, al igual que en la industria nacional, de la reestructuración económica mundial ocurrida a raíz de la apertura comercial y la necesidad de las empresas de este ramo de aumentar su nivel de competitividad.

A nivel estatal, en la década de los noventa la industria manufacturera fue la principal receptora de la IED al absorber 93.6% de la inversión, mientras que la minería captó 2.1%, comercio 2.6%, comunicaciones y transportes 0.9% el restante 0.8% fue atraído por otros servicios<sup>158</sup>. En 1996 se encontraban instaladas 57 empresas con inversión extranjera, diez años después, en 2006, aumentaron a 191 las empresas con IED en el estado, de las cuales el 89%, es decir, 170 se instalaron en alguno de los parques industriales localizados en la capital potosina<sup>159</sup>. Las restantes 21 empresas se localizaron principalmente en los municipios de Matehuala, Soledad de Graciano Sánchez y Mexquitic de Carmona<sup>160</sup> (Rivera, 2010). Lo anterior significa que en un período de diez años se triplicó la cantidad de empresas con IED

---

<sup>157</sup> En relación con estas vinculaciones económicas intersectoriales, conviene destacar la formación de cadenas productivas como es el caso de la industria automotriz, las ramas metal-mecánicas, alimentos y plásticos.

<sup>158</sup> El total de la IED de 1996 a 2006 fue de 915.2 millones de dólares, lo que equivale al 0.6% de la IED ejercida en el país en ese mismo período (Rivera, 2010).

<sup>159</sup> Las 191 empresas instaladas en 2006 representaban el 0.6% del total de las empresas con participación extranjera, que en todo el país sumaban 34,535 (Rivera, 2010).

<sup>160</sup> En lo referente al origen de la IED que llegó a la ciudad de San Luis Potosí el 59.2%, esto es 113 empresas, provenían de Estados Unidos, 25.7% era inversión europea, 3.7% inversión canadiense y el 11.4% restante de otros países, lo cual hace evidente la importancia de la inversión norteamericana en la entidad.

y con ello se acentuó la primacía de la capital del estado como receptora de este tipo de empresas. Además, con esta situación la estructura económica de las actividades predominantes en San Luis Potosí tendió hacia la integración de las cadenas globales de valor.

De esta forma, en la década de los noventa del siglo pasado San Luis Potosí observó un repunte en la actividad industrial y terciaria, lo que permitió lograr un crecimiento continuo del empleo. La participación porcentual de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada de la ciudad, respecto a la del estado, se acentuó a lo largo esta década al pasar de 164,514 a 250,386 personas, es decir, de 31% en 1990 a 35% en el 2000<sup>161</sup>.

A nivel estatal, en 1990 la PEA ocupada del sector terciario representaba el 40% del total, mientras que el secundario y el primario absorbían el 26 y 31% respectivamente, lo que reflejaba la importancia que aún tenía el sector secundario en este año. A nivel municipal en 1990 el panorama era distinto, la PEA del sector terciario era del 59%, del secundario de 35% mientras que la del primario era el 3%. Para el año 2000, con el aumento de la preeminencia de la capital potosina en la PEA estatal, se modificaron los porcentajes de participación de los sectores económicos terciario, secundario y primario a 49, 27 y 21% respectivamente. En el municipio de San Luis Potosí se incrementó la participación del terciario a 63%, el secundario se retrajo 3 puntos porcentuales quedando en 32%, mientras que el primario registró un 2% de participación. Es de señalar, que, a pesar de la contracción del sector secundario en la capital potosina en la última década del siglo XX, la PEA de la industria manufacturera registró un aumento en términos absolutos del 36.8%, es decir, de 42,232 en 1990 paso a 57,764 personas en el año 2000<sup>162</sup> (ver cuadro III.2).

En lo referente al PIB, la participación estatal respecto al total nacional permaneció casi constante de 1998 a 2003 pasando de 1.74 a 1.72% respectivamente. A nivel estatal continuó relativamente estable de 1994 a 2003 con una contracción de la agricultura y una pequeña expansión del sector manufacturero, el cual experimentó un cambio importante por la transformación económica global mencionada anteriormente.

---

<sup>161</sup> El total de la Población Económicamente Activa ocupada estatal en 1990 era de 529,016, mientras que para el año 2000 era de 715,731 personas. Los datos corresponden a población ocupada de 12 años y más de los Censos Generales de Población y Vivienda de 1990 y 2000.

<sup>162</sup> Datos obtenidos de los Censos Generales de Población y Vivienda de 1990 y 2000.

Un ejemplo, a mayor nivel de desagregación, de la incidencia de la transformación económica global en la industria manufacturera de San Luis Potosí es que a principios de la década de los noventa los sectores más modernos de la manufactura; como las industrias química, metálica y de productos metálicos, maquinaria y equipo; concentraban 43.45% del PIB total de la actividad manufacturera, este porcentaje se elevó a 60% en 2003 destacando la participación de productos metálicos, maquinaria y equipo con un incremento del 16.91 al 26.7%. En contraste, los sectores tradicionales; como alimentos y bebidas, textil y maderas; representaban 40% de la actividad manufacturera en 1993 y para 2003 redujeron su participación a 33.6% (ver cuadro III.3) (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-México [PNUDM], 2006).

**CUADRO III.2**

**Población Económicamente Activa ocupada por sectores del Estado y el municipio de San Luis Potosí de 1990 y 2000**

	1990				2000			
	Estatad	%	Municipal	%	Estatad	Municipal	%	
Total	529,016	100%	164,514	100%	715,731	100%	250,386	100%
Primario	164,682	31%	4,487	3%	152,565	21%	3,788	2%
Secundario	137,601	26%	57,119	35%	193,590	27%	80,312	32%
Terciario	209,182	40%	97,629	59%	348,700	49%	158,941	63%
No especificado	17,551	3%	5,279	3%	20,876	3%	7,345	3%

FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda de 1990 y 2000.

En 2003, los sectores que generaban mayor riqueza en el estado eran las manufacturas, el comercio y los servicios especializados. En términos reales, las principales actividades eran la industria manufacturera, que participaba con el 23.3%, el comercio con el 17.18%, los servicios comunales y financieros con el 23.2 y 11.9% respectivamente<sup>163</sup>. Aunque la base económica del estado es fundamentalmente de servicios y manufacturas, el empleo en el sector primario aún es importante (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI], 2005).

Para 2004 al analizar la población ocupada (PO) por sectores se puede observar que el sector terciario albergaba al 50.7%, y el segundo sector en importancia en este indicador

<sup>163</sup> PIB en miles de pesos a precios corrientes en valores básicos de 2003

era el primario al concentrar al 26.8%, mientras que el secundario reunía el 22.4% de la PO. En términos generales la economía potosina sigue el comportamiento de la nacional, sin embargo, a finales de la década de los noventa y al inicio de la del dos mil tuvo un mejor desempeño que ésta. Después del descenso en 1995 por la crisis económica nacional (-11.1%), el PIB potosino creció a tasas superiores a 6% entre 1996, 1998 y en el año 2000. Durante 2001 y 2002 el crecimiento fue inferior a 1.0%, pero tuvo un repunte en 2003 (4.7%) y 2004 (8.2%) siendo cuatro veces más alta que la tasa de crecimiento nacional (PNUDM, 2006).

**CUADRO III.3**  
**Estructura porcentual de la industria manufacturera:**  
**San Luis Potosí de 1993 y 2003**

	Período	
	1993	2003
Alimentos, bebidas y tabaco	32.81	30.14
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	4.82	2.66
Industria de la madera y productos de madera	2.68	0.84
Papel, productos de papel, imprentas y editoriales	3.57	3.15
Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico	4.63	5.83
Productos de minerales no metálicos, excepto derivados de petróleo y carbón	9.49	8.41
Industrias metálicas básicas	21.75	19.46
Productos metálicos, maquinaria y equipo	16.91	26.7
Otras industrias manufactureras	3.33	2.82

FUENTE: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-México (2006:54).

De esta forma, la economía potosina estaba altamente concentrada la zona centro del estado ya que para el 2003 ésta generaba el 74% del PIB estatal y el 85% del valor bruto de la producción manufacturera<sup>164</sup>. Además, concentraba la mayoría de las empresas

<sup>164</sup> En el Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009 los municipios que conformaban lo región centro del estado eran: San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez, Cerro de San Pedro, Villa de Reyes, Mexquitic de

manufactureras: el 98% de las productoras de químicos, derivados del petróleo y plásticos; el 94% de productos metálicos, maquinaria y equipo; el 80% de las productoras de papel, imprentas y editoriales, y el 62% de las textiles, confección e industria del cuero. Por PO es esencialmente industrial, comercial y de servicios (Gobierno del Estado de San Luis Potosí [GESLP], 2004).

En suma, la reestructuración económica global en que se vio inmerso el país tuvo distintas repercusiones económicas en San Luis Potosí, una de éstas fue convertirse en destino de importantes flujos de inversión nacional y extranjera en las ramas metal-mecánica, automotriz, electrónica, comercio, turismo, y desarrollo inmobiliario. Lo anterior fue complementado por el procesamiento de materias primas de origen local, la producción agrícola y ganadera, la producción de alimentos y bebidas, entre otras áreas de actividad (Moreno, 2009); esta tendencia cristalizó una reestructuración económica e industrial en la ciudad. Para 2003, la economía de la ciudad tenía una alta participación de las actividades terciarias, las cuales absorbían 67.8% del PEA ocupada, lo que era un porcentaje superior al promedio nacional de 66.8%<sup>165</sup>. Un indicador de esta transformación económica que vivió la capital potosina se puede encontrar en el estudio realizado por Cabrero (2013), en el cual se ubica a la capital potosina con un índice de competitividad alta ocupando el sexto lugar de 74 ciudades mexicanas analizadas.<sup>166</sup>

### *La consolidación urbana*

En las últimas décadas del siglo XX San Luis Potosí, al igual que el resto del país, experimentó una importante transformación en la distribución poblacional en su territorio pasando a un patrón donde la mayor parte de la población se concentra en áreas urbanas. Ejemplo de ello es que en 1950 el 69.5% de la población se ubicaba en zonas rurales y el 30.5% en urbanas; esto cambió radicalmente en 2005 cuando el 63% de la población vivía

---

Carmona, Ahualulco, Armadillo de los Infante, Villa de Arriaga, Villa de Zaragoza, Santa María del Río y Tierra Nueva.

<sup>165</sup> San Luis Potosí no era de las entidades más importantes del sector servicios a principios de la década del 2000, no obstante, la participación de la entidad en el PIB terciario nacional se elevó de 0.80% en 1980 a 1.4% en 2003. Por lo que se argumenta que es de los estados que ganan participación en el proceso de descentralización terciaria, ya que absorbió el 5.6% del 10.8% perdidos por la Ciudad de México y Sonora (Félix, 2010).

<sup>166</sup> Cabe señalar que en este estudio se utilizan cuatro componentes principales para la elaboración del indicador de competitividad, estos son: económico, institucional, socio-demográfico y urbano, destacando San Luis Potosí en el componente socio-demográfico.

en áreas urbanas y el 37% en rurales. Es importante señalar que en el análisis de la dinámica demográfica de la ciudad de San Luis Potosí es necesario contemplar también el de la ciudad de Soledad de Graciano Sánchez, ya que en conjunto conforman la Zona Metropolitana de San Luis Potosí (ZMSLP) y por tanto mantienen una significativa interrelación en sus procesos demográficos<sup>167</sup>.

La participación de la población de San Luis Potosí respecto a la nacional disminuyó de 1990 a 2005 pasando de 2.5 a 2.33%. En este período el estado tuvo una TCPA de 1.36%, inferior a la del promedio nacional que fue de 1.81%. En 1990 la población del estado era de poco más de 2 M de personas, de los cuales el 55% se localizaba en áreas urbanas y el 45% restante en rurales. Del total de la población urbana del estado más del 55% se encontraba en la ZMSLP que en ese año tenía una población superior a los 658 mil habitantes, de los cuales el 79.81% residían en la capital potosina, es decir, 525,733 personas.

En 1995 el estado registró un crecimiento absoluto de poco más de 197 mil personas, el 80% de éstas se ubicó en áreas urbanas, esto es poco más de 159 mil. La ZMSLP tuvo un crecimiento absoluto de 123 mil habitantes lo que indica que captó el 62.4% del crecimiento absoluto del estado y el 78% de la población urbana. En este sentido, su contribución al total de la población urbana estatal pasó a 61.88%. Por su parte la capital del estado aumentó su participación en el total metropolitano a 80%, esto es poco más de 625 mil habitantes (ver cuadro III.4).

Al inicio de la década del dos mil la población estatal aumentó en términos absolutos 98,597 personas, lo que equivale a un crecimiento 50% menor al del quinquenio anterior. Esta situación poco cambio en los siguientes cinco años ya que en 2005 la población incrementó cerca de 111 mil habitantes. En estos diez años (1995-2005) la TCPA del estado fue de 0.95%, inferior al 1.33% del promedio nacional. Asimismo, la población urbana estatal en 2000 y 2005 representaba el 58.6 y 62.6% de la población total respectivamente, por lo que en este quinquenio el estado, al igual que el país, se consolidó como eminentemente urbano.

De igual forma, en estos años la ZMSLP incrementó su importancia relativa con respecto a la población total y urbana del estado. En el 2000 en la zona metropolitana se

---

<sup>167</sup> La integración de la ZMSLP se reconoce desde el estudio realizado por Unikel, Ruiz, y Garza en 1978. En 1993 se aprueba y se publica en el Periódico Oficial del Estado el primer Plan de Centro de Población Estratégico de las Ciudades de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez.

encontraba el 37% de la población total del estado y el 63% de la población urbana. Sin embargo, al interior de la ZMSLP la capital del estado disminuyó en dos puntos porcentuales (78.8%) su importancia relativa, por lo que el municipio de Soledad de Graciano Sánchez es el que tuvo el mayor incremento de población en este quinquenio. En 2005 continuó la tendencia de atracción de población de la ZMSLP al aumentar su porcentaje de población respecto a la estatal a 39,7%, no obstante, su participación en la población urbana del estado se mantuvo alrededor del 63%. En este mismo período la ciudad de San Luis Potosí tuvo un crecimiento absoluto de 60,418 personas, aunque continuó disminuyendo su participación relativa en el total de la población del área metropolitana al registrar 76.32% de la población total de ésta.

**CUADRO III.4**  
**Población nacional, estatal y metropolitana de 1990 a 2005**

Año	Área	1990	%	1995	%	2000	%	2005	%
Nacional	Total	81,249,645	100%	91,158,290	100%	97,483,412	100%	103,263,388	100%
	Total	2,003,187	2.47% <sup>a</sup>	2,200,763	2.41%	2,299,360	2.36%	2,410,414	2.33%
Estatal	Urbana	1,105,023	55.16% <sup>b</sup>	1,263,618	57.42%	1,346,029	58.54%	1,509,965	62.64%
	Rural	898,164	44.84% <sup>b</sup>	937,145	42.58%	953,331	41.46%	900,449	37.36%
San Luis Potosí	Urbana	525,733	79.81% <sup>c</sup>	625,466	79.99%	670,532	78.81%	730,950	76.32%
Soledad de Graciano Sánchez	Urbana	132,979	20.19% <sup>c</sup>	156,498	20.01%	180,296	21.19%	226,803	23.68%
Zona Metropolitana S.L.P.	Urbana	658,712	32.88% <sup>d</sup>	781,964	35.53%	850,828	37.00%	957,753	39.73%

FUENTE: INEGI. Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000; y Censo de Población y Vivienda 1995 y 2005; Secretaría de Desarrollo Social; Consejo Nacional de Población; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2007). <sup>a</sup> Porcentaje respecto a la población nacional; <sup>b</sup> Porcentaje respecto al total de la población estatal; <sup>c</sup> Porcentaje respecto al total de la ZMSLP; <sup>d</sup> Porcentaje respecto al total de la población estatal.

En términos generales, a nivel estatal existe un patrón de distribución polarizado ya que por un lado existe una alta concentración de población en la ZMSLP, y por el otro, una gran dispersión en un gran número de localidades pequeñas. La ciudad de San Luis Potosí, a partir de 1995, comenzó una disminución paulatina de su participación en el total poblacional de la ZMSLP ya que registró TCPA menores a las de Soledad de Graciano Sánchez, e incluso menores a las nacionales. Esto significa que Soledad de Graciano Sánchez se ha estado convirtiendo en el principal destino de la nueva población urbana de la ZMSLP, y San Luis

Potosí se está consolidando cada vez más como el motor económico de la zona metropolitana y del estado.

### 3. *AGENDAS URBANAS EN DISPUTA*

El análisis de los cambios en los escenarios económico, político, urbano-demográfico y financiero ocurridos al final del siglo XX ha permitido esclarecer las distintas fuerzas, globales y nacionales, que incidieron la toma de decisiones de los gobiernos de San Luis Potosí de 1993 a 2003. Por ejemplo, en el escenario económico con la consolidación de la apertura comercial del país, a través del TLCAN, las administraciones estatales poco a poco comenzaron a diseñar estrategias (inversión en infraestructura física, disminución de impuestos, etc.) que buscaban que la entidad captara la mayor cantidad de IED<sup>168</sup>. En el aspecto urbano-demográfico, la capital del estado absorbió a cerca del 50% del crecimiento absoluto de la población total del estado, lo que significó que las administraciones locales comenzaron a diseñar y desarrollar estrategias para brindar servicios básicos (salud, educación etc.), empleo, vivienda, seguridad pública, etc, a 205,217 personas<sup>169</sup>.

De esta forma, los cambios globales y nacionales incidieron en distinta medida, y en distinta forma, en la toma de decisiones de los gobiernos locales de San Luis Potosí desde 1993 hasta 2003. Esto permite entender una parte de la explicación de cómo era el modo de gobernanza que prevalecía en la entidad al final del siglo XX. Otra parte de la explicación se obtuvo con el análisis de los cambios en las alineaciones de gobernanza locales y con el de las relaciones intergubernamentales, presentados en los primeros apartados de este acápite. No obstante, para lograr el objetivo del capítulo aún es necesario incorporar una última

---

<sup>168</sup> Cabe señalar, que para DiGaetano y Klemanski (1999), la condición y estructura de la economía de una ciudad claramente afecta quien participa en una coalición gobernante. Para estos autores conocer la base económica de la ciudad (que sector de la economía produce la mayor cantidad de empleos, a la vez que genera más riqueza), da pauta para conocer a los actores empresariales que mayor influencia podrían tener sobre el contenido de una agenda urbana y sobre las estrategias derivadas de ésta. En el caso potosino, los actores empresariales ligados a la industria manufacturera y a los servicios que más peso tienen son aquellos que están aglutinados en las representaciones locales de cámaras empresariales nacionales como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) y la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), además de los agrupados en Industriales Potosinos (IPAC).

<sup>169</sup> Aunque la capital potosina mostró un crecimiento menor que el promedio nacional y el de Soledad de Graciano Sánchez, de 1990 a 2005 tuvo un crecimiento absoluto de 205,217 personas, lo que equivale al 50% del incremento absoluto del total de la población estatal que fue de 407,727 personas. De esta forma, en la última década de los noventa y el primer quinquenio de la década del dos mil se consolidó, al igual que en todo el país, la preeminencia urbana en el estado y la ciudad.

dimensión, las agendas resultantes de la interacción entre el escenario nacional y global y el local. que desarrollaron las administraciones locales de 1993 a 2003, por lo que el propósito de este apartado es analizar estas agendas, tratando de resaltar los efectos de las dimensiones abordadas en los apartados anteriores.

### *Las estrategias para lograr la estabilidad*

El panorama de San Luis Potosí entre 1990 y 1995 estuvo marcado por dos crisis principales: la política interna y la económica nacional. El contenido de la agenda urbana estatal estuvo fuertemente influenciado por éstas al incorporar estrategias de *reforma social y de desarrollo industrial* que buscaban si no resolver, si aminorar los efectos negativos de las dos crisis en la urbe. Para afrontar la crisis política la estrategia de *reforma social* utilizada fue la de *desarrollo comunitario* que tenía dos propósitos principales: disminuir el creciente desempleo que se tenía en la entidad y reconciliar al estado con la sociedad. El foco de la citada estrategia fue el Centro histórico de la ciudad donde se implementó el programa “Potosinos Trabajando” (Secretario de Desarrollo Económico 1997-2003, 18 de febrero de 2014). Además, se iniciaron los estudios necesarios para lograr ante la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO por sus siglas en inglés) la declaratoria del centro histórico de la ciudad como Patrimonio Cultural de la Humanidad.

El programa Potosinos Trabajando tenía el objetivo de rehabilitar el centro histórico de la ciudad y con ello generar empleos principalmente para trabajadores de la industria de la construcción. La estrategia contemplaba la creación de corredores peatonales además de la rehabilitación de plazas públicas. De los proyectos realizados destacan la remodelación de la calle de Arista<sup>170</sup>, la creación del corredor peatonal más grande de América Latina en ese tiempo, que comenzaba desde el mercado Hidalgo y terminaba en la Basílica de Guadalupe (aproximadamente 3.5 km). Así mismo, se impulsó la remodelación de las plazas principales de los siete barrios históricos de la ciudad<sup>171</sup>. Además, se edificó el “Colector Pluvial Reforma”, este proyecto buscaba captar las aguas pluviales que se acumulaban en gran medida en la Av. Reforma y generaban un problema muy grave de inundaciones en el centro

---

<sup>170</sup> Calle ubicada en el corazón del centro histórico de la ciudad.

<sup>171</sup> San Sebastián, Santiago, San Cristóbal del Montecillo, Tlaxcala, San Miguelito, San Juan de Guadalupe y Tequisquiapan.

de la ciudad<sup>172</sup>. En lo referente la búsqueda de la declaratoria del centro histórico de la capital potosina como Patrimonio Cultural de la Humanidad, en 1997 en su tercer informe de gobierno, Sánchez Unzueta presentó la catalogación de inmuebles con características de valor patrimonial e histórico del centro de la ciudad<sup>173</sup>. No obstante, las primeras intervenciones en el centro histórico se registran en la administración de Fernando Silva Nieto<sup>174</sup>.

Para afrontar la crisis económica la administración estatal implementó, además de “potosinos trabajando”, una estrategia de *desarrollo industrial* que se enfocó en brindar facilidades a inversionistas para instalarse en la entidad. Como parte de los apoyos que ofrecía el gobierno estatal se encontraban: la exención de impuestos, la inversión en terrenos para la instalación de las empresas, inversión en infraestructura de acceso etc. Con estos incentivos llegaron empresas importantes a la zona industrial localizada en el sur-oriente de la capital.

De esta forma, la agenda estatal contempló estrategias que buscaban, en un primer momento, estabilizar política y socialmente al estado y la ciudad, y en un segundo, generar desarrollo económico. Como se señaló en apartados anteriores, esta agenda estuvo profundamente influenciada por la interacción entre el escenario nacional y las alineaciones de gobernanza locales; por ello, la recuperación económica nacional que se tenía en la segunda mitad de la década de los noventa, aunada a los cambios en las estructuras de poder locales, donde se consolidó una notable influencia de Sánchez Unzueta en la ciudad y el estado, influyeron significativamente en el desarrollo de la agenda urbana de la gestión de Fernando Silva Nieto, la cual se aborda en el siguiente apartado.

### *La agenda estatal versus la agenda municipal*

En 1997 entraron en funciones las nuevas administraciones estatal y municipal. La gestión estatal estuvo encabezada por Fernando Silva Nieto, quien había sido candidato del PRI en

---

<sup>172</sup> Este colector pluvial desembocaba en el Río Santiago, antiguo afluente natural de la ciudad que fue convertido en circuito interior en el sexenio de Jonguitud (1979-1985).

<sup>173</sup> El catálogo de inmuebles fue realizado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) sede San Luis Potosí. La intención de este catálogo era justificar el valor histórico y cultural de las edificaciones localizadas dentro del perímetro del centro histórico.

<sup>174</sup> Cabe señalar, que este interés por la conservación del patrimonio cultural del estado estaba influenciado por el escenario nacional e internacional donde se clamaba por la conservación del patrimonio material de las ciudades (Zárate, 2008).

las elecciones estatales; mientras que en la contienda municipal resultó ganador Alejandro Zapata Perogordo, candidato del PAN. Al comienzo de estas administraciones el país, el estado y la ciudad continuaban con la recuperación económica, así como con una relativa estabilidad política y social.

Las agendas estatal y municipal se centraron en dos escalas distintas. La estatal se enfocó en estrategias que buscaban la integración regional, mientras que la municipal desarrollo estrategias pro-crecimiento que trataban de incentivar el desarrollo económico de la ciudad. El modelo económico nacional que buscaba, entre otras cosas, que las entidades federativas captaran la mayor cantidad de IED para potenciar su desarrollo, continuó influenciando el contenido de la agenda estatal, así como el de la agenda de desarrollo municipal. También, en este periodo iniciaron las aportaciones federales vía el ramo 33, lo que otorgó mayor certidumbre en la disponibilidad de recursos para los municipios. Esto explica, en parte, la relevancia que adquirió el gobierno municipal en el diseño e implementación de estrategias que buscaban incentivar la inversión privada en la capital del estado, aunado a la “rivalidad” política entre el Presidente Municipal y el Gobernador del Estado.

Como parte de la agenda de la administración estatal se continuó con la estrategia de *desarrollo industrial*, también desarrollada por la administración anterior, a la que se sumó una estrategia de *capital regional* que trataba de integrar a la entidad potosina en la región centro occidente del país. Como parte de la estrategia de *desarrollo industrial* se continuó brindando incentivos de exención de impuestos, suelo para la instalación de empresas, así como inversión en infraestructura de acceso. En la estrategia de *capital regional* se realizó una importante inversión en infraestructura carretera, así como en proyectos productivos los cuales se realizaron en distintos municipios del estado.

En la planeación del desarrollo de esta administración se veía a la ciudad de San Luis Potosí como un punto el cual se tenía que integrar a la economía regional:

La ciudad de San Luis Potosí se veía más como un punto que como un área y era importante para el estado el enfoque regional porque permitía sincronizar las diferentes políticas en espacios muy completos. Sin embargo, la ciudad tiene un peso tremendo con relación al resto del estado en términos de población y en términos de actividad económica. Entonces, la ciudad se veía como un punto que estaba perdiendo competitividad notablemente frente a sus

vecinos de siempre Aguascalientes, Querétaro, Monterrey y León (Secretario de Planeación del Desarrollo 1997-2003, 25 de marzo de 2014).

De este modo, la intención de la estrategia de *capital regional* era que la capital del estado se integrara a la región centro-occidente del país para potenciar la atracción de inversiones hacia su territorio, por lo que los principales proyectos se debían enfocar a reforzar la integración de la ciudad y el estado.

Lo anterior también aporta a la explicación de la mayor libertad de acción que tenía el gobierno municipal para el diseño de estrategias al interior de la capital, a diferencia de lo ocurrido durante la administración estatal 1994-1997, donde la injerencia del orden estatal en los asuntos de competencia municipal ocasionaba una constante disputa entre las dos instancias de gobierno. En lo referente a la administración municipal, en su agenda se incorporaron estrategias que trataban de integrar los aspectos urbano, económico y social a través de la planeación estratégica<sup>175</sup>.

En esta administración le hemos concebido a la planeación un valor estratégico, encaminado a soportar técnica y socialmente las acciones comprendidas, a priorizar y evaluar los proyectos de inversión, a definir aquellos que tienen mayor impacto en la comunidad y que sean detonantes de prosperidad para las zonas en que se implementen (Alejandro Zapata, primer informe de gobierno, 1998, en Cabrero 2005: 283).

Como parte de estas estrategias se desarrollaron diversos planes y proyectos en los que se intentó establecer una visión-objetivo para el uso de los recursos. Por ejemplo, se desarrollaron planes de zonificación urbana y sistemas de información integral, atención ciudadana, seguridad pública y vialidad. También comenzó la edificación de una serie de puentes vehiculares sobre la Av. Salvador Nava (eje interior de la ciudad) que tenían como propósito mejorar la movilidad y la imagen urbana.

De esta forma, las administraciones estatal y municipal implementaron estrategias de desarrolló en escalas diferentes, si bien no se encontraron datos que revelaran un acuerdo entre las dos instancias de gobierno para “coordinar acciones”, si se hallaron indicios del uso

---

<sup>175</sup> Para Cabrero (2005) el principal rasgo de la gestión de Zapata fue que estuvo fuertemente ligada al concepto de planeación estratégica como forma de gobierno, lo cual se reflejó tanto en la generación de programas de carácter urbano y vial como en el fortalecimiento y ampliación de mecanismos de participación ciudadana en las acciones del gobierno municipal.

de *poder de negociación* entre las dos gestiones, lo que permitió que cada nivel de gobierno desarrollara sus estrategias sin mayores conflictos.

En el siguiente apartado se profundiza en el análisis del mecanismo de financiamiento que utilizó la administración de Silva Nieto para poner en marcha su estrategia de *capital regional*. El estudio de este mecanismo de la estrategia estatal obedece a que se considera que los hallazgos encontrados aportan elementos importantes para continuar delineando el modo de gobernanza estatal que se tenía en ese periodo.

### *3.3.2.1 El esquema de financiamiento de la estrategia de Capital Regional*

En México, la decisión del mecanismo de financiamiento a utilizar para el desarrollo de una estrategia urbana es una etapa a cargo del sector público. En el caso de la administración estatal 1997-2003, estas decisiones se basaron en el análisis de tres elementos: i) el objetivo de la estrategia a desarrollar, ii) la situación financiera del gobierno y iii) y la viabilidad de recuperación, ya fuera social o económica (Secretario de Finanzas 1997-2003, 24 de marzo de 2014). Cabe señalar, que los factores señalados no necesariamente son los considerados por los tomadores de decisiones de todos los gobiernos locales del país, sin embargo, si brindan claridad del análisis que se realiza durante esta etapa.

En este contexto, para implementar la estrategia de capital regional la administración estatal encabezada por Silva Nieto diseñó un mecanismo de financiamiento a partir del análisis de los elementos mencionados. En el primero, es decir, el objetivo de la estrategia, el propósito general era mejorar la integración regional del estado, lo que se conseguiría mediante la edificación de dos autopistas. La primera era la carretera San Luis –Rioverde, que tenía una extensión de 103 km, con la cual se buscaba favorecer la vinculación de la zona centro del estado con los puertos del Golfo de México. La segunda era la carretera San Luis –Villa de Arriaga, con una longitud de 76 km, con ésta se tenía el propósito de optimizar la conexión del estado con los estados de la región del Bajío. Con este objetivo se presentó la estrategia al gobierno central, sin embargo, éste consideró que las carreteras federales existentes lograban los objetivos de conexión que buscaba el estado, por lo que el financiamiento de la estrategia vía co-participación con el gobierno central quedó descartada.

En el estudio del segundo elemento, la situación financiera del gobierno, se encontró que el estado tenía una dependencia cercana al 98% de los ingresos provenientes del gobierno

central para financiar el gasto estatal, por esta razón el financiamiento de la estrategia con recursos propios también estaba descartado<sup>176</sup>. Cabe señalar que la entonces administración estatal intentó disminuir esta dependencia financiera a partir de dos tácticas: i) fortalecer los esquemas de fiscalización en coordinación con la federación y ii) generar nuevas cajas (Secretario de Finanzas 1997-2003, 24 de marzo de 2014).

Con la primera, se buscó mejorar los programas de captación fiscal vía actos de servicios de fiscalización y se pasó del penúltimo al segundo lugar en programas de captación a nivel nacional. En la segunda se crearon dos impuestos: el Impuesto sobre Hospedaje (ISH) y el Impuesto sobre la Nómina (ISN). La intención era que esos impuestos no fueran inhibidores de la inversión, por lo que se crearon una serie de exenciones fiscales a empresas que tuvieran menos de 5 empleados y durante los dos primeros años a las empresas de nueva creación.

La administración de los recursos derivados de esos impuestos recayó en un fideicomiso conformado por el sector público y el sector empresarial. El compromiso inicial era que los recursos se utilizaran principalmente en innovación y desarrollo de actividades productivas. Sin embargo, desde la creación de estos impuestos, y hasta la administración estatal 2009-2015, se han dado una serie de controversias entre los empresarios y el gobierno estatal, ya que los privados sostienen que los recursos obtenidos de la recaudación de los impuestos no se han destinado para los compromisos iniciales.

En lo referente al tercer elemento, la viabilidad de recuperación, la gestión estatal contemplaba que mediante la implementación de la estrategia de capital regional se potenciaría el desarrollo económico de todo el estado, por lo que consideraba que la recuperación económica de la inversión que se realizaría era alta.

Después del análisis de los tres elementos anteriores, la gestión estatal concluyó que construcción de las carreteras con recursos propios no era posible debido a la situación financiera del estado. El desarrollo a partir de la colaboración del gobierno federal también se descartó debido a que éste no consideró necesarios los proyectos. Por lo anterior, decidió crear un esquema de financiamiento que involucrará al sector privado. El diseño general de este esquema contempló dos etapas principales: i) la adquisición del suelo para el desarrollo

---

<sup>176</sup> Gran parte de los recursos provenientes del gobierno central ya tienen un destino específico, lo que deja poco margen de acción a las entidades federativas respecto a estos recursos.

de las carreteras, la cual sería financiada por el gobierno estatal, y ii) la construcción, explotación, conservación y mantenimiento de las carreteras, que se realizaría mediante una APP.

En la primera etapa, el gobierno estatal destinó un fondo especial para la adquisición de los predios que serían afectados por la edificación de las carreteras. En la segunda, la APP se realizó mediante un esquema concesionario. La licitación para concesionar la carretera San Luis Potosí-Rioverde se realizó en septiembre de 1998, la empresa ganadora fue Compañía Contratista Nacional SA de CV (Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 1998). Posteriormente, a principios del año 2000 la misma empresa resultó ganadora de la licitación para la concesión de la carretera San Luis Potosí-Villa de Arriaga.

En el diseño de esta APP se estipuló que la construcción de las carreteras se realizaría con una mezcla de recursos provenientes de financiamientos bancarios, contratados por la empresa ganadora, recursos propios de la misma empresa y aportaciones del gobierno estatal por medio de la Junta Estatal de Caminos (JEC). El total de los recursos sería concentrado en fideicomisos privados, cuyo fin principal consistía en recibir y administrar todos los recursos necesarios y/o vinculados con la construcción, explotación, conservación y mantenimiento de las carreteras.

Los ingresos recibidos vía tarifas cobradas a los usuarios de las carreteras, junto con los ingresos de servicios auxiliares y los productos financieros correspondientes, se aplicarían, entre otras cosas, al pago de los gastos de operación y mantenimiento de las carreteras, los financiamientos bancarios contratados por la concesionaria para la construcción de las carreteras y a la recuperación de los recursos propios invertidos por la concesionaria. Los remanentes de esos gastos serían distribuidos entre la concesionaria y la JEC proporcionalmente a sus respectivas aportaciones al costo total de las obras y puesta en operación de las carreteras (Secretaría General de Gobierno de San Luis Potosí, 2005). La carretera San Luis Potosí-Rioverde entró en operación el 17 de junio de 2000, mientras que la carretera San Luis Potosí Villa de Arriaga entro en operación el 26 de febrero del 2001<sup>177</sup>.

---

<sup>177</sup> En junio del 2003 mediante un acuerdo entre la empresa ganadora de la concesión de las carreteras y el gobierno estatal se revocó el contrato de concesión. La empresa quedó a cargo de la operación y el mantenimiento rutinario de las carreteras hasta que el gobierno estatal le liquidara un adeudo que quedó pendiente por la terminación anticipada del contrato. Para cubrir el adeudo que tenía el gobierno estatal con la empresa ganadora de la concesión, así como para pagar los financiamientos solicitados para la construcción de las carreteras y para financiar una parte de la construcción de otra carretera en la zona huasteca, el gobierno

De esta forma, el estudio del diseño del mecanismo de financiamiento de la estrategia de Capital Regional ayuda a esclarecer el análisis que se realizaba al interior de los gobiernos locales para sacar adelante las estrategias de sus agendas. También, es revelador de la gran influencia que continuaba teniendo el gobierno central sobre las agendas de desarrollo de las entidades federativas, y de la importancia que tenía el *cabildeo* de los funcionarios estatales en turno con sus homólogos federales.

#### 4. CONCLUSIONES

En este capítulo se expusieron los efectos que tuvo la interacción entre los escenarios global y nacional y las alineaciones de gobernanza en las agendas de desarrollo de las administraciones estatales de San Luis Potosí de finales del siglo XX. En la primera parte se analizaron los cambios en los alineamientos de gobernanza a partir del estudio de las estructuras de poder y las relaciones inter gubernamentales entre el orden estatal y municipal, a partir de ello, se identificaron los tipos de poder que utilizaron las administraciones estatales de 1993 a 2003; se observó cómo las alineaciones de gobernanza se mantuvieron, aunque con ligeros cambios, durante estas gestiones estatales debido, entre otras cosas, al poder que ejerció Sánchez Unzueta tanto en el gobierno estatal y municipal como en los grupos empresariales y de la sociedad civil.

En cuanto a las relaciones intergubernamentales se observó un cambio en las dos administraciones analizadas, durante la gestión de 1994 a 1997 se encontró un dominio del orden estatal sobre el municipal, mientras que en la gestión 1997-2003 se transformó en una relación de cohabitación entre los dos niveles de gobierno, lo anterior se explica en parte por la alternancia política en el municipio, en parte por la mayor experiencia política de Alejandro Zapata, o por los objetivos de la agenda de Silva Nieto que estaban enfocados en el nivel regional.

En la segunda parte del capítulo se estudiaron las transformaciones en los contextos económico, demográfico, urbano y financiero que tuvieron lugar en México y San Luis Potosí en las últimas décadas del siglo XX. A lo largo del apartado se encontró que estas

---

estatal solicitó un crédito bancario superior a los 780 mdp al Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS). Posteriormente, mediante un acuerdo administrativo en abril del 2005, la administración estatal 2003-2009 otorgó de nueva cuenta la concesión de las dos super-carreteras a la misma empresa que originalmente había ganado la concesión (Secretaría General de Gobierno de San Luis Potosí, 2005)

transformaciones tuvieron efectos significativos en la urbe potosina, como el que ocurrió en el modelo económico nacional que privilegiaba la llegada de IED a las entidades federativas que reforzó la vocación industrial de la capital. En lo urbano y demográfico se observó una disminución de la participación poblacional de San Luis Potosí respecto al total nacional de 1990 a 2005 pasando de 2.5 a 2.33%. De igual forma, se halló una paulatina pérdida de participación poblacional de la capital potosina en la ZMSLP al pasar del 79.81% en 1990 al 76.32% en 2005.

La tercera parte del capítulo se enfocó en el análisis de las agendas, se encontró que éstas fueron sensibles a los cambios nacionales, sin embargo, no se trató de reacciones mecánicas, sino que los alineamientos de gobernanza locales jugaron un rol importante en el contenido de estas agendas. Por ejemplo, en la administración estatal 1997-2003 se encontraron estrategias que a la vez de aminorar el desempleo que se vivía en el estado, como consecuencia de la crisis económica nacional, también tenían la función de preservar la estabilidad política y social que recientemente se había logrado en la ciudad y el estado.

En suma, con los hallazgos de este acápite cabe reflexionar que a pesar del cambio de modelo económico del país, del fortalecimiento del mercado interno hacia la apertura neoliberal, ocurrido desde la década de los ochenta, el desarrollo económico de San Luis Potosí aún sigue ligado a la industrialización, esta vez vía la Inversión Extranjera Directa, pero en esencia sigue la idea de que el desarrollo industrial derivará en el bienestar social.

Además, es posible advertir que a pesar de las reformas descentralizadoras que buscaban dar mayor autonomía a los gobiernos locales para que éstos diseñaran sus estrategias de desarrollo, también iniciadas en la década de los ochenta, los hallazgos de este capítulo revelan la contradicción entre estas reformas y la realidad de los gobiernos locales, al menos los de San Luis Potosí. Lo anterior se observa en la abrumadora dependencia financiera que tienen las administraciones estatales del gobierno central, además del considerable poder que las primeras ejercen sobre sus homólogos municipales.

Una vez analizado el modo de gobernanza que se tenía en San Luis Potosí hacia el final del siglo XX, en el siguiente capítulo se analiza el “Despliegue de la estrategia del Gran Proyecto Urbano” el cual, según la hipótesis general de la investigación, es revelador de la transformación del modo de gobernanza de San Luis Potosí.



#### IV. DESPLIEGUE DE LA ESTRATEGIA DEL GRAN PROYECTO URBANO

En el acápite anterior se develaron los efectos que tuvieron las transformaciones globales y nacionales, ocurridas desde la década de los setentas, y los alineamientos de gobernanza en el contenido de las agendas de las administraciones estatales y municipales de finales del siglo XX. Lo anterior permitió dar cuenta del entramado de factores que afectaron la configuración del modo de gobernanza de San Luis Potosí en ese periodo, además, ayudó a entender el cambio paulatino que tuvieron las estrategias utilizadas por las administraciones estatales para potenciar el desarrollo económico en la ciudad y el estado.

Una vez analizada la forma en que se “hacia ciudad” al final del siglo XX, y en concordancia con la hipótesis general de la investigación, en la cual se considera que la estrategia del GPU desarrollada por la administración estatal 2003-2009 es reveladora de un nuevo modo de gobernanza en la ciudad de San Luis Potosí, el objetivo de este capítulo es analizar los factores que explican la incursión de la estrategia del GPU en la agenda de la administración estatal 2003-2009, además de estudiar el proceso de concreción de esta estrategia.

Para lograr este propósito, el capítulo se organiza en cuatro apartados: en el primero se presenta el inicio de la gestión estatal de Marcelo de los Santos, se analizan las estrategias contenidas en los primeros instrumentos de planeación que diseñó esta administración para potenciar el desarrollo de la ciudad. En el segundo se analiza la incursión del GPU en la agenda estatal, se hace especial énfasis en mostrar el papel que desempeñaron los actores públicos y privados que intervinieron en esta etapa. En el tercer apartado se estudian los componentes del GPU, para ello se muestran los mecanismos de financiamiento, el proceso para adquirir el suelo y el proceso de licitación; al final se presentan las reflexiones de los principales hallazgos del capítulo.

##### *1. EL COMIENZO DE LA ESTRATEGIA*

En el desarrollo de las estrategias de las administraciones estatales de 1993 a 2003 las estructuras de poder se mantuvieron relativamente estables. No obstante, desde mediados de los noventa comenzó a cobrar mayor notoriedad, en el ámbito político, la figura de Marcelo

de los Santos, quien era fundador y director de “Productividad Asistentes administrativos S.C.”, uno de los despachos contables más importantes de la región<sup>178</sup>, además, había sido Presidente del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, entre 1992 y 1993, y Presidente de la Fundación Colosio en San Luis Potosí.

De los Santos era simpatizante de PRI, pero en 1996 decidió afiliarse al PAN, partido por el cual contendió en las elecciones estatales de 1997 quedando en segundo lugar de esa justa electoral<sup>179</sup>. En el 2000 fue nominado por el mismo partido para las elecciones municipales de la capital, las cuales ganó con 56.31% de los votos en la segunda vuelta electoral (Ceepac, 2000). En las elecciones estatales de 2003, De los Santos fue nuevamente el candidato del PAN y ganó la elección con el 42.82% del total de los votos convirtiéndose en el primer Gobernador de San Luis Potosí postulado por un partido distinto al Revolucionario Institucional<sup>180</sup>.

Al interior del PAN, las candidaturas de De los Santos desde 1997 representaban la influencia que había adquirido un grupo empresarial de entonces reciente afiliación, lo cual también ocurrió a nivel federal con la nominación de Vicente Fox a la Presidencia de la República en el 2000 (Orta, 2009)<sup>181</sup>. Desde el inicio de la gestión municipal de De los Santos, en el 2000, se identifica una transformación en las estructuras de poder de San Luis Potosí, sus lazos con importantes grupos empresariales<sup>182</sup>, así como su amistad con Vicente Fox, permitieron a De los Santos liderar la formación de una agenda pro-crecimiento en la ciudad y el estado.

La formación de esta agenda es posible observarla desde la continuidad que le dio De los Santos a la estrategia de capital regional desarrollada por Zapata<sup>183</sup>. Sin embargo, es

---

<sup>178</sup> Al final de la década de los ochenta y principios de los noventa, en la etapa de mayor inestabilidad política del estado, De los Santos se desempeñó como auditor externo de las gestiones estatales de Leopoldino Ortiz Santos, Teófilo Torres Corzo y Gonzalo Martínez Corbalá.

<sup>179</sup> Según Martínez (2014), De los Santos iba a contender por la candidatura del PRI para las elecciones municipales de la capital en 1997, sin embargo, cambio inesperadamente de partido político.

<sup>180</sup> El segundo lugar de la elección lo tuvo Luis García Julián, candidato del PRI, quien obtuvo el 34.5% del total de votos.

<sup>181</sup> Según Orta (2009), el PAN se encontraba dividido en dos corrientes, por un lado, se encontraban los panistas tradicionales, quienes habían participado en los movimientos sociales de los ochenta, y por otro, los de reciente afiliación, los cuales se caracterizaban por provenir de la iniciativa privada y de la clase media.

<sup>182</sup> A nivel local se relaciona a De los Santos con los empresarios inmobiliarios Carlos Gerardo López Medina, José Cerrillo Chowell, Manuel del Valle López, José Carlos Mahbub Sarquis, Manuel Muñiz Werge (Pulso, 2004)

<sup>183</sup> Por ejemplo, continuó con la edificación de puentes vehiculares sobre la Av. Salvador Nava.

durante su gestión estatal que inicia una serie de estrategias que influyeron en la forma de “hacer ciudad” en San Luis Potosí. Para indagar en el comienzo de estas estrategias se analizan dos instrumentos de planeación diseñados por la administración estatal encabezada por De los Santos: i) el Plan de Obras y Acciones (POA) y ii) el Plan Estatal de Desarrollo (PED).

En cuanto al primer instrumento, en noviembre de 2003, a dos meses de haber iniciado funciones el gobierno estatal, De los Santos presentó el POA a realizar durante el sexenio recién comenzado 2003-2009. En el mensaje de presentación del POA se observa que la mayoría de los temas que se incluirían en la agenda estatal eran de índole social. Se anunciaban acciones en materia de: educación, empleo, aprovechamiento sustentable del agua, combate a la pobreza, financiamiento para el mejoramiento del campo, aprovechamiento responsable de los recursos naturales, respeto a los derechos humanos y la erradicación de la corrupción.

En este instrumento se anunciaba una inversión de aproximadamente 2,650 mdp distribuidos en 500 obras a realizar en todo el estado (Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 2003). En la distribución de la inversión, la cual se muestra en el cuadro IV.1, destaca la de “impulso al empleo” de poco más del 59% del monto total a ejercer. Esto indica la importancia que buscaba darle este gobierno a la generación de empleo debido a la desaceleración que se había tenido a nivel nacional al inicio de la década del dos mil<sup>184</sup>.

En los temas que se incluyeron inicialmente en la agenda estatal se distinguen tres estrategias principales: i) capital regional, ii) desarrollo industrial, iii) desarrollo comunitario<sup>185</sup>. En la primera se incluía la edificación y mantenimiento de infraestructura vial que mejorara la conectividad regional de la ciudad y el estado, es decir interregional, en específico se incluía la ampliación a 4 carriles de la carretera a Zacatecas, la construcción de la carretera Cerritos - Cd. Victoria y la Cd. Valles - Rioverde. En el sector cultural destacaba el proyecto del Museo Imagina (que terminaría siendo el museo Laberinto de las Ciencias y

---

<sup>184</sup> Esta desaceleración se abordó con detenimiento en el apartado “3.2.1 La transformación económica en el ocaso del siglo XX”.

<sup>185</sup> Las primeras dos corresponden a una agenda pro-crecimiento y la tercera a una agenda de reforma social según el andamiaje teórico de esta investigación.

las Artes), finalmente en turismo sobresale el proyecto del Centro Estatal de Convenciones, entre otras obras<sup>186</sup>.

**CUADRO IV.1**  
**Inversión por acción del Plan de Obras y Acciones**

Agua potable	\$59,657,689	2.25%
Alcantarillado y Saneamiento	\$559,641,990	21.12%
Asistencia Social	\$21,189,193	0.80%
Caminos y Carreteras	\$67,471,599	2.55%
Cultura	\$4,080,493	0.15%
Deporte y recreación	\$30,831,037	1.16%
Desarrollo agropecuario	\$121,733,973	4.59%
Infraestructura urbana	\$16,200,335	0.61%
Pueblos indígenas	\$55,070,186	2.08%
Educación	\$50,076,098	1.89%
Impulso al desarrollo	\$22,200,000	0.84%
Impulso al empleo	\$1,573,072,529	59.35%
Vivienda	\$38,615,084	1.46%
Mujeres y jóvenes	\$1,897,082	0.07%
Salud	\$21,379,211	0.81%
Seguridad y justicia	\$3,700,000	0.14%
Turismo	\$3,500,000	0.13%
Buen gobierno	\$84,810	0.003%
<b>Total</b>	<b>\$2,650,401,309</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Gobierno del Estado de San Luis Potosí (2003).

La segunda estrategia estaba enfocada en seguir desarrollando infraestructura vial intra-urbana que funcionara como *ventaja competitiva* para la ciudad capital, en específico, se planeaba la construcción de cuatro puentes vehiculares que formarían el Boulevard San-Luis que tenía el propósito de mejorar la conectividad de la zona industrial, ubicada al sur-oriente de la ciudad, con la carretera a Piedras Negras. En lo referente a la estrategia de desarrollo comunitario se planteaban proyectos de Alcantarillado y Saneamiento, donde destacaba la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Tanque-Tenorio<sup>187</sup>.

<sup>186</sup> La intención inicial del Gobierno del Estado era que el Centro Estatal de Convenciones se ubicara en el edificio de la Antigua Penitenciaría del Estado.

<sup>187</sup> Véase periódico Pulso (2003) “Trabajo conjunto, pide Marcelo para enfilear el Estado rumbo al desarrollo”.

Es de señalar que parte de los proyectos contenidos en estas estrategias ya se encontraban en la agenda de la administración estatal anterior, aunque ésta no logró implementarlos. En este sentido, el POA es revelador de la continuidad que otorgaba la administración de Marcelo de los Santos a los proyectos que consideraba afines de las estrategias de la gestión de Silva Nieto. Además de mostrar las primeras estrategias que contendría la agenda pro-crecimiento de la administración recién comenzada.

El segundo instrumento desarrollado por la administración de De los Santos es el PED, el cual constituye el principal eje articulador de las estrategias de cualquier administración estatal, por lo que en este instrumento se presentan las principales directrices de las políticas de desarrollo de esta administración estatal. La metodología utilizada para la elaboración del PED contempló: foros de consulta ciudadana, buzones de sugerencias, grupos de enfoque y sesiones del gabinete estatal. Lo anterior tenía el propósito de incluir en la elaboración del plan a los distintos actores sociales que conforman la sociedad civil.

El PED fue presentado en los primeros meses de 2004 y fue estructurado en cuatro partes principales<sup>188</sup>, de las cuales, en dos es posible identificar los temas que conformarían la agenda estatal: los Ejes Rectores del Desarrollo<sup>189</sup> y Desarrollo Regional Equilibrado<sup>190</sup>. Mediante las estrategias contenidas en estas secciones se identifica que la administración estatal encabezada por Marcelo de los Santos continuó con la agenda pro-crecimiento, la cual, en concordancia con el andamiaje teórico de esta investigación, emplearía dos estrategias ya contempladas en el POA, capital regional y desarrollo industrial, a éstas se suma una estrategia de capital humano.

La estrategia de capital regional se encuentra en los ejes de “Desarrollo Empresarial e Impulso a la Competitividad”, así como en la sección de “Desarrollo Regional

---

<sup>188</sup> Estas son: i) Bases i Orientación Política, ii) Los Grandes Retos, iii) Los Ejes Rectores del Desarrollo y iv) Desarrollo Regional Equilibrado.

<sup>189</sup> Los ejes rectores que estructuraron el PED eran los siguientes: i) Desarrollo Humano y Oportunidad Social; ii) Educación Integral y Formación de Capital Humano; iii) Desarrollo Empresarial e Impulso a la Competitividad; iv) Crecimiento Ordenado y Sustentabilidad; v) Seguridad y Justicia y vi) Buen Gobierno y Desarrollo Institucional. Los ejes a su vez fueron divididos en objetivos estratégicos, en los cuales se planteaban las estrategias propuestas para lograr los propósitos particulares de cada eje rector.

<sup>190</sup> Por otra parte, en el PED se estableció que, a la mitad del sexenio estatal, es decir en 2007, se realizaría una revisión y actualización de los objetivos trazados en éste. Lo anterior, tenía el propósito de evaluar las políticas diseñadas e implementadas por la administración estatal para el desarrollo del estado. En la revisión y actualización del PED participaron la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP) y la Universidad Politécnica.

Equilibrado”. La segunda estrategia está contenida en el eje de Crecimiento Ordenado y Sustentabilidad, finalmente la estrategia de capital humano se observa en el eje de Educación Integral y Formación de Capital Humano. Cabe señalar que en la presentación del último eje señalado se sostenía que:

[...] la competitividad está determinada por el capital social, la economía del conocimiento y la adaptabilidad de las organizaciones a los procesos de globalización. [...] La educación ha tenido importantes efectos sobre las transformaciones sociales ocurridas en el país, abriendo oportunidades significativas de movilidad social y mejoramiento económico para muchas generaciones (Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 2004: 3).

Lo que representaba la importancia de este eje en la agenda estatal y daba cuenta del reconocimiento que tenía la entrante administración del proceso globalizador en que se encontraba la entidad. Además, en los objetivos estratégicos de este eje ya se señalaba la intención de mejorar la infraestructura educativa y cultural del estado. Aún no se tenía contemplada, al menos en este instrumento de planeación, la edificación de alguna infraestructura en particular.

En lo referente a la estrategia de capital regional, en específico el eje de “Desarrollo Empresarial e Impulso a la Competitividad”, se marcaron las directrices que seguiría la política económica de esa administración<sup>191</sup>. En este eje se señalaba que los mecanismos de integración económica y globalización obligaban a reconsiderar el papel estratégico de la competitividad empresarial. La acción gubernamental debía orientarse al establecimiento de las condiciones para mejorar la infraestructura, productividad y normatividad, que propicien el acceso de las empresas mexicanas a los mercados nacionales e internacionales.

El reto de la acción pública era fortalecer un esquema de desarrollo empresarial más eficiente, competitivo y promotor de un crecimiento equitativo. De igual forma, se hacía hincapié en que la gestión pública debía tener un diseño descentralizado, de forma que la acción estatal reforzara las estrategias locales de desarrollo empresarial (Gobierno del Estado

---

<sup>191</sup> En este eje se incluían ocho objetivos estratégicos: i) incrementar la competitividad de las empresas y los sectores productivos. ii) Ampliar la infraestructura para elevar la calidad y el contenido tecnológico de la producción manufacturera potosina. iii) Incrementar el mercado interno y externo con énfasis en la pequeña y mediana empresa. iv) Aumentar las oportunidades de empleo bien remunerado y consolidar, fortalecer y conservar la plantilla laboral en activo. v) Impulsar y desarrollar la minería. vi) Impulsar y consolidar el potencial económico del turismo. vii) Mejorar la producción agropecuaria del estado e insertarla en el mercado competitivo. viii) Establecer esquemas oportunos y eficaces de financiamiento e inversión que detonen la economía y la expansión empresarial en todas las regiones del estado.

de San Luis Potosí, 2004). La postura estatal estaba encaminada a fungir como facilitador de condiciones para la instalación de empresas en la entidad.

Como parte de la estrategia de capital regional, en el apartado de “Desarrollo Regional Equilibrado”, se planteaba una visión regional para el diseño de políticas públicas, las cuales estarían enfocadas en potencializar las ventajas competitivas de las distintas regiones del estado. Para ello, se subdividió el estado en 10 micro-regiones, el municipio de San Luis Potosí fue ubicado en la micro-región centro junto con Soledad de Graciano Sánchez, Ahualulco, Mexquitic de Carmona, Armadillo de los Infante, Villa de Arriaga, Villa de Zaragoza, y Cerro de San Pedro<sup>192</sup>. En el PED se sostenía que el desarrollo de las regiones estaba determinado por su vocación productiva y por la capacidad para desarrollar sus potencialidades, por lo que el objetivo de las microrregiones era precisamente reforzar esas capacidades.

Una vez identificadas las micro-regiones se plantearon las vocaciones productivas de éstas y los que se consideraban como “proyectos detonadores del desarrollo”. En lo referente a la micro-región centro se distinguieron dos escenarios principales. Por un lado, la ZMSLP con un alto grado de desarrollo industrial, una moderna infraestructura urbana, medios y vías de comunicación que la enlazan con los principales mercados y centros urbanos del país. Por otro, las áreas rurales del resto de los municipios de la región, cuya población se dedicaba principalmente a la producción y comercialización de productos agropecuarios, y a proveer de mano de obra no calificada a la industria.

En la vocación productiva de la zona metropolitana se identificó que la base económica de ésta se sustentaba fundamentalmente en los sectores de la industria manufacturera, así como en el comercio y los servicios, lo cual corresponde a lo observado en el apartado “3.2.4 La transformación económica y urbana de la Ciudad de los Jardines”. Además, contaba con una importante infraestructura de zonas y parques industriales donde se ubicaba un número considerable de empresas manufactureras exportadoras. Se identificó que las actividades del comercio y los servicios se enfocaban primordialmente al mercado de

---

<sup>192</sup> Cabe señalar, que en este período la micro-región centro generaba el 85% del valor bruto de la producción manufacturera del estado; concentraba la mayoría de las empresas manufactureras: el 98% de las productoras de químicos, derivados del petróleo y plásticos; el 94% de productos metálicos, maquinaria y equipo; el 80% de las productoras de papel, imprentas y editoriales, y el 62% de las textiles, confección e industria del cuero. Lo que sin duda la convertía en la micro-región más importante en términos de productividad del estado (Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 2004).

la región, y que existía un alto potencial para el turismo de negocios, histórico y cultural, con gran atractivo para los visitantes nacionales y extranjeros.

Con este diagnóstico en la micro-región se plantearon 12 proyectos denominados “detonadores del desarrollo”<sup>193</sup>. Para fines de esta investigación destacan los proyectos 8 y 9, correspondientes a la promoción turística de la ciudad y la edificación de un Centro de Convenciones. Cabe señalar, que estos proyectos son los únicos, de los que conforman el GPU de estudio, que fueron planteados en este instrumento como catalizadores del desarrollo.

En lo referente a la estrategia de *desarrollo industrial*, presente en eje de “Crecimiento Ordenado y Sustentabilidad”, se destacaba la importancia de las ciudades en el entorno internacional, se señalaba que el desarrollo de las regiones se sostenía en el crecimiento urbano ordenado y la adecuada gestión de éste fomentaba la competitividad y permitía mejores niveles de desarrollo humano para sus habitantes. Así, la ciudad competitiva sería un dinamizador del crecimiento económico.

En los ocho objetivos que comprendían este eje se plantearon estrategias que buscaban mejorar la planeación de los centros de población, la imagen urbana, la construcción de vivienda para habitantes de escasos recursos, conservar el patrimonio

---

<sup>193</sup>Estos proyectos eran los siguientes: 1) Impulsar la consolidación de una industrialización basada en cadenas productivas de las áreas metal-mecánica y de autopartes para posicionar a San Luis Potosí como líder de esta rama económica en la región Centro-Occidente. 2) Promover la instalación de pequeñas empresas locales en los municipios aledaños a la capital, cuyo desarrollo se base en su vinculación como proveedoras de grandes empresas industriales. 3) Fomentar la integración de cadenas productivas y agrupamientos industriales, así como impulsar esquemas de subcontratación con las micro, pequeñas y medianas empresas. 4) Llevar a cabo la mejora regulatoria, para simplificar, agilizar y modernizar las normas administrativas para las empresas. 5) Desarrollar proyectos para nuevos parques industriales en áreas idóneas dentro de la zona conurbada de la capital, con esquemas competitivos para nuevas empresas y con disponibilidad de infraestructura, equipamiento y servicios, bajo normas estrictas de cuidado del medio ambiente. 6) Desarrollar un megaproyecto regional de un centro de distribución de alcance nacional e internacional, con la ampliación de la infraestructura y equipamiento tecnológico del aeropuerto internacional de San Luis Potosí, para dar cabida a nuevas empresas de servicios logísticos, recinto fiscal estratégico, área para un parque industrial maquilador y para una estación de carga multimodal. 7) Avanzar en la construcción del sistema de tratamiento de aguas residuales del tanque Tenorio, para resolver uno de los graves problemas de contaminación en la zona conurbada. 8) Promover a la ciudad capital como destino turístico, aprovechando sus servicios y su potencial como centro de negocios, así como el atractivo de su patrimonio histórico cultural. 9) Impulsar la construcción del centro de convenciones de San Luis Potosí, obra fundamental para el desarrollo urbano de la capital, con el cual habrá de fortalecerse su competitividad. 10) Promover el establecimiento de una red de centros de acopio de leche para facilitar su comercialización, así como plantas de proceso que agreguen valor al producto. 11) Concertar con las organizaciones de productores de la zona conurbada la utilización de aguas tratadas para el riego de hortalizas. 12) Acelerar los trabajos de construcción de obras viales fundamentales en la transformación de la imagen urbana, como son varios puentes sobre la carretera 57 (acceso a Villa de Pozos, Granate y Fray José de Gálvez), así como avanzar en el tramo San Luis -Ahualulco de la autopista San Luis Potosí-Zacatecas.

natural, así como construir y ampliar la infraestructura vial necesaria para mejorar la conectividad de la ciudad con las demás regiones del estado y el país<sup>194</sup>.

En suma, en los dos instrumentos diseñados al inicio de la gestión estatal de Marcelo de los Santos se plantearon proyectos específicos como detonadores del desarrollo. El esbozo inicial de estos proyectos permite distinguir los objetivos de la agenda pro-crecimiento de esta administración, además, ayuda a entender la visión que tenía esa gestión estatal del entorno global y nacional, así como del papel que, según su criterio, jugaban los gobiernos locales en la economía global. Sin embargo, aún resta conocer cómo es que los proyectos planteados en estos instrumentos llegaron a concretarse, qué actores los promovieron y qué papel desempeñaron los gobiernos estatal, municipal y federal en este proceso. Lo anterior se aborda en el siguiente apartado.

## 2. *EL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA URBANA*

La administración estatal 2003-2009 desarrolló una agenda pro-crecimiento en la ciudad de San Luis Potosí cuya pieza central fue la implementación de distintos proyectos urbanos con el objetivo de que fungieran como catalizadores del desarrollo de la urbe y del estado. Como se observó en el apartado anterior, algunos de estos proyectos estuvieron considerados desde el POA, presentado al inicio de la administración, y posteriormente del PED, sin embargo, la consolidación de éstos en la agenda estatal fue un sinuoso proceso que trascendió dos administraciones estatales, en tres casos, además de implicar la interacción de dependencias municipales, estatales y federales; y actores de la sociedad civil. Con fines analíticos, el estudio de este proceso se estructuró en dos partes; en la primera se examinan los proyectos que tienen su origen en la administración de Silva Nieto: Centro de Convenciones, Museo Laberinto de las Ciencias y las Artes, y la Universidad Politécnica; en la segunda se exponen

---

<sup>194</sup> Los objetivos estratégicos de este eje rector eran: i) Impulsar y consolidar, bajo el principio de sustentabilidad, la planeación, instrumentación y administración del ordenamiento y desarrollo regional urbano del estado. ii) Mejorar la imagen y el paisaje urbano de cada municipio, para que sea atractivo al turismo. iii) Ampliar la cobertura de los programas de construcción de vivienda popular y de dotación de infraestructura y servicios básicos. iv) Incrementar la cobertura y calidad de los servicios de agua potable. v) Construir, ampliar, conservar y mantener las vías de comunicación estatales que articulan los centros de producción, comerciales y de servicios rurales, urbanos y microrregionales. vi) Mejorar integralmente el sistema de transporte público en el estado. vii) Garantizar la sustentabilidad del patrimonio ambiental estatal. viii) Reducir las desigualdades regionales en el estado.

los proyectos diseñados e implementados en la gestión de De los Santos: Centro Estatal de las Artes y Ciudad Satélite.

Respecto a los proyectos originados en la gestión de Silva Nieto, cabe recordar que en esta administración se edificaron importantes proyectos de infraestructura, como fueron los casos de las super-carreteras San Luis Potosí-Villa de Arriaga y San Luis Potosí-Rioverde, las cuales formaban parte de una estrategia de *Capital Regional* que tenía la intención de conectar, en términos de infraestructura física, a la capital del estado con los estados del Golfo y del Pacífico. Sin embargo, también se desarrollaron importantes proyectos en otros sectores; por ejemplo, en el sector de seguridad se edificó el Centro Preventivo de Readaptación Social (CEPRESO) ubicado en la delegación de La Pila; la construcción de este centro penitenciario implicó que desde marzo de 1999 dejara de estar en funciones la antigua Penitenciaría del Estado ubicada en la Av. Juárez en el Barrio de Guadalupe del centro histórico de la ciudad.<sup>195</sup>

Desde entonces comenzó la preocupación del gobierno estatal del nuevo uso que se le daría al inmueble de la Antigua Penitenciaría. Uno de los primeros usos planteados fue el de Centro Estatal de Convenciones, se trató de una propuesta por parte de la Secretaría de Turismo de esa administración estatal, sin embargo, no se realizó ningún proyecto a fondo con este objetivo, ni se realizaron mayores esfuerzos para el desarrollo de éste en el tiempo que restaba a esta gestión estatal.

El proyecto fue retomado por la administración estatal 2003-2009, formó parte de las 500 obras planteadas en el POA, presentado al inicio de la administración, y estaba contemplado como uno de los “proyectos detonadores de desarrollo” para la microrregión centro en el PED.

---

<sup>195</sup> En 1871 Porfirio Díaz reunió a los gobernadores de la época para impulsar en todo el país la construcción de presidios, entre ellos Lecumberri y la penitenciaría de San Luis. El proyecto de esta última comenzó en la administración estatal del General Pedro Díez Gutiérrez cuando se contrató al arquitecto Carlos Suárez Fiallo para la elaboración del proyecto arquitectónico. El proyecto comenzó en 1881, y la construcción en febrero de 1884, colocándose la primera piedra el día 5 de ese mes. El edificio fue inaugurado, aún sin concluir, el 5 de mayo de 1890 y se terminó en 1904. En su edificación se incorporaron conceptos que estaban a la vanguardia del diseño arquitectónico para la época y que también fueron utilizados en el llamado “Palacio Negro” de Lecumberri. De estos conceptos el más importante fue el llamado “panóptico”, el cual se había creado en Europa desde finales del siglo XVIII y se había utilizado en proyectos donde la función y el usuario requerían de dominio visual y acceso controlado a todos los espacios (Pulso, 2004 “De centro de castigo a centro de las artes”).

En el POA se estimaba que los recursos para la edificación del Centro de Convenciones serían aproximadamente 150 mdp. En marzo de 2004, empresarios locales del ramo de la construcción y del turismo argumentaban que los recursos que el Gobierno del Estado había anunciado para la edificación del Centro de Convenciones no serían suficientes para un inmueble de esta naturaleza. Lo anterior lo mencionaban basándose en las inversiones realizadas en los centros de exposiciones de otros estados. Los centros de convenciones que se habían desarrollado en el país hasta 2004 eran propiedad de los estados, a excepción del de Morelia, además tenían concesionados sus servicios, principalmente a empresas transnacionales. El centro de convenciones más grande hasta ese momento era el World Trade Center de la Ciudad de México con aproximadamente 25,000 m<sup>2</sup> de extensión, seguido por el Centro Internacional de Negocios de Monterrey, el cual tenía una extensión aproximada de 18,380 m<sup>2</sup>. Por su parte, el Centro Potosino de Convenciones<sup>196</sup> poseía una superficie de 5,800 m<sup>2</sup><sup>197</sup>.

El plan para desarrollar un nuevo Centro de Convenciones en la ciudad involucraba a distintos actores privados interesados en la edificación de un inmueble de esta naturaleza, como los empresarios locales de la industria de la construcción y los aglutinados en la representación local de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CANACO). Estos últimos habían sido los principales promotores para el desarrollo de este proyecto desde la administración de Silva Nieto, sin embargo, en ese período no lograron introducirlo en la agenda estatal (Secretario de Desarrollo Económico 2003-2009, 18 de febrero de 2014).

Al plantearse el Centro de Convenciones desde el POA se considera que existió una importante gestión de los empresarios mencionados con De los Santos, por lo que la inclusión de este proyecto en la agenda estatal podría explicarse, al menos en parte, por la influencia que ejercieron estos empresarios sobre el gobierno estatal. No obstante, la puesta en marcha de este proyecto demoró más de la mitad de la administración debido a la falta de un predio disponible para su edificación.

El siguiente proyecto que se venía gestionando desde la administración de Silva Nieto era el originalmente llamado “Museo Imagina”. Al inicio, los principales promotores de este

---

<sup>196</sup> Ubicado en el tradicional Barrio de Tequisquiapan este edificio de estilo neoclásico data de principios del siglo XX, fue edificado por el Dr. Juan H. Sánchez. También fue cuna del Club Rotario de San Luis y posteriormente casa de las Religiosas Hijas del Espíritu Santo.

<sup>197</sup> Véase periódico Pulso (2004) “No alcanza dinero para construir Centro Nacional de Exposiciones”.

proyecto habían sido académicos de la UASLP, quienes le habían propuesto la edificación de este museo a Fernando Silva Nieto. No obstante, esta propuesta no tuvo eco ya que no formaba parte de las estrategias de desarrollo implementadas por esa administración (Director General del Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología 2003-2008, 3 de diciembre de 2013). Estas estrategias estaban enfocadas en el desarrollo de la ciudad y del estado mediante la integración regional de San Luis Potosí y no en el desarrollo de proyectos urbanos específicos como potenciadores del desarrollo como la siguiente administración estatal.

En noviembre de 2003, al comenzar la nueva administración estatal, el entonces titular del Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología (COPOCYT) le presentó a Marcelo de los Santos el proyecto para construir el ahora llamado Centro Interactivo de las Ciencias y las Artes Imagina (CICAI). En el proyecto inicial se estimaba que para la edificación y administración del CICAI se realizaría una inversión total de 140 mdp, la cual se conformaría de recursos federales, estatales y de la iniciativa privada. De igual forma, se señalaba que la edificación constaría de tres etapas principales. En la primera se aplicaría una inversión de 40 mdp y en las siguientes dos una inversión de 100 mdp. Asimismo, se mencionaba que durante todo el proceso se tendría asesoría de especialistas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y del Museo Papalote<sup>198</sup>.

A mediados del mismo mes de noviembre, el titular del COPOCYT señalaba que estaba concluido el proyecto del CICAI, destacaba que éste sería “único” en todo el país al atraer exposiciones, conferencias y eventos académicos de Estados Unidos y Europa en materia de divulgación científica y tecnológica. Además, sostenía que para la implementación del proyecto ya se contaba con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y del Fondo de Apoyo para la Investigación Científica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y se estaba buscando el apoyo de la Secretaría de Educación Pública federal (SEP) y CONACULTA. Para la edificación del CICAI, el COPOCYT estaba en el proceso de selección del predio, el cual se especulaba que podría ser aledaño a El Colegio de San Luis (COLSAN)<sup>199</sup>. De igual forma, se mencionaba que el CICAI sería parte de un proyecto de desarrollo urbano que contemplaba actividades

---

<sup>198</sup> Véase periódico Pulso (2003) “Hoy presentan al Gobernador del Estado el Proyecto CICA”.

<sup>199</sup> El COLSAN, estaba ubicado cerca de la Av. Chapultepec en la zona sur-poniente de la Ciudad.

comerciales, académicas y de negocios en el que se contemplaba la participación de Instituciones públicas y privadas<sup>200</sup>.

A finales de noviembre de 2003, al igual que el Centro de Convenciones el CICAÍ fue anunciado por el gobierno estatal como parte del Plan de Obras y Acciones (POA) a realizar durante el sexenio 2003-2009<sup>201</sup>. En este instrumento se proyectaba que para la edificación del Museo se iba a realizar una inversión de 105 mdp que provendrían del crédito de mil mdp que el gobierno estatal había solicitado la autorización del Congreso local<sup>202</sup>. En este inicio del proyecto se observa una participación activa de actores gubernamentales locales a través del COPOCYT, pero también de actores no gubernamentales como la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, la cual participó en la elaboración del proyecto a través de varias de sus escuelas.

En marzo de 2005, el gobierno estatal dio un giro radical en torno al proyecto del CICAÍ, a través de la Secretaría de Cultura decidió comprar la franquicia del Museo Papalote para desarrollar un edificio con las características que ésta ofrecía. La compra de esta franquicia incluía el concepto del museo y el diseño del proyecto. Por lo que la franquicia del Museo Papalote contrató a la firma de arquitectos Legorreta+Legorreta para que se encargara del diseño. Este nuevo proyecto se conocería como Museo Laberinto de las Ciencias y las Artes (MLCA).

La decisión de utilizar el concepto del museo Papalote y no el existente del CICAÍ se debió a que en el análisis de la rentabilidad el museo Papalote era un concepto ya probado que ofrecía mayor certeza de la inversión que se ejercería. Además, colocaría a San Luis potosí en el escenario cultural nacional como una ciudad de vanguardia en esa materia, por lo que Marcelo de los Santos decidió optar por la propuesta del MLCA (Secretario de Desarrollo Económico 2003-2009, 18 de febrero de 2014).

El siguiente proyecto retomado por la administración estatal 2003-2009 fue el de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí (UPSLP) la cual fue creada el 27 de junio de 2001 como un Organismo Descentralizado del Gobierno del Estado de San Luis Potosí; se integró al Sistema Nacional de Universidades Politécnicas, el cual había sido creado al inicio

---

<sup>200</sup> Véase periódico Pulso (2003) “Concluyen el proyecto Imagina, será Centro Interactivo de Ciencias y Artes”.

<sup>201</sup> Véase periódico Pulso (2003) “Trabajo conjunto, pide Marcelo para enfilear el Estado rumbo al desarrollo”.

<sup>202</sup> El proceso que se realizó para la autorización del crédito, por parte del Congreso del Estado, se presenta con más detalle en el apartado “El esquema de financiamiento del Gran Proyecto Urbano”.

de la administración federal 2000-2006<sup>203</sup>. El 3 de septiembre de 2001 en el patio del antiguo Colegio México del ex Convento Carmelita ubicado en el Centro histórico de San Luis Potosí se realizó la ceremonia de inicio de funciones de esta universidad, comenzó con una matrícula de 465 estudiantes y una planta docente de 27 profesores<sup>204</sup>.

La ubicación en el Centro histórico de la UPSLP era provisional entretanto se construía su campus. Para ello, la administración estatal 1997-2003 donó un predio de 20 ha ubicado al sur de la ciudad en el área conocida como la Ladrillera que anteriormente pertenecía al ejido San Juan de Guadalupe. A finales de septiembre de 2003, el entonces rector de la UPSLP señalaba que para iniciar la edificación del campus sólo restaba terminar el proceso de regularización de estos predios, lo cual lo estaba realizando la entrante administración estatal 2003-2009. En este tiempo la universidad contaba con una matrícula de 1500 estudiantes y una planta académica de 75 profesores (Alvarado, 2003).

En este período, para la edificación del campus, equipamiento de aulas, áreas administrativas y apoyo tecnológico para la comunidad estudiantil se tenía proyectada una inversión de 350 millones de pesos (mdp), de los cuales la Secretaria de Educación Pública Federal (SEP) realizó una primera aportación de 18 mdp a finales de 2003. La SEP en coordinación con la Secretaría General de Educación Estatal (SEGE) estaban realizando los estudios técnicos y financieros correspondientes a la implementación de una universidad con las características de la UPSLP. Concluido ese análisis, se comenzaría con la edificación del campus (Pulso, 2003).

La dependencia estatal encargada de realizar el proyecto, la licitación y supervisar la construcción de este campus sería el entonces Instituto Estatal de Construcción de Escuelas (IECE)<sup>205</sup>, el cual también tenía planeado edificar la Universidad San Pablo (privada) y el del Instituto Tecnológico Superior de San Luis Potosí (ITSSLP)<sup>206</sup> junto a la UPSLP. En este sentido, en octubre de 2003 el titular del IECE señalaba que el proyecto y los recursos

---

<sup>203</sup> La UPSLP fue la primera universidad de su tipo, ya que hasta 2002 se creó la de Aguascalientes y la de Tulancingo. En 2003 se crearon las de Zacatecas y del Valle de México. Para 2004 se integraron las de Puebla, Acapulco, Morelia, Jalisco, Sinaloa, Tlaxcala y Chiapas. Todas estas universidades se integraron al Sistema Nacional de Universidades Politécnicas, el cual buscaba resolver dos de los tres objetivos estratégicos planteados en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, para el tipo de educación superior, éstos eran los de aplicación de cobertura con equidad y educación de calidad.

<sup>204</sup> Véase periódico El Sol de San Luis (2011) “Cumple 10 fructíferos años la Universidad Politécnica”.

<sup>205</sup> Actualmente Instituto Estatal de Infraestructura Física Educativa (IEIFE).

<sup>206</sup> El ITSSLP operaba entonces en las instalaciones de la Escuela Normal Superior del Magisterio Potosino.

para la edificación del instituto tecnológico estaban preparados. Sin embargo, aún no se tenía certeza jurídica de los predios que había donado el gobierno estatal, a través de la Promotora del Estado, para la construcción de esta institución, debido a que no se había terminado el proceso de regularización, por lo que no se descartaba cambiar la ubicación del ITSSLP<sup>207</sup>.

Por su parte, la Secretaría General de Gobierno en diciembre de 2003 señalaba que continuaba firme el proyecto de edificación de los tres centros educativos programados en los predios de La Ladrillera<sup>208</sup>. No obstante, a finales del mismo mes el IECE señalaba que si seguía vigente el proyecto educativo en los predios de La Ladrillera, pero por cuestiones técnicas y jurídicas no incluiría al ITSSLP. Por anterior, esa dependencia ya estaba en busca de otro predio para la edificación del campus de ese instituto<sup>209</sup>. Finalmente, las instalaciones del ITSSLP se edificarían en un predio localizado en la Delegación de Villa de Pozos, cercano al libramiento oriente de la ciudad.

En el siguiente año, 2004, la SEP tomó el mando del proyecto de la UPSLP, por lo que el IECE ya no participó en el desarrollo del proyecto. A inicios de 2005, a la par de los conflictos en que se encontraba el predio destinado a la edificación de la UPSLP, la SEP estaba desarrollando un nuevo esquema para el financiamiento de la edificación de esta universidad, el cual era el de Proyecto de Prestación de Servicios (PPS), un esquema novedoso en el país<sup>210</sup>.

En la consolidación del proyecto de la UPSLP fue crucial la interacción que tuvieron dependencias estatales con sus homologas federales. No obstante, en este proyecto en particular el papel desempeñado por la SEP fue preponderante sobre la SEGE. La dependencia federal fue la principal encargada tanto de diseñar el esquema financiero como de realizar la licitación pública para su edificación. Es de señalar, que en esta etapa de consolidación del proyecto no se observó la inclusión de actores no-gubernamentales.

En lo referente al proceso de concreción de los proyectos diseñados e implementados durante la gestión de De los Santos, Centro Estatal de las Artes y Ciudad Satélite, se encontró

---

<sup>207</sup> Véase periódico Pulso (2003) “Sigue adelante la licitación de obras de la UP y del ITSSLP”.

<sup>208</sup> Véase periódico Pulso (2003) “Construirán centros de educación de excelencia en predio La Ladrillera”.

<sup>209</sup> En lo referente a las cuestiones técnicas, el IECE señalaba que no era factible la construcción del tecnológico, pues éste debería incluir áreas verdes, estacionamiento y accesos viales propios, por lo que la capacidad del terreno donado no era suficiente para la edificación de los tres centros educativos proyectados en un inicio (Pulso, 2003. “Buscan Predio para el Instituto Tecnológico Superior de SL”).

<sup>210</sup> El esquema de financiamiento de la UPSLP se analizará a detalle en el apartado “El esquema de financiamiento del Gran Proyecto Urbano”.

que también comenzó desde el inicio de la administración. Sin embargo, el desarrollo del Centro de las Artes estuvo directamente relacionado con el desuso en el que se encontraba el inmueble de la antigua Penitenciaría del Estado desde 1999. En este sentido, en el año 2000 el centro estatal del INAH realizó un dictamen al inmueble de la antigua Penitenciaría que terminaría influyendo en el destino del edificio. En las recomendaciones del dictamen proponían darle un posible uso cultural o de investigación, lo cual tenía como objetivo que éste ayudara a la regeneración del entorno urbano inmediato del edificio, por lo que también se recomendaba la regeneración de calles laterales del inmueble dentro del proyecto de intervención que se realizará.

A la par de los estudios realizados por el INAH, en el entonces gobierno estatal se propusieron dos proyectos. Por una parte, se encontraba el que planeaba convertirla en el Archivo Histórico o General del Estado, sin embargo, éste no continuó ya que se argumentó que las condiciones climáticas en el interior del inmueble no eran las adecuadas para la conservación de los documentos. Por otra parte, la Promotora del Estado planteó que en el inmueble, junto con el terreno desocupado que se encontraba en la parte posterior del edificio, se construyera un hotel de lujo, un Centro de Convenciones y un centro comercial. No obstante, este proyecto no fue aprobado por INAH debido a que de haberse realizado se hubieran hecho cambios significativos a la estructura del inmueble<sup>211</sup>.

Así, a finales de la administración estatal 1997-2003 se habían propuesto varios “usos” para el aprovechamiento del antiguo edificio presidiario, los cuales fueron realizados por dependencias estatales. Sin embargo, sólo se trató de ideas más que de propuestas respaldadas por un análisis puntual de necesidades, ya que el único estudio técnico realizado al edificio fue elaborado por el centro estatal del INAH. Además, ninguno de los proyectos propuestos formaba parte de alguna política urbana del gobierno estatal, o municipal, ni de algún instrumento de planeación vigente en ese período.

Sin tener un proyecto definitivo para el edificio de la antigua Penitenciaría comenzó la administración estatal 2003-2009. En noviembre de 2003, a dos meses de haber entrado en funciones, Marcelo de los Santos solicitó a los titulares de diversas dependencias estatales que presentaran un proyecto para darle un uso al inmueble<sup>212</sup>. En esta ocasión comenzaron a

---

<sup>211</sup>Véase periódico Pulso (2003) “Ignoran que uso dar al ex Cereso. Descartaron proyectos presentados hasta ek momento”.

<sup>212</sup>La Secretaría de Turismo, a Secretaría de Cultura y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

especularse proyectos como un Centro de Convenciones (propuesto ya en la administración estatal anterior), un espacio dedicado al arte y la cultura, un centro de negocios, una biblioteca y una posible franquicia del World Trade Center. En este sentido, el entonces titular del INAH en San Luis Potosí señalaba que las propuestas para el uso del edificio deberían enfocarse al uso público donde se ofertaran servicios a la comunidad y con ello ayudar a la regeneración de la zona en que se ubicaba, como había sido señalado en el dictamen anterior<sup>213</sup>.

Semanas después de la solicitud del Gobernador del Estado, la Secretaría de Cultura propuso la creación de un Centro Estatal de las Artes (CEART)<sup>214</sup>, el cual formaría parte de ocho centros que el Gobierno Federal impulsaría en 2004 en todo el país. Esta propuesta la realizó la Secretaría de Cultura en el marco de un convenio firmado por el gobierno estatal con CONACULTA<sup>215</sup>. Para respaldar el proyecto, el entonces titular de CONACULTA señalaba que se enviarían especialistas de esta dependencia, del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y del INAH, para preparar el proyecto arquitectónico y presupuestal de la adecuación de la antigua Penitenciaría a Centro de las Artes<sup>216</sup>.

El proyecto del CEART se reforzó con la reunión llevada a cabo entre De los Santos y la entonces Directora del Centro Nacional de las Artes (CENART) a finales de enero de 2004. En esta reunión se señaló que uno de los objetivos que se tenía con la adecuación de la antigua Penitenciaría a Centro de las Artes es que ayudará a que el centro histórico de la capital del estado obtuviera la declaratoria de Patrimonio de la Humanidad<sup>217</sup>.

No obstante lo avanzado del proyecto del CEART, en marzo de 2004 el entonces director de la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio de San Luis Potosí señalaba que el Ayuntamiento de la capital y el gobierno estatal buscaban recuperar el proyecto de un

---

<sup>213</sup> Véase periódico Pulso (2003) “Sin proyecto formal para dar uso al edificio que albergo la Penitenciaría”.

<sup>214</sup> El Instituto de Cultura de San Luis Potosí en el sexenio estatal 1997-2003 se elevó al rango de Secretaría para la administración 2003-2009.

<sup>215</sup> Este convenio de colaboración la Federación otorgaría recursos por 2.5 mdp para actividades culturales y artísticas en el Estado, así como para los estudios preliminares del Centro Estatal de las Artes.

<sup>216</sup> Véase periódico Pulso (2003) “Rescatarán para cultura la antigua Penitenciaría”.

<sup>217</sup> También a principios de 2004 el Gobierno del Estado estaba rehabilitando el palacio de gobierno estatal y la sede de la alcaldía, ambos localizados en el centro histórico de la capital. Asimismo, durante toda la administración estatal se estuvieron realizando trabajos de regeneración urbana en el centro histórico de la ciudad con el objetivo de lograr la declaración. Sin embargo, en julio de 2009 se dio el fallo en contra de la búsqueda de San Luis Potosí de ser nombrado como Patrimonio Mundial de la Humanidad, por lo que se considera a esto uno de los mayores fracasos de esta administración (Pulso, 2004. “Revisa Marcelo proyecto del Centro Estatal de las Artes”).

Centro de Convenciones en la antigua penitenciaría<sup>218</sup>. Para ello, en abril de 2004 tuvieron una reunión con empresarios, inversionistas y representantes de la Secretaría de Turismo Federal para buscar la consolidación de esta propuesta<sup>219</sup>. Sin embargo, el proyecto no prosperó debido a que la gestión de los recursos financieros con instancias federales para el desarrollo del CEART ya estaban en proceso, por lo que se quedó la propuesta de la Secretaría de Cultura.

Otra controversia se generó en abril de 2004 cuando la Secretaría de Cultura estatal señalaba que en el CEART se ubicarían las cuatro escuelas estatales de arte (teatro, danza, música y artes plásticas). El entonces titular de la secretaría señalaba que incluso se tenía la intención de que el CEART se constituyera en una universidad de las artes. Sin embargo, el Sistema Educativo Estatal Regular (SEER), dependiente de la Secretaría General de Educación Estatal, se encontraba realizando por separado otro proyecto para la construcción de las mencionadas escuelas en el oriente de la ciudad. Finalmente, el SEER realizó el proyecto de las escuelas estatales de arte en el predio que tenía previamente seleccionado. A la postre, el CEART se constituyó con programas educativos por separado de las Escuelas Estatales de Arte, y vinculado directamente al Centro Nacional de las Artes<sup>220</sup>.

La decisión final de convertir la antigua Penitenciaría del Estado en el CEART se tomó a mediados de 2004 directamente por el Gobernador del Estado. Después de esto, en septiembre del mismo año la Secretaría de Cultura estatal (SECULT), la Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Obras Públicas (SEDUVOP), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Centro Nacional de las Artes (CENART) convocaron a un concurso nacional del anteproyecto arquitectónico en septiembre de 2004. En total se recibieron 24 ante proyectos, mismos que fueron analizados por un jurado integrado por

---

<sup>218</sup>No indicó qué secretaría de Gobierno del Estado estaba involucrada en este proyecto.

<sup>219</sup> Véase periódico Pulso (2004) “Resurge el proyecto de un Centro de Convenciones en la antigua Penitenciaría”.

<sup>220</sup> Véase periódico Pulso (2004) “Duplican Centro Educativo de las Artes”.

expertos en arquitectura, restauración y arte<sup>221</sup>. En diciembre del mismo año fue seleccionado por unanimidad como ganador el proyecto del arquitecto Alejandro Sánchez García<sup>222</sup>.

A diferencia de las propuestas realizadas en la administración estatal encabezada por Fernando Silva Nieto, los actores que intervinieron en la consolidación del proyecto del Centro Estatal de las Artes fueron del orden estatal y federal. Por parte de los actores estatales participaron SECUL y SEDUVOP. Por el lado de las dependencias federales participaron CONACULTA, INBA, INAH y CENART.

La participación de las instancias federales obedeció a que uno de los objetivos del Programa Nacional de Cultura 2001-2006 era descentralizar la formación artística profesional del Centro Nacional de las Artes (CENART). Para ello, se impulsó la estrategia de Centros de las Artes a nivel nacional. Lo anterior significaba que se contaba con recursos federales “seguros” para la edificación del CEART. Marcelo de los Santos vio en la política federal una oportunidad de intervenir y revitalizar un simbólico edificio del centro histórico que abonara a favor de éste para obtener la declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad.

Después de la consolidación de los proyectos del Centro de Convenciones, la Universidad Politécnica, Centro de Arte y Cultura, y el Laberinto de las Ciencias y las Artes, a mitad del sexenio la administración estatal emprendió un nuevo proyecto en el sector vivienda con el desarrollo de la denominada Ciudad Satélite. Los primeros antecedentes de este proyecto se pueden encontrar desde el inicio de esta administración ya que, a las pocas semanas de haber comenzado, en octubre de 2003, De los Santos señalaba que se había gestionado ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) un aumento en la cantidad de créditos que otorgaría el instituto en San Luis Potosí durante 2004, llegando a un total de 13,500 créditos, 600 más que los otorgados en 2003.

---

<sup>221</sup>Felipe Leal, director de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México; Alberto Kalach, ganador del Concurso de la Biblioteca Nacional de México; Alejandro Luna, escenógrafo y asesor del CENART; Francisco Toledo, pintor y promotor cultural y Víctor Jiménez, restaurador y especialista en arquitectura del siglo XIX.

<sup>222</sup> El Arquitecto Sánchez estuvo asesorado por un equipo multidisciplinario conformado por arquitectos, restauradores, ingenieros, iluminadores, pintores, fotógrafos, paisajistas y urbanistas (Pulso, 2004. Ya hay ganador del proyecto para el Centro Estatal de las Artes).

Además, el gobierno estatal había firmado un convenio con el INFONAVIT para la adquisición de reservas territoriales, las cuales estarían destinadas a la construcción de vivienda para personas que percibían menos de 3 salarios mínimos<sup>223</sup>. En este tiempo, en el estado se construían en promedio entre siete mil y ocho mil viviendas por año y con la firma del convenio se tenía programado la construcción de 65 mil viviendas en todo el estado<sup>224</sup>.

En el área institucional, Marcelo de los Santos anunció la reactivación del Instituto de Vivienda del Estado (INVIES), el cual había desaparecido en la administración estatal anterior para dar lugar a la Promotora del Estado<sup>225</sup>. Una de las justificaciones para la reactivación de esta dependencia fue que ésta participaría en el convenio previamente firmado con el INFONAVIT, además de impulsar la construcción de vivienda de interés social para personas de escasos recursos mediante la adquisición de reservas territoriales<sup>226</sup>. El INVIES quedó legalmente constituido con la promulgación de la Ley de Fomento a la Vivienda del Estado de San Luis Potosí el 13 de mayo de 2004, y su reglamento interno fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 8 de julio del mismo año.

El proyecto de Ciudad Satélite fue anunciado por el Gobernador del Estado en agosto de 2005. Desde el inicio se informó que éste contemplaba la construcción de 30 mil viviendas y una nueva zona industrial. Es de señalar que, al igual que los proyectos anteriores, cuando se realizó el anuncio de su implementación aún no se contaba con el terreno para su edificación, por lo que se especulaban tres posibles ubicaciones, además de la capital, en municipios cercanos a ésta: Soledad de Graciano Sánchez, Villa de Reyes y Mexquitic de Carmona.

Al principio se mencionó que sería la SEDUVOP la encargada de buscar un predio de cerca de 800 ha para la construcción de este proyecto, después el INVIES sería la dependencia encargada de la construcción de las viviendas. Sin embargo, al final esta última fue la encargada del desarrollo de todas las etapas del proyecto de Ciudad Satélite.

---

<sup>223</sup>Para este convenio se creó un fideicomiso por 27 mdp, el objetivo inicial era impulsar la construcción de vivienda barata en la capital del estado, Ciudad Valles, Matehuala, Charcas, Ébano, Villa de Reyes y Soledad de Graciano Sánchez (Pulso, 2003. "Aumentan 6 mil créditos de Infonavit").

<sup>224</sup>Según el entonces titular de la Promotora del Estado el 65% de la Población Económicamente Activa en San Luis Potosí no tenía acceso a un crédito para la adquisición de vivienda.

<sup>225</sup>El Instituto de Vivienda del Estado operó durante años como un organismo que se dedicó exclusivamente al impulso de proyectos de vivienda, hasta que fue desaparecido a principios de la administración estatal 1997-2003.

<sup>226</sup> Véase periódico Pulso (2004) "Gobierno Estatal reactivará el INESVI, construirá viviendas de interés social".

De esta forma, el estudio de la consolidación de la estrategia del GPU permite distinguir una sutil diferencia en el proceso por el que transitaron los proyectos que lo conformaron. Por una parte, los proyectos que tuvieron su origen en políticas federales, Centro de las Artes y Universidad Politécnica, implicaron que las dependencias federales encargadas de la implementación de estas políticas ejercieran una importante influencia en la inserción de estos proyectos en la agenda estatal. Por otra, los que se diseñaron y desarrollaron por políticas locales, Centro de Convenciones, Laberinto de las Ciencias y Ciudad Satélite, tuvieron un periodo de incertidumbre derivado de una débil estructura institucional de las dependencias encargadas de su desarrollo. Además, en un inicio se trató de “ideas” a desarrollar más que de proyectos derivados de un análisis y reflexión que contemplaran las distintas etapas que conllevan proyectos de esa naturaleza. Lo anterior ocasionó que los actores, públicos y privados, interesados en los proyectos también expusieran sus “ideas” acerca del enfoque que éstos deberían de tener dando lugar a especulaciones del destino de los proyectos. Lo anterior también se vio reflejado en la etapa de implementación del GPU, lo cual se analiza en el siguiente apartado.

### *3. LOS COMPONENTES DEL GRAN PROYECTO URBANO*

Una vez consolidadas las intervenciones que componen el GPU en la agenda estatal, comenzó la implementación de cada proyecto. En esta etapa se encontró una intensa interacción entre actores de los tres niveles de gobierno; grupos empresariales, locales y nacionales; y grupos de la sociedad civil organizada. Para el estudio de esta compleja relación entre actores, y para lograr el propósito del apartado, el análisis se dividió en tres componentes: i) mecanismo de financiamiento, ii) suelo y iii) proceso de licitación, los cuales se presentan a continuación.

#### *El mecanismo de financiamiento del Gran Proyecto Urbano*

En lo referente al análisis de los mecanismos de financiamiento utilizados en la estrategia, de lo que en esta investigación se conceptualiza como un Gran Proyecto Urbano, desarrollada en la administración de Marcelo de los Santos, éste se realizó a partir de la distinción de las distintas etapas de implementación de los proyectos que la conformaron. Es decir, desde la adquisición del suelo, la ejecución de las obras y la administración y operación de las mismas. En este sentido, los proyectos fueron desarrollados a partir de tres mecanismos de

financiamiento principales i) inversión estatal vía la contratación de deuda pública ii) coinversión entre el gobierno estatal y el federal y iii) la implementación de Asociaciones Público Privadas entre el gobierno estatal y actores privados locales e internacionales.

Con el primer esquema el gobierno estatal adquirió el suelo de la Universidad Politécnica y el Centro de Convenciones; edificó el Centro de Convenciones y administró el Museo Laberinto de las Ciencias y las Artes. El segundo esquema fue utilizado para adquirir el suelo de Ciudad Satélite, construir el Centro Estatal de las Artes y el Museo Laberinto, así como para administrar y operar el Centro Estatal de las Artes. Con Asociaciones Público Privadas se desarrolló la edificación, administración y operación de la Universidad Politécnica; se edificó la primera etapa de Ciudad Satélite y se administró y operó el Centro de Convenciones.

En lo referente a la inversión estatal vía contratación de deuda pública como mecanismo de financiamiento de proyectos urbanos, como se mencionó anteriormente, había sido uno de los esquemas más utilizados por los gobiernos locales, sin embargo, desde la crisis de la deuda de mediados de la década de los ochentas dejó de ser el principal mecanismo de financiamiento utilizado para el desarrollo de proyectos urbanos. No obstante, la administración estatal 2003-2009 utilizó este esquema para financiar la edificación de los proyectos contemplados en el POA anunciado al inicio del sexenio.

Al comienzo de la administración, los ingresos estatales dependían en un 96.3% de los recursos federales (Secretaría de Finanzas del estado de San Luis Potosí, 2010). Por lo que para la puesta en marcha de acciones estatales aún se tenía gran dependencia de la Federación. En este contexto, a principios de 2004, a unos meses de haber comenzado la administración, ésta solicitó autorización al congreso local para adquirir un crédito con la banca comercial por 1,000 mdp. Cabe señalar, que este crédito elevaría la deuda del estado a poco más de 2,202 mdp, ya que había heredado una deuda de 1,202 mdp del gobierno estatal anterior<sup>227</sup>. Con parte de ese crédito se buscaba financiar, entre otros proyectos, la edificación

---

<sup>227</sup> Al inicio de su gestión, Marcelo de los Santos sostenía que la deuda pública que había heredado de la administración estatal anterior era de 3,450 mdp. Sin embargo, al revisar la cuenta pública de 2003 se encontró que la deuda pública oficial al final de la administración estatal 1997-2003 era de 1,202 mdp.

del Centro Estatal de Convenciones y el entonces llamado Centro Interactivo de las Ciencias y las Artes (CICA)<sup>228</sup>.

Para dar certidumbre a la aplicación de los recursos obtenidos del crédito, el Gobierno del Estado propuso que se hiciera cargo el recién creado Comité Técnico del Fideicomiso Público de Inversión y Administración para el Desarrollo Económico del Estado (CTFPADEE). Este comité se encontraba conformado por representantes del gobierno estatal y líderes empresariales locales<sup>229</sup>. De igual forma, ante las interrogantes realizadas por integrantes del congreso estatal respecto a la obtención de recursos para pagar el crédito que se planeaba solicitar, la administración estatal propuso que éstos se obtuvieran de la recaudación que se lograra del aumento del Impuesto Sobre la Nómina (ISN) que se elevaría del 1 al 2%. Argumentaba que con lo que se recaudara de este impuesto se reunirían los recursos necesarios para el pago del crédito en los seis años que duraría la administración. Cabe señalar, que estos recursos también serían administrados por el CTFPADEE.

Finalmente, después de dos meses de análisis, a mediados de abril de 2004, el Congreso del Estado autorizó al gobierno estatal la contratación del crédito. Se estipuló que este crédito se pagará en nueve años y con tres años de gracia adicionales. También, en la autorización se señalaba que la garantía de pago sería por medio de las participaciones federales y no mediante el ISN<sup>230</sup>. Además, se autorizó al Gobierno del Estado a contratar el aumento de deuda pública directa por 650 mdp<sup>231</sup>. Es de mencionar que el dictamen de autorización prácticamente fue aprobado por unanimidad de los integrantes de la comisión de hacienda<sup>232</sup>.

Después de la autorización del crédito, el gobierno estatal se dio a la tarea de iniciar el diseño de los proyectos que se edificarían con la contratación de la deuda. La primera etapa consistía en encontrar los predios para la edificación del Centro de Convenciones y el entonces Centro Interactivo de las Ciencias y las Artes CICA. Como se revisa en el siguiente

---

<sup>228</sup>También se buscaba financiar la construcción de plantas tratadoras de aguas residuales, el arranque de las obras del recién creado Instituto de Vivienda del Estado (INVIES), la regeneración de la zona industrial de la capital y el Boulevard San Luis.

<sup>229</sup> Véase periódico Pulso (2004) “Préstamo del Gobierno estatal para proyectos industriales e infraestructurales”.

<sup>230</sup> El pago de la deuda no se garantizó con el ISN porque había una disposición legal que impedía que los impuestos tuvieran un destino específico, salvo que la propia ley que generó ese impuesto así lo estableciera.

<sup>231</sup> De los cuales se destinarían 260.5 mdp para saldar un adeudo que se tenía con la Dirección de Pensiones, el resto se utilizaría en obras y acciones.

<sup>232</sup> Véase periódico Pulso (2004) “Autorizan elevar deuda estatal”.

apartado, la búsqueda de suelo para la edificación de estos proyectos tardó más de un año en el caso del CICAÍ, que se terminó edificando en el Parque Tangamanga I al comienzo de 2005<sup>233</sup>. Mientras que el predio en que se terminaría edificando el Centro de Convenciones fue adquirido por el gobierno estatal a principios de 2006.

Por otra parte, con el segundo esquema de financiamiento de coinversión entre el gobierno estatal y la Federación, se logró edificar, administrar y operar el Centro Estatal de las Artes (CEART), se construyó el Museo Laberinto de las Ciencias y las Artes (MLCA) y se adquirió la reserva territorial en que se edificó Ciudad Satélite. El inicio formal del proyecto del CEART comenzó en septiembre de 2004 con la publicación del concurso para el proyecto arquitectónico, cuyo resultado se dio en el mes de diciembre del mismo año.

Después de la selección del proyecto arquitectónico, comenzó la edificación del inmueble a finales de 2005, la cual se dividió en 4 etapas. La primera comenzó en el mes de octubre de 2005 con la restauración y reconstrucción de la plaza de acceso, y el museo de sitio y área administrativa. Posteriormente, el segundo inicio entre mayo y agosto de 2006 cuando se contrataron a las empresas que edificaron las áreas de música, biblioteca, danza, teatro, aulas y mediateca. La tercera prosiguió en el mes de diciembre de ese mismo año, en esta etapa se realizaron los trabajos correspondientes a los edificios de galería y multimedia, artes visuales y los jardines de música, danza, teatro y artes visuales. En la cuarta y última etapa se edificó el teatro, el foro al aire libre, el estacionamiento y se realizó la rehabilitación de las áreas exteriores. Finalmente, el proyecto fue inaugurado el 28 de agosto de 2008, en total se realizó una inversión de 230 mdp, constando ésta de aportaciones federales y estatales<sup>234</sup>.

En cuanto al MLCA, el proyecto arquitectónico fue realizado por la firma de arquitectos mexicanos Legorreta+Legorreta. El inicio formal de la edificación fue el 10 de septiembre de 2005, y se desarrolló en diversas etapas de 2005 a 2008. Para la selección de las empresas que participaron en la construcción se llevaron a cabo licitaciones públicas acordes a las etapas contempladas en el proyecto.

---

<sup>233</sup> En septiembre de 2008 el entonces Gobernador del Estado sostenía que se invirtieron 300 mdp en la edificación del MLCA y 120 mdp en el pago del predio (El Sol de San Luis, 2008. "Inauguran el Laberinto de Ciencias").

<sup>234</sup> Véase periódico El Universal (2008) "Inaugura Calderón el Centro de las Artes de San Luis Potosí".

Para la adquisición del suelo en que se desarrolló Ciudad Satélite, el gobierno federal, a través del Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FNHP) apoyó al gobierno estatal en la compra de los predios aportando una tercera parte de su costo<sup>235</sup> (Martínez, 2007). El avalúo de este terreno fue realizado previamente por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales<sup>236</sup>. Esta adquisición de reserva territorial para Ciudad Satélite se llevó a cabo en dos etapas. La primera en abril del 2006, ya con la aportación del FNHP, el gobierno estatal le compró a la empresa Dintel del Centro cinco predios del ex ejido el Panalillo (350 ha) con un costo aproximado de 140 mdp.

En enero de 2007 se llevó a cabo la segunda etapa con la compra de 58 predios por parte del gobierno estatal a la misma empresa (350 ha), el costo de estos predios fue de poco más de 133 mdp. Como en un inicio se trató de predios separados, el Gobierno del Estado le solicitó al Ayuntamiento de la capital la fusión de éstos, la cual le fue otorgada en agosto de 2007. El predio ya fusionado tuvo una superficie aproximada de 700 ha. El total de la inversión ejercida para la adquisición del predio de Ciudad Satélite fue de aproximadamente 273 mdp (Congreso del Estado de San Luis Potosí LVIII Legislatura, 2008).

Con el tercer esquema de financiamiento, Asociaciones Público Privadas, se llevó a cabo la edificación, administración y operación de la Universidad Politécnica, la construcción de la primera etapa de Ciudad Satélite y la administración del Centro de Convenciones. Como se señaló anteriormente, la administración estatal de Fernando Silva Nieto ya había utilizado este esquema de financiamiento vía la figura de la concesión. Sin embargo, la administración estatal 2003-2009 lo utilizó de forma más recurrente para el desarrollo del considerado por esta investigación Gran Proyecto Urbano.

El mecanismo de financiamiento utilizado en la Universidad Politécnica fue el llamado Proyecto para Prestación de Servicios (PPS). En 2006 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realizó un informe de este proyecto en el cual justificó la implementación de este esquema mediante cuatro consideraciones principales. En la primera, realizó un análisis del gasto federal en educación superior en México, de la situación del sistema de universidades politécnicas y de los beneficios de la implementación de los esquemas de PPS en el desarrollo de nuevos campus de instituciones de educación superior.

---

<sup>235</sup>Aproximadamente 46 mdp.

<sup>236</sup>Un avalúo previo del terreno estableció el valor de éste en 40.00 por m2.

En la segunda, analizó los aspectos legales involucrados en la implementación de un PPS. En la tercera consideración presentó los servicios a contratar, requerimientos, el control de gestión necesario y los mecanismos de pago. Finalmente, en la cuarta presentó el esquema general del contrato. En este sentido, a continuación, se presentan las principales consideraciones del diseño del PPS de la UPSLP elaboradas por la SHCP.

Para la primera consideración, referente a la situación del sistema de educación superior en México, se partió de la matrícula de las instituciones de educación superior en 2005, la cual era cercana a 2.5 millones de estudiantes y tenía una cobertura del 23% de jóvenes entre 19 y 23 años. El gasto federal ejercido en este sector, en el año anterior, había ascendido a 59,804 mdp lo que representaba el 18.6% del total del gasto federal en educación. En la segunda consideración, referente a atenciones legales para la implementación del esquema PPS en la UPSLP, se analizaron tres aspectos principales. El primero fue que el contrato se realizaría conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y no conforme a la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma. En el segundo se señalaba que el proyecto sería desarrollado en un predio propiedad de la UPSLP. Finalmente, el tercero se refería a que los estudios técnicos necesarios para la implementación del proyecto serían entregados a los licitantes por parte de la SEP<sup>237</sup>.

En la tercera consideración, se analizaron los servicios y requerimientos a contratar que fueron tres principales i) actividades preliminares a la prestación de los servicios, ii) servicio de disponibilidad y iii) servicio de desempeño. En cuanto a las actividades preliminares, éstas consistieron en el diseño, construcción, financiamiento, equipamiento, mantenimiento y operación del Campus<sup>238</sup>. El diseño arquitectónico y la construcción del inmueble serían realizados por el Inversionista Proveedor (IP), el cual debía cumplir con los estándares de calidad, funcionabilidad y desempeño requeridos por la universidad.

En lo referente a los servicios de disponibilidad, el IP debería asegurar que las instalaciones de la UPSLP se encontraran en óptimas condiciones de acuerdo con los estándares de disponibilidad, previamente establecidos, durante el periodo estipulado en el

---

<sup>237</sup> Estudios de no contaminación, inundabilidad, geohidrológico, mecánica de suelos y topografía del terreno.

<sup>238</sup> El mantenimiento y la operación, incluyeron la administración de servicios operacionales, mantenimiento de instalaciones y equipamiento, vigilancia y limpieza, cafetería, telecomunicaciones y servicio de atención al usuario.

contrato<sup>239</sup>. En lo relativo a los servicios de desempeño, éstos debían ser provistos de manera segura, eficiente y continua de acuerdo con los estándares de desempeño también previamente establecidos. Por ejemplo: intendencia, vigilancia, mantenimiento (preventivo, correctivo y reposición de activos), cafetería, atención al usuario, administración del contrato, recepción y otros<sup>240</sup>.

De igual forma, se le solicitó al IP diseñar e implementar un sistema de control y gestión que controlara la calidad de los servicios contratados. Este sistema debía incluir el registro continuo de los niveles de servicio, auditorías periódicas, respuestas registradas a las solicitudes de servicio de atención al usuario y encuestas de satisfacción al usuario (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2006).

En cuanto a los mecanismos de pago, el pago neto total por servicios se compondría del Monto Bruto Mensual por Disponibilidad (MBM<sub>Di</sub>) más el Monto Bruto Mensual por Desempeño (MBM<sub>De</sub>). A su vez, el MBM<sub>Di</sub> se compondría del Pago Bruto por Disponibilidad menos deducciones por fallas en el desempeño, deducciones por repetición de fallas y deducciones por fallas informativas. El MBM<sub>De</sub>, se compondría del Pago Bruto por Desempeño menos deducciones por fallas en el desempeño, deducciones por repetición de fallas y deducciones por fallas informativas<sup>241</sup>.

La fórmula completa aplicable al Monto Neto Mensual (MNM) por servicios es:

$$\begin{array}{l}
 \text{MNM}_t = \quad (\text{MBM}_{Di} - \text{DN}_{Di} - \text{DRN}_{Di} - \text{DFIN}_{Di}) \quad + \quad (\text{MBM}_{De} - \text{DF}_{De} - \text{DRF}_{De} - \text{DFIF}_{De}) \\
 \begin{array}{l}
 \text{Monto neto} \\
 \text{mensual total} \\
 \text{por servicios}
 \end{array}
 \quad \begin{array}{l}
 \text{Monto neto mensual por} \\
 \text{disponibilidad}
 \end{array}
 \quad \begin{array}{l}
 \text{Monto neto mensual por desempeño} \\
 \text{de servicio}
 \end{array}
 \end{array}$$

En donde:

MNM<sub>t</sub> = Monto neto mensual total.

MBM<sub>Di</sub> = Monto bruto mensual por disponibilidad.

DN<sub>Di</sub> = Deducciones mensuales por no disponibilidad.

DRN<sub>Di</sub> = Deducciones mensuales por repetición de no disponibilidad

DFIN<sub>Di</sub> = Deducciones mensuales por falla informativa de no disponibilidad.

MBM<sub>De</sub> = Monto bruto mensual por desempeño.

<sup>239</sup> Estas condiciones de disponibilidad se relacionan con: acceso, servicios, sistemas de seguridad, salud e higiene, iluminación, equipos claves, entre otros.

<sup>240</sup> Las condiciones de desempeño se relacionan con: calidad de la limpieza, control de información, capacitación de mano de obra, respuesta a incidentes de seguridad, entre otros.

<sup>241</sup> El cálculo de cada deducción y su descripción detallada se encuentra en el contrato del Proyecto de Prestación de Servicios celebrado entre la SEP y el Inversionista Proveedor ganador de la licitación.

DF<sub>De</sub> = Deducciones mensuales por fallas en el desempeño.

DRF<sub>De</sub> = Deducciones mensuales por repetición de fallas en el desempeño.

DFIF<sub>De</sub> = Deducciones mensuales por fallas informativas de fallas en el desempeño.

La fórmula completa aplicable al Monto Neto Mensual (MNM) por servicios es:

$$MNM_t = (MBM_{Di} - DN_{Di} - DRN_{Di} - DFIN_{Di}) + (MBM_{De} - DF_{De} - DRF_{De} - DFIF_{De})$$

Monto neto  
mensual total  
por servicios

Monto neto mensual por  
disponibilidad

Monto neto mensual por  
desempeño de servicio

En donde:

MNM<sub>t</sub> = Monto neto mensual total.

MBM<sub>Di</sub> = Monto bruto mensual por disponibilidad.

DN<sub>Di</sub> = Deducciones mensuales por no disponibilidad.

DRN<sub>Di</sub> = Deducciones mensuales por repetición de no disponibilidad

DFIN<sub>Di</sub> = Deducciones mensuales por falla informativa de no disponibilidad.

MBM<sub>De</sub> = Monto bruto mensual por desempeño.

DF<sub>De</sub> = Deducciones mensuales por fallas en el desempeño.

DRF = Deducciones mensuales por repetición de fallas en el desempeño.

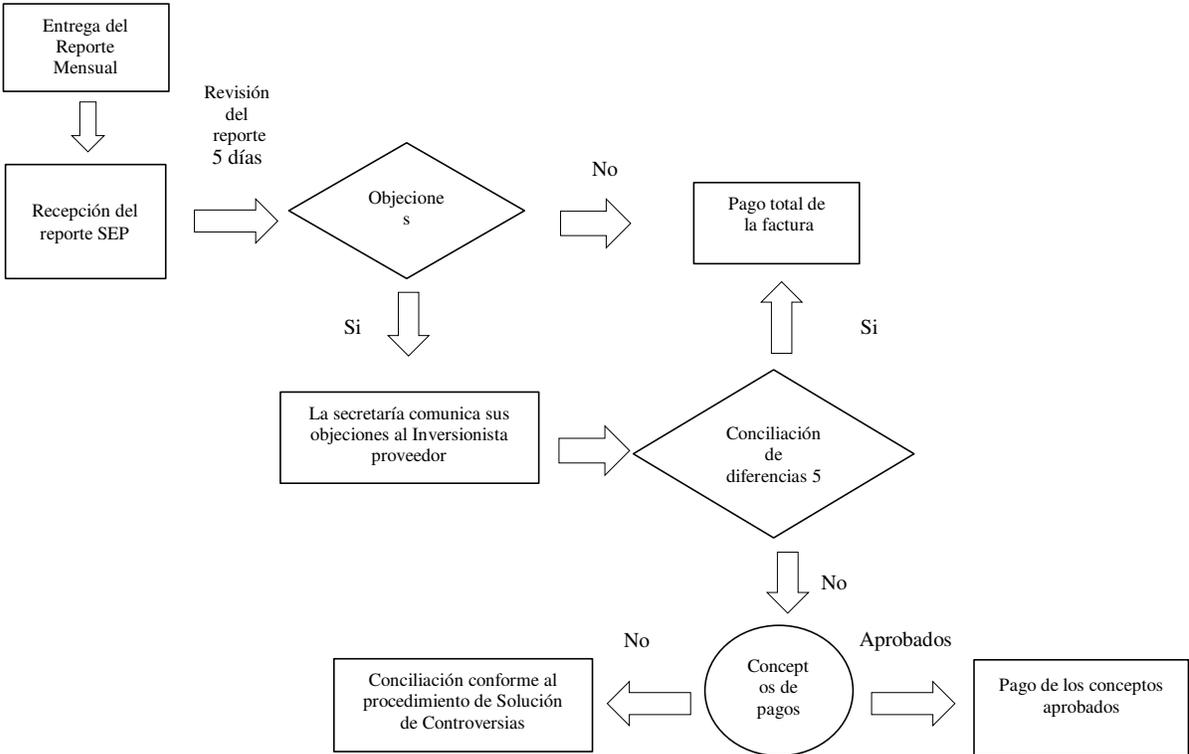
DFIF<sub>De</sub> = Deducciones mensuales por fallas informativas de fallas en el desempeño.

La facturación de los pagos se realizaría conforme al procedimiento siguiente: el IP entregaría a la SEP un reporte mensual de desempeño y pagos. Después de la recepción del reporte, la SEP tendría cinco días para su revisión, en caso de no tener objeción al reporte se realizaría el pago total de la factura. Sin embargo, si la SEP tuviera alguna objeción, se la comunicaría al IP y se tendría un plazo de cinco días para la conciliación de las diferencias. Si éstas se conciliaban se realizaría el pago total de la factura, de lo contrario, sólo se pagarían los conceptos aprobados. Para los conceptos no aprobados se realizaría una conciliación conforme al procedimiento de conciliación de diferencias, el cual se establecería previamente. En el esquema IV.1 se presenta el esquema descrito.

En la cuarta consideración, referente a la celebración del contrato PPS, estuvieron involucrados tres actores: el Inversionista Proveedor, la UPSLP y la SEP. Los derechos y obligaciones de cada uno fueron las siguientes. El Inversionista Proveedor tuvo derecho a utilizar el terreno propiedad de la UPSLP y obligación de reportar mensualmente a la SEP. La UPSLP adquirió el derecho de utilizar las instalaciones. La SEP se obligó a realizar el pago de contraprestación al Inversionista Proveedor y recibió el derecho a supervisar al

mismo<sup>242</sup>, lo anterior se esquematiza en el esquema IV.2. El contrato tendría una duración de 20 años, en los cuales el IP debía cumplir con las obligaciones ya señaladas. Una vez cumplido ese período, el inmueble y todos sus muebles se revertirían y entregarían en propiedad a las autoridades de la universidad (Narro, Martuscelli, y Barzana, 2012).

**ESQUEMA IV.1**  
**Facturación de pagos del P.P.S.**



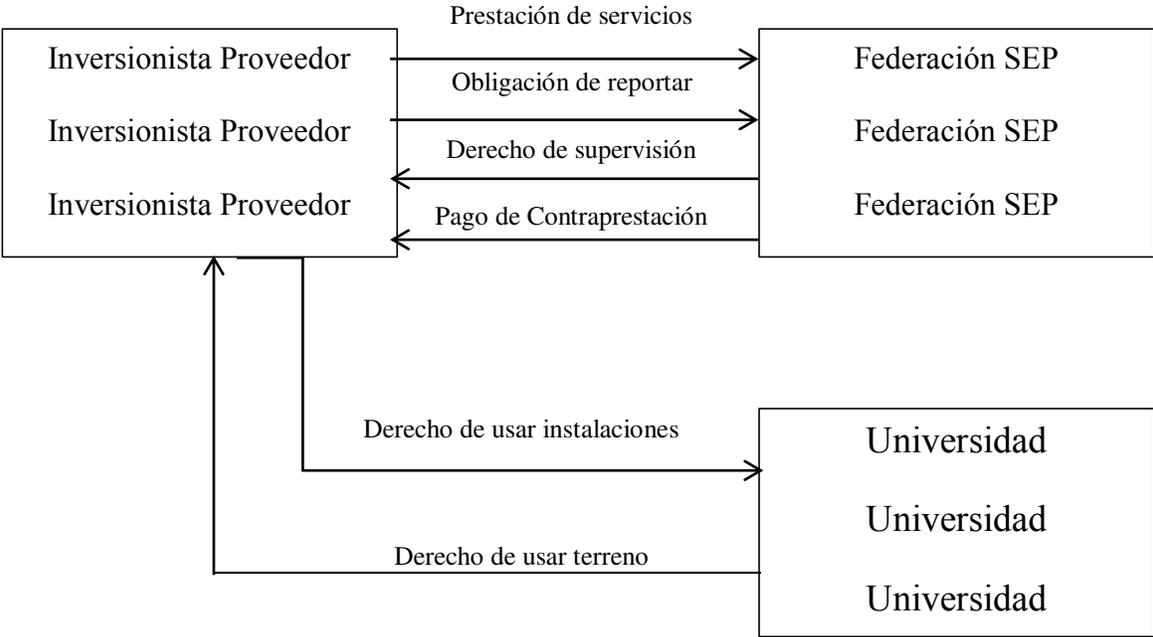
FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2006).

Por otra parte, la primera etapa de la edificación de Ciudad Satélite se realizó con un esquema de financiamiento que contempló una asociación entre empresarios locales y el gobierno estatal, aunque ésta no se hizo oficial cuando inició la edificación de este proyecto. El arranque de la obra fue el 19 septiembre de 2007, los primeros trabajos a realizar eran los referentes a la cabecera de Ciudad Satélite, así como de urbanización de los terrenos, ya que estos eran los que inicialmente el Ayuntamiento de San Luis Potosí había autorizado en un

<sup>242</sup> La descripción detallada de las obligaciones y derechos de cada una de las partes involucradas en el contrato se encuentran en el contrato del Proyecto de Prestación de Servicios celebrado entre la SEP y el Inversionista Proveedor ganador de la licitación.

permiso de construcción provisional de 30 días<sup>243</sup>. Según el reporte de contratos de obras de 2007 del Instituto de Vivienda del Estado en esta fase participaron cuatro empresas<sup>244</sup>, sin embargo, un periódico local señalaba que fueron 12 empresas las que participaron en esta etapa<sup>245</sup>. La construcción de Ciudad Satélite se planeó en distintas etapas. En la primera, se tenían programadas la construcción de 3 mil viviendas las cuales serían entregadas antes de terminar la administración estatal 2003-2009. Las etapas subsecuentes las realizarían las siguientes administraciones estatales.

**ESQUEMA IV 2.**  
**Contrato de P.P.S. de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí**



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2006).

<sup>243</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2007) “Aún no se tiene licencia para la construcción de Cd. Satélite, señala Desarrollo Urbano”.

<sup>244</sup> Meade Ponds, SA de CV, Roca Urbanizaciones, PaviASFaltos, SA de CV y Tecnodren del Centro de México SA de CV locales (Instituto de Vivienda del Estado de San Luis Potosí, 2007).

<sup>245</sup> Las desarrolladoras que inicialmente participaron en la construcción de Ciudad Satélite fueron: i) Valco Promotora, ii) Consorcio Sabbia, iii) Comebi del Centro, iv) Aycon, v) DLB constructora, vi) Grupo Constructor 3M, vii) Potosina de Construcciones, viii) CECSA de Aguascalientes, ix) CM Desarrollos, x) Alpha Construye, xi) Constructora Oregon, xii) Construyen (Pulso, 2007 “Satélite, sin permiso pero a la venta”). En la solicitud de comparecencia ante la Cámara de Diputados al titular del INVIES de la administración estatal 2009-2015, realizada en octubre de 2009, se mencionaron además de las empresas anteriores las siguientes: Meade Pons Construcciones SA de CV, -PaviASFaltos SA de CV, Roca Urbanizaciones SA de CV, Tecnodren del Centro de México SA de CV.

Como se señaló al inicio de los trabajos de Ciudad Satélite no se reveló el esquema bajo el cual se estaba financiando la edificación de la primera etapa del proyecto. Tampoco se mencionó el proceso que se realizó para contratar a las empresas que estaban participando en esta etapa. Sin embargo, a mediados de octubre de 2007 el entonces director del INVIES mencionó a un periódico local que se adjudicaron los trabajos a *“un grupo de empresarios que se ofrecieron a construir viviendas con recursos propios y simplemente aprovechamos la oportunidad, esas oportunidades no se dan tan fácilmente”*<sup>246</sup>. De igual forma, señalaba que para que el Gobierno del Estado realizará por cuenta propia la edificación hubiera sido necesario solicitar “un crédito puente” y después realizar una licitación pública. Con esta justificación el INVIES otorgó los trabajos iniciales de este desarrollo a las empresas ya mencionadas.

En este contexto, en agosto de 2008 un diputado local de oposición señalaba que el entonces titular del INVIES gestionó un crédito bancario a las empresas que iban a desarrollar la primera etapa del proyecto urbano<sup>247</sup>. Esta gestión se realizó al arrancar la edificación de Ciudad Satélite en 2007, cuando el entonces titular INVIES firmó un contrato para formar un fideicomiso de administración, inversión garantía y fuente de pago que afectaba el 50% de los derechos de los predios en que se desarrollaría Ciudad Satélite. Esta parte de la propiedad se transmitió a una fiduciaria con la finalidad de respaldar y brindar garantía de fuente de pago a la institución bancaria que otorgó el préstamo a las empresas particulares<sup>248</sup>. El mecanismo de funcionamiento del fideicomiso era que a medida que avanzará la construcción de las viviendas los empresarios iban a ir disponiendo de los recursos, y al ser vendidas las viviendas se cubriría el monto del crédito.

La situación anterior derivó en una serie de críticas de los partidos de oposición, ya que sostenían que, según la Constitución Política del Estado, el Gobernador del Estado es el único facultado para solicitar y respaldar créditos con previa autorización del Congreso del Estado. Además de que los recursos de los créditos deberán ser destinados a beneficio social<sup>249</sup>. De esta forma, el gobierno estatal solicitaba que las empresas locales interesadas

---

<sup>246</sup> Véase periódico Pulso (2007) “Condonación de 4.5mdp a Cd. Satélite”.

<sup>247</sup> El crédito bancario fue por 270 millones de pesos contemplaba una inversión de 90 mil pesos por vivienda construida (3 mil en esta primera etapa), más una cantidad para la urbanización de los predios (La Jornada San Luis, 2008. “Negocio de unos pocos”.

<sup>248</sup> El crédito se solicitó al Banco Interacciones.

<sup>249</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2008) “Asegura Covarrubias Rendón Ciudad Satélite es una farsa”.

en participar en el proyecto tenían que tener un capital contable mínimo de 30 mdp, por lo que solamente las empresas “grandes” fueron las que participaron en el proyecto (Empresario local de la industria de la construcción, 15 de enero de 2014).

Después de un año de iniciada la edificación de este proyecto, en julio de 2008, se realizó un importante cambio en el esquema de Ciudad Satélite. El entonces titular del INVIES dio a conocer que se iniciaría una convocatoria a otros constructores para que desarrollaran viviendas en Ciudad Satélite<sup>250</sup>. Para ello, se necesitaba la autorización del Congreso del Estado para vender las 550 ha de Ciudad Satélite que aún no se urbanizaban. Para ello en mayo de 2008 el entonces Gobernador del Estado solicitó al Congreso local la autorización para la enajenación de 550 ha, ésta se otorgó en la sesión del Congreso realizada el 28 de junio de 2008<sup>251</sup>.

### *El suelo del Gran Proyecto Urbano*

En los apartados anteriores se observó que algunos de los proyectos que conforman el Gran Proyecto Urbano estuvieron considerados en el POA y el PED, ambos instrumentos de planeación estatal. Sin embargo, no estuvieron considerados en los instrumentos de planeación municipales, por lo que, para su implementación, fue necesaria la modificación de estos instrumentos. En consecuencia, ninguno de los proyectos del GPU tenía una localización determinada en la ciudad que fuese resultado de una planificación comprensiva. Por lo que la ubicación de cada proyecto pasó por un proceso de “búsqueda de suelo disponible” para su edificación. En este escenario, este sub apartado tiene como propósito analizar el proceso de adquisición del suelo por el que transitaron las intervenciones del GPU.

De los proyectos que conforman el GPU, la administración estatal 2003-2009 retomó tres que ya habían sido propuestos desde la administración de Silva Nieto: Centro Estatal de Convenciones, Museo Laberinto y la Universidad Politécnica. Por su parte, en la administración estatal de Marcelo de los Santos se diseñó e implementó el Centro Estatal de las Artes y Ciudad Satélite. Desde la administración de Silva Nieto comenzó la búsqueda de

---

<sup>250</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2008) “Viviendas faltantes de Ciudad Satélite podrían ser construidas por independientes, dice Invies”.

<sup>251</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2008) “Aprueba Congreso la venta de tres cuartas partes del terreno de Ciudad Satélite”.

suelo disponible para la edificación de los proyectos propuestos en su sexenio y continuó en el de Marcelo de los Santos con la inclusión de los proyectos de su administración.

De los proyectos que formaban parte de la agenda de la administración 1997-2003, la búsqueda de suelo disponible para su edificación inició con el compromiso realizado por Fernando Silva Nieto para la edificación de las instalaciones de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí (UPSLP). Cuando inició funciones la UPSLP, en septiembre de 2001, el entonces gobernador se comprometió a proporcionar un predio para la edificación de sus instalaciones. Lo anterior lo solventó al donar un predio de 20 ha ubicado al sur de la ciudad en el área conocida como la Ladrillera que anteriormente pertenecía al ejido San Juan de Guadalupe<sup>252</sup>. Sin embargo, los predios que fueron donados aún no se encontraban regularizados ante las autoridades municipales. Además, la propiedad de éstos era objeto de controversia entre ejidatarios del Ejido San Juan de Guadalupe y el gobierno estatal.

Los predios donados por el gobierno estatal para la edificación de la UPSLP formaban parte de un área del Ejido de San Juan de Guadalupe y se encontraban en pugna desde inicios de la década de los noventa cuando la modificación al artículo 27 constitucional posibilitó la venta de predios pertenecientes a este ejido. En este escenario, en 1998 la Promotora del Estado adquirió, como reserva territorial, una superficie total de 80 ha pertenecientes al área de la Ladrillera y Casa Blanca del mencionado ejido. Desde ese tiempo tuvieron lugar diversas controversias entre gobierno estatal y los comuneros de San Juan de Guadalupe, los cuales sostenían que existieron diversas irregularidades en la adquisición de los predios señalados. Además, cerca de 500 familias que habitaban en estos predios quedaron sin certeza jurídica de su propiedad. Los comuneros realizaron toda clase de juicios, amparos y acuerdos contra la administración estatal 1997-2003, lo que resultó en el atraso de distintas obras que esta administración tenía proyectadas en el área en disputa además de la universidad politécnica<sup>253</sup>.

En noviembre de 2003, la administración estatal entrante, a través de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, señalaba que este proceso lo había iniciado la gestión anterior, aunque no lo concluyó, y desde septiembre de ese año (mes en que entro en funciones esa administración) continuó con el proceso de regularización de los predios de la Ladrillera y

---

<sup>252</sup> Véase periódico Pulso (2003) “Comenzarán este año Universidad Politécnica”.

<sup>253</sup> Universidad San Pablo, Universidad Politécnica, Instituto de Migración del H. Ayuntamiento de S.L.P. y el Hospital del Niño y la Mujer.

Casa Blanca. Cabe señalar que desde esa administración se tenía proyectado construir en esos predios, además de la UPSLP, dos instituciones más de educación superior: la Universidad San Pablo (privada) y el Tecnológico Superior de San Luis Potosí (TSSLP). Sin embargo, no se concretó el inicio de estos proyectos por lo señalado en el apartado anterior.

Para realizar la regularización de los predios era necesario que el Ayuntamiento de San Luis Potosí autorizara su urbanización. En este sentido, en noviembre de 2003 el Ayuntamiento de la capital señalaba que antes de autorizar la urbanización, la Promotora del Estado tenía que realizar todos los procedimientos legales que marcaba la legislación municipal, lo anterior con el objetivo de evitar problemas futuros como ocurrió con la urbanización del Ejido de la Garita de Jalisco<sup>254</sup>.

El proceso de regularización se encontraba estancado desde el término de la gestión de la administración municipal 2000-2003 que había sido encabezada por Marcelo de los Santos Fraga. En ésta se autorizó la lotificación de los predios, sin embargo, no se concretaron los procedimientos subsecuentes para terminar la regularización, es decir, el pago por avalúo y el traslado de dominio de cada predio. A mediados de febrero de 2004 la Promotora del Estado y la dirección de Catastro Municipal firmaron un convenio para agilizar estos procedimientos. En este convenio el Ayuntamiento de la capital se comprometía a cobrar a los propietarios de los predios una cuota mínima por avalúo y exentarlos del pago de traslado de dominio<sup>255</sup>.

No obstante la firma del convenio, ejidatarios de San Juan de Guadalupe continuaban realizando diversos procedimientos legales para evitar la construcción de los centros educativos. Según éstos, los predios en que se pretendían edificar los centros aún eran de su propiedad y un grupo interno sin autorización de la junta ejidal realizó tratos con el gobierno estatal (Ejidatario de San Juan de Guadalupe, 12 de febrero de 2014). Lo anterior resultó en la incertidumbre legal de la propiedad de los predios que retrasaba aún más el inicio de los proyectos que el gobierno estatal pretendía realizar en la zona. En marzo de 2004, esta incertidumbre derivó en que se detuviera el proyecto para la construcción de las dos universidades y que la Promotora del Estado comenzara a buscar otros predios para la

---

<sup>254</sup> Véase periódico Pulso (2003) “Analizan Urbanización de predios de la Ladrillera, Casa Blanca y Tierrablanca”. Para mayor información del proceso de urbanización del antiguo ejido de La Garita de Jalisco se recomienda ver López (2010).

<sup>255</sup> Véase periódico Pulso (2004) “Firman acuerdo para regularizar predios de la Ladrillera y Casa Blanca”.

edificación del TSSLP<sup>256</sup>. Finalmente, el TSSLP cambió su ubicación a la Delegación de Villa de Pozos y el inicio de la construcción de las universidades se pospondría hasta 2005.

Pese al comienzo de la edificación de las universidades continuaron los problemas entre comuneros de San Juan de Guadalupe y el Gobierno del Estado. A principios de 2008 inició el proyecto de ampliación de la Av. Coronel Romero, con esta arteria vial se buscaba conectar la Av. Salvador Nava (circuito interior de la ciudad) con el Anillo Periférico para mejorar la conectividad de los proyectos que se estaban realizando en los predios de La Ladrillera y Casa Blanca. La puesta en marcha de este proyecto agudizó las tensiones entre los comuneros y el Gobierno del Estado a tal grado que, a mediados de mayo del mismo año, funcionarios de la Promotora del Estado ingresaron a los predios en conflicto acompañados de un fuerte dispositivo de seguridad para iniciar el trazo de la prolongación de la Av. Coronel Romero.

Lo anterior fue interpretado como invasión de la propiedad privada por parte de los comuneros, los cuales realizaron una serie de manifestaciones públicas en protesta, mismas que concluyeron con un acuerdo entre comuneros y gobierno estatal, el cual señalaba que tanto la Promotora del Estado como los comuneros definirían los predios correspondientes a cada uno de ellos mediante un peritaje agrario, después de éste se continuaría con las obras estatales.

Sin embargo, a pesar de la firma del acuerdo, las controversias continuarían durante los siguientes meses. Una de las causas fue el inicio de la edificación del Hospital del Niño y la Mujer, ubicado en los predios en disputa, en junio de ese año. Además, el gobierno estatal buscaba terminar la ampliación de la avenida Coronel Romero antes de la inauguración de la primera etapa de la Universidad Politécnica programada para septiembre de ese mismo año<sup>257</sup>.

Es de señalar que los conflictos alrededor de los predios que formaban parte del ejido de San Juan de Guadalupe, adquiridos por el gobierno del estado en 1998, también implicaron el retraso de la edificación de más proyectos estatales que se tenía planeado implementar en esa área: i) Universidad Politécnica (pública), ii) Universidad San Pablo (privada), iii) sede de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), iv) Hospital del Niño y la Mujer, v)

---

<sup>256</sup> Véase periódico Pulso (2003) “Incertidumbre legal sobre predios detiene construcción de escuelas”.

<sup>257</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2003) “Continúan exigencias de comuneros para que se cumplan acuerdos ya pactados”.

Dirección de Alumbrado Público Municipal, vi) Instituto de Atención a migrantes del Estado, vii) Colegio de Ingenieros Civiles y viii) la prolongación de Av. Coronel Romero. Estos proyectos se muestran en los mapas IV.1 y IV.2.

Por otra parte, la adquisición del predio para la edificación del Centro Estatal de Convenciones (CEC) también fue un proceso que se desarrolló desde la administración estatal 1997-2003. Como se mencionó en apartados anteriores, este proyecto fue uno de los propuestos para reutilizar el edificio de la Antigua Penitenciaría del Estado, tanto en la administración de Fernando Silva, como en el inicio de la de Marcelo de los Santos. Sin embargo, no se concretó su implementación en el centenario edificio por lo que la búsqueda de un predio disponible para su edificación fue un proceso que tardó la mitad del sexenio estatal.

Al no concretarse la implementación del CEC en el edificio de la antigua Penitenciaría, en abril de 2004 el gobierno estatal analizaba la posibilidad de expropiar 60 hectáreas localizadas en el predio de La Campana perteneciente al ejido de San Juan de Guadalupe<sup>258</sup>. En este predio se proyectaba desarrollar el Centro Interactivo de las Ciencias y las Artes (CICAI), CEC y una unidad administrativa estatal<sup>259</sup>. Sin embargo, debido a los conflictos jurídicos existentes entre los ejidatarios de San Juan de Guadalupe y el gobierno estatal no se implementó ninguno de los proyectos señalados en los predios de La Campana.

En este escenario, el gobierno estatal decidió comprar a una empresa particular un terreno localizado al poniente de la ciudad que era parte del predio Tlahuixcán, el cual pertenecía al ejido de la Garita de Jalisco<sup>260</sup>. Sin embargo, este predio también era parte de un conflicto jurídico respecto a su propiedad al igual que los predios del ejido de San Juan de Guadalupe. A principios de la década del dos mil, Tlahuixcán había sido objeto de controversias entre ejidatarios de la Garita de Jalisco y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), esta última lo había utilizado como campo de tiro desde 1967. En enero de 2002 los ejidatarios demandaron ante el Tribunal Único Agrario (TUA) la devolución del predio,

---

<sup>258</sup> Este predio es colindante con los de La ladrillera y Casa Blanca, en los cuales se desarrollaría la Universidad Politécnica.

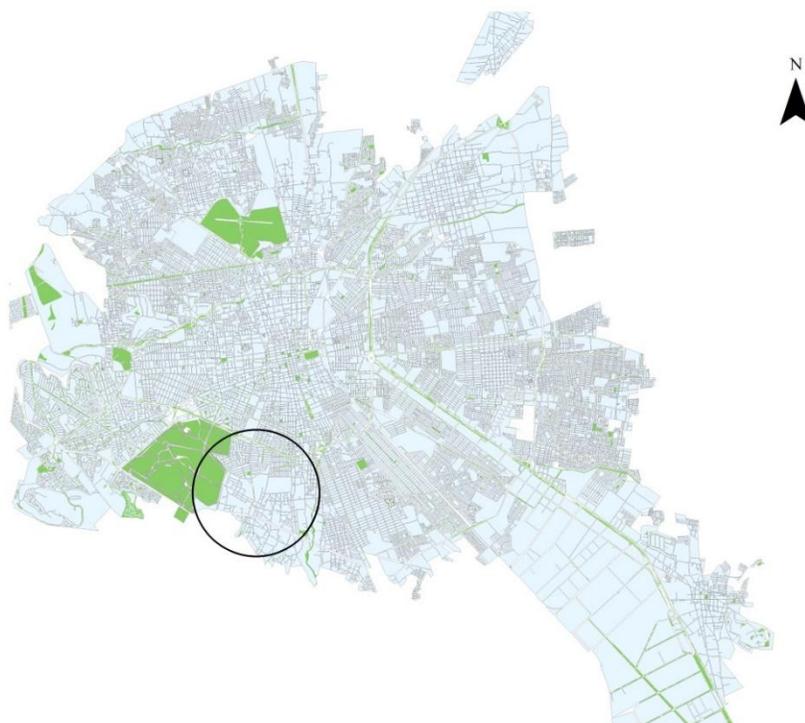
<sup>259</sup> Véase periódico Pulso (2004) "Planean expropiar La Campana".

<sup>260</sup> Desde 1994 la propiedad de los terrenos del Ejido de la Garita de Jalisco, ubicado en la parte sur-poniente de la ciudad, había sido objeto de una serie de conflictos legales entre ejidatarios, desarrolladores particulares el gobierno municipal y el gobierno estatal. En 2006, en estos terrenos ya se habían edificado una serie de desarrollos habitacionales de lujo, universidades privadas y estaban en proceso de construcción hoteles y centros comerciales.

por lo que el 22 de mayo de ese año, en una audiencia realizada en el Tribunal Agrario, la SEDENA acordó con los ejidatarios regresar las 151 ha que había utilizado en 35 años<sup>261</sup>.

#### MAPA IV.1

#### Ubicación de los predios de la Ladrillera y Casa Blanca en la mancha urbana de San Luis Potosí



FUENTE: Elaboración propia.

Después de que la SEDENA entregó los predios, comenzó una serie de disputas internas entre los ejidatarios. Por una parte, se encontraban los que buscaban comercializarlos y generar ganancias para sus familias. Por otra, aquellos que estaban en contra de vender, quienes argumentaban que se trataba de tierras que habían estado por generaciones en sus familias (Ejidatario de la Garita de Jalisco, 12 de febrero de 2014). Estos conflictos internos entre ejidatarios fueron una constante desde que éstos tuvieron la propiedad de los predios.

En este contexto, a principios de 2006 el gobierno estatal adquirió por un monto de 45 mdp 6 ha del predio Tlahuixcán para la edificación del CEC<sup>262</sup>. Esta operación fue llevada a cabo entre el Gobierno del Estado y una empresa particular<sup>263</sup>. Sin embargo, estos últimos

<sup>261</sup> Véase periódico El Universal (2002) “Devolverá SDN 151 ha a campesinos”.

<sup>262</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2007) “Desaire azulino”.

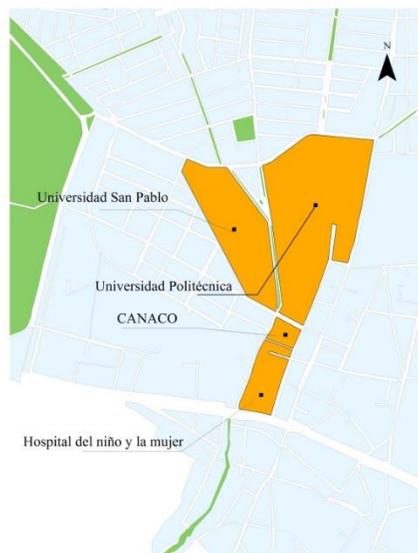
<sup>263</sup> La empresa que vendió los terrenos al Gobierno Estatal fue Desarrollos del Pedregal SA. De CV.

aún se encontraban en conflicto respecto a la propiedad de los terrenos con los ejidatarios de la Garita de Jalisco.

#### MAPA IV 2

#### Ubicación de los Proyectos desarrollados por el Gobierno del Estado de San Luis Potosí en de los predios de la Ladrillera y Casa Blanca

10	NOMBRE	ÁREA M2
U-1	Universidad San Pablo	50,000.80
U-2	Universidad Politécnica	155,379.81
E-1	Equipamiento	4,271.02
E-3	Instituto de Migración	2,976.40
E-4	Equipamiento, sesión del H Ayuntamiento de S.L.P.	8,666.86
E5	Equipamiento	1,892.71
R1-a	Hospital del Niño y la Mujer	22,684.72
R1-e	CANACO	4,245.73
R1-f	CANACO	4,247.29
R-2	Universidad Politécnica (resto)	1,186.10
R-3	Regularización	62,845.61
	Área total	318,397.05



FUENTE: Elaboración propia

El 15 de agosto de 2006, una semana después de que se publicara la primera licitación para la edificación del CEC, el representante de los ejidatarios de la Garita de Jalisco señaló que existía una resolución del TUA que databa de marzo de ese mismo año. En esa resolución se ordenaba a las sociedades mercantiles que pugnaban la posesión de los predios que se abstuvieran de realizar actos que tendieran a modificar la situación jurídica que presentaba el predio denominado Tlahuixcán<sup>264</sup>. Por su parte, la empresa privada que vendió los terrenos al Gobierno del Estado sostenía que ya había recibido de manera definitiva el predio por un juzgado civil. No obstante, los ejidatarios señalaban que dicha resolución del tribunal civil era improcedente ya que las únicas resoluciones válidas en materia agraria eran las federales<sup>265</sup>.

<sup>264</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2006) “Resolución del TUA impide que el centro de convenciones se construya en Tlahuixcán”.

<sup>265</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2006) “Sí se puede construir en Tlahuixcán, sostiene el vocero de Desarrollo del Pedregal”.

A inicios de septiembre de 2006, el Juzgado Tercero de Distrito, concedió una suspensión de oficio y de plano a ejidatarios de La Garita de Jalisco contra la construcción del CEC promovida por el Gobierno del Estado en el predio Tlahuixcán<sup>266</sup>. Esta fue la segunda decisión jurídica en contra de obras estatales obtenida por el ejido. Debido a lo anterior, la SEDUVOP detuvo el proceso de licitación que había comenzado en agosto de ese mismo año<sup>267</sup>. Además, el entonces Secretario de Finanzas señalaba que en caso de que continuaran los conflictos legales de los terrenos de Tlahuixcán, los empresarios, con los que se hizo el contrato de compra venta, devolverían el monto entregado por los predios<sup>268</sup>.

Cabe señalar, que en este período continuaban los conflictos internos entre los ejidatarios de la Garita de Jalisco por lo que, a finales de 2006, se convocó una reunión entre ejidatarios. En ésta, la directiva del comisariado buscaba solicitar la desaparición del régimen ejidal argumentando que ya no quedaban tierras pertenecientes al ejido. Sin embargo, a esta reunión sólo asistieron 10 de 90 ejidatarios registrados, por lo que las resoluciones tomadas fueron improcedentes (Ejidatario de la Garita de Jalisco, 12 de febrero de 2014).

Después de un año de la suspensión de los trabajos en el CEC, el 18 de septiembre de 2007, el entonces titular de SEDUVOP informaba que se habían reiniciado los trabajos de edificación y se invertirían aproximadamente 300 mdp en todo el proceso. Sin embargo, ejidatarios del predio Tlahuixcán presentaron una demanda de amparo por el reinicio de la construcción. Por lo que el 9 de octubre de 2007 un juez de distrito ordenó la suspensión de cualquier trabajo en el predio en cuestión hasta que se resolviera la controversia presentada.

En junio de 2008, aún sin resolución del juicio de amparo, el gobierno estatal reinició por segunda vez la edificación del CEC. En esta ocasión el entonces Secretario General de Gobierno reconocía que de no resultarles favorable el juicio por la posesión del predio se perdería lo que se había invertido para la edificación hasta ese momento, lo cual ascendía a 48 mdp<sup>269</sup>. No obstante, la construcción del CEC ya no fue detenida y continuó sin mayores contratiempos hasta su inauguración a finales de 2009.

---

<sup>266</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2006) “Juzgado concede suspensión a ejidatarios contra la construcción del centro de convenciones”.

<sup>267</sup> El proceso de licitación se presenta con más detalle en el apartado “Licitaciones”.

<sup>268</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2006) “Si no se puede ser dueño de Tlahuixcán, empresarios devolverían el dinero”.

<sup>269</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2008) “Destinan 48 millones de pesos como adelanto para la construcción del Centro de Convenciones”.

En suma, al igual que la UPSLP, el CEC se desarrolló en medio de una serie de conflictos por la propiedad del suelo en que se edificaron estos proyectos. Para el gobierno estatal estos conflictos tuvieron un propósito político de debilitar la imagen del gobernador, además de un objetivo financiero por parte de los ejidatarios ya que buscaban una indemnización que el gobierno se negó a otorgar (Secretario de Desarrollo Urbano, Vivienda y Obra Pública 2003-2009, 05 de marzo de 2015). Por su parte los ejidatarios de la Garita de Jalisco sostenían que el conflicto obedeció al despojo de tierras del que fueron objeto por parte de la empresa que después vendió los predios al Gobierno del Estado (Ejidatario de la Garita de Jalisco, 12 de febrero de 2014).

Lo cierto es que los conflictos entorno al suelo, en que se desarrollaron el Centro de Convenciones y la Universidad Politécnica, entre el Gobierno del Estado y los ejidatarios de San Juan de Guadalupe y la Garita de Jalisco son reveladores de una de las dificultades más importantes a las que se enfrentan los gobiernos locales en México al “hacer ciudad”, se trata de la propiedad social de la tierra que rodea los núcleos urbanos, aunque en los objetivos de esta investigación no se encuentra analizar a profundidad este fenómeno, lo hasta aquí señalado aporta a la comprensión de los procesos que involucra desarrollar proyectos u acciones de cualquier nivel de gobierno en predios provenientes de núcleos ejidales o comunales. Además, es revelador de los efectos sociales y territoriales de desarrollar proyectos desde una lógica empresarial, alejados de cualquier ejercicio de planeación, o al menos de un riguroso diagnóstico de las necesidades que estos proyectos tendrán.

Por otra parte, en lo referente al Museo Laberinto, también propuesto desde la administración de Silva Nieto, en noviembre de 2003, al comienzo del sexenio estatal, el titular del COPOCYT señalaba que el entonces llamado Centro Interactivo de las Ciencias y las Artes Imagina (CICAI) sería edificado en terrenos contiguos a El Colegio de San Luis (COLSAN) en la zona poniente de la ciudad. Sin embargo, esto no se concretó debido a la negativa de la venta de los predios por parte de particulares. En abril de 2004, el CICAI era uno de los proyectos que se contemplaba edificar en las 60 ha del predio de La Campana que el gobierno estatal buscaba expropiar<sup>270</sup>. En este predio planeaba implementar además del

---

<sup>270</sup> Este predio es colindante con los de La Ladrillera y Casa Blanca, en los cuales se desarrollarían la Universidad Politécnica y el Hospital del Niño y la Mujer.

CICAI el CEC y una unidad administrativa estatal<sup>271</sup>. No obstante, ninguno de estos proyectos se llevó a cabo en esos predios.

A principios de 2005, el Gobierno del Estado decidió desarrollar el CICAI en la parte sur del Parque Tangamanga I. Para ello se destinó una superficie de 9 ha de las 420 que conforman el parque. Según De los Santos el decreto de creación del Tangamanga I establecía la factibilidad de desarrollar museos en áreas donde no generara afectación<sup>272</sup>. Además, como se mencionó en el apartado anterior, en marzo de 2005 el gobierno estatal compró la franquicia del Museo Papalote. Esta decisión, así como de ubicar la edificación del ahora llamado MLCA dieron pie al inicio de una serie de inconformidades por diferentes actores de la sociedad civil.

Por una parte, los deportistas que habitualmente utilizaban el área en que se había anunciado la edificación del MLCA crearon un frente de no afectación al Parque Tangamanga I y enviaron una carta al entonces Gobernador del Estado solicitando el cambio de ubicación del proyecto<sup>273</sup>. Por otra parte, investigadores de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), del COLSAN y del Instituto Potosino de Investigación Científica y tecnológica (IPICYT) expresaron su inconformidad por la forma en que el gobierno estatal buscaba implementar el MLCA. Los académicos mencionaban que en el diseño del museo se excluyó a los investigadores locales, además, la inversión anunciada para la edificación del museo era inequitativa respecto a los recursos asignados para la ciencia en el estado.

Asimismo, sostenían que científicos potosinos habían realizado una serie de propuestas para el proyecto del museo a la Secretaría de Cultura estatal, las cuales fueron rechazadas con la explicación de que el Gobierno del Estado había comprado a Papalote el concepto completo, que iba desde el proyecto arquitectónico hasta el logotipo. Las propuestas de los académicos iban enfocadas a lograr que la ciudad de San Luis Potosí fuera declarada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés) como Ciudad Amiga de los Niños. Sin embargo, el asignar un costo a la entrada, y al ubicarse en una zona con acceso limitado, se quitaba esa posibilidad<sup>274</sup>.

---

<sup>271</sup>Véase periódico Pulso (2004) “Planean expropiar La Campana”.

<sup>272</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2005) “Minimiza Marcelo quejas contra museo en el Tangamanga”.

<sup>273</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2005) “Deportistas crearán un frente de no afectación al Tangamanga uno”.

<sup>274</sup>Véase periódico La Jornada San Luis (2005) “Investigadores locales fueron excluidos para crear un museo-franquicia”.

Otra controversia inició cuando la directora del Museo Papalote declaró que el costo del mantenimiento del museo ascendería a 180 mdp anuales, lo cual ocasionó una serie de críticas al gobierno estatal por parte del Congreso local, así como por la comunidad científica potosina<sup>275</sup>. No obstante, el entonces Gobernador del Estado señalaba que sólo el primer año de funcionamiento se iba a subsidiar al MLCA, aunque el monto de este subsidio sería de 8 mdp anuales<sup>276</sup>. Las confrontaciones entre el gobierno estatal y grupos de la sociedad civil por el desarrollo del MLCA fueron menores a las ocurridas en los proyectos anteriores, por lo que no afectaron el inicio de la edificación del museo que fue el 10 de septiembre de 2005, y después de 3 años, el 4 de septiembre de 2008, se realizó la inauguración oficial<sup>277</sup>.

En cuanto a Ciudad Satélite, el proyecto fue anunciado por el Gobierno del Estado en agosto de 2005. Sin embargo, al igual que los proyectos anteriores, al momento de este anuncio aún no se contaba con el terreno para su edificación. Inicialmente la SEDUVOP sería la encargada de buscar un predio de cerca de 800 ha para la construcción de este proyecto, después, el INVIES sería la dependencia encargada de la construcción de las viviendas<sup>278</sup>. Sin embargo, esta última sería finalmente la encargada tanto de la adquisición del predio como de coordinar la construcción<sup>279</sup>.

Después de 8 meses de comenzada la búsqueda de suelo disponible para la edificación de Ciudad Satélite, el 26 de abril de 2006 se formalizó la compra de aproximadamente 700 ha del ejido El Panalillo (ubicado al sur-oriente de la capital) por parte del INVIES a la empresa Dintel del Centro SA. de CV.<sup>280</sup> Esta empresa había adquirido poco más de 1000 ha de este ejido en noviembre de 2005, por lo que quedó en propiedad de 300 ha en este ejido. La adquisición del predio donde se construiría Ciudad Satélite fue el inicio del proyecto urbano más controversial de la administración estatal 2003-2006.

---

<sup>275</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2005) “Mantenimiento del Laberinto costará \$15 millones mensuales”.

<sup>276</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2005) “Mantenimiento no costará \$15 ni \$20 millones, aclara Marcelo”.

<sup>277</sup> Para agosto de 2009, a un mes de terminar la administración estatal 2003-2009, el gobierno estatal había invertido 1,870 mdp en la cultura y el arte. Inversión que no se había realizado anteriormente en el estado.

<sup>278</sup> Al comienzo del proyecto se especulaban ubicaciones en los municipios de Soledad de Graciano Sánchez, Villa de Reyes, Mexquitic de Carmona y la capital del estado.

<sup>279</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2005) “Insuficiencia de servicios no limitará la ciudad satélite: Cossío Calvillo”.

<sup>280</sup> Dintel del Centro forma parte del Grupo Lintel, de Ciudad Juárez, Chihuahua, constructora fundada en 1983 por Federico Barrio Terrazas, hermano del ex gobernador de esa entidad Francisco Barrio Terrazas, además de los empresarios Ricardo Alberto Betancourt y Antonio González Orozco.

El gobierno estatal, por conducto del INVIES, colocó el expediente de la compra-venta del predio para la edificación de Ciudad Satélite bajo reserva de dos años. Sin embargo, a solicitud de un particular la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información le ordenó al INVIES que hiciera público el expediente, el cual fue dado a conocer el 8 de junio de 2006, en éste se encontró que la empresa Dintel vendió al Gobierno del Estado 350 ha por un monto de 140 mdp<sup>281</sup>.

Según un ex diputado local, el gobierno federal a través del Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FNHP), apoyó al gobierno estatal en la compra del predio de Ciudad Satélite aportando una tercera parte del valor de los terrenos<sup>282</sup>. Es de señalar que, como requisito para la aportación de los recursos por parte del FNHP, se tenía que realizar un avalúo del predio por parte de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABN). Esta comisión estableció el precio del terreno en 40.00 por m2 (Martínez, 2007).

Después de la adquisición del predio para la edificación de Ciudad Satélite, a finales de octubre de 2006, la SEDUVOP contrató a una empresa local para la elaboración del “plan maestro” de Ciudad Satélite; es de señalar que a esta empresa se le dio un mes para realizar el trabajo. Este plan se denominaría “Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la sección sur-oriental de la intersección formada por la Carretera a Río Verde y el Libramiento de cuota a Monterrey”, este instrumento debía justificar el desarrollo de un complejo habitacional de 30 mil viviendas y una zona industrial en los terrenos del ejido El Panalillo, además de articular un diseño urbano ya establecido y una serie de estudios técnicos de factibilidad previamente realizados por la empresa Dintel<sup>283</sup> (López, 2012).

Es de mencionar que el plan regularía el desarrollo de aproximadamente 1000 hectáreas, de las cuales 700 se destinarían para vivienda, equipamiento y servicios (propiedad del gobierno estatal) y los 300 restantes para uso industrial (propiedad de Dintel). El proceso de elaboración del plan fue realizado a puerta cerrada e involucró solamente a dos dependencias estatales: SEDUVOP y el INVIES con lo cual se excluyó a las dependencias

---

<sup>281</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2005) “El gobierno potosino adquiere en \$140 millones terrenos que vendió en 70”.

<sup>282</sup> Aproximadamente 46 mdp.

<sup>283</sup> Según indica el primer contrato de compra-venta de terrenos entre la empresa y Gobierno del Estado, Dintel del Centro realizó estudios geológicos, geofísicos, geo-hidrológicos, edafológicos, topográficos, mecánica de suelos, urbanización y de impacto ambiental, para el establecimiento del polo habitacional y la zona industrial. Estos estudios se entregaron al INVIES en 2006 al momento de venderle las 700 hectáreas para Ciudad Satélite.

municipales involucradas en el desarrollo urbano. Las justificaciones oficiales que sustentaron el proyecto fueron: i) atender la necesidad inmediata de vivienda económica para las familias que ganan entre uno y cinco salarios mínimos; ii) construir vivienda en terrenos económicos para mantener un bajo costo; iii) asegurar que la vivienda sea dotada de infraestructura, servicios y equipamiento adecuados, y iv) construir vivienda cerca de los centros de trabajo.

Una vez concluido el plan parcial de Ciudad Satélite, el siguiente paso realizado por la administración estatal fue legitimarlo en los instrumentos municipales de planeación urbanos vigentes. En octubre de 2006 el gobernador solicitó al Ayuntamiento la modificación de los planes de desarrollo urbano municipal y el de centro de la población, así como la aprobación del plan parcial de Ciudad Satélite con el fin de impulsar este “centro de desarrollo”.

No obstante, al mismo tiempo en que se realizaba el plan de Ciudad Satélite, una consultoría privada, subcontratada por el INVIES, se encontraba realizando las adecuaciones necesarias al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de San Luis Potosí, así como al Plan del Centro de Población Estratégico San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez para legalizar el cambio de uso de suelo en los predios en que se desarrollaría Ciudad Satélite de área silvestre a área urbanizable (López, 2012). El plan parcial y las modificaciones de los instrumentos municipales fueron abiertos a consulta pública del 23 de diciembre de 2006 al 23 de febrero de 2007.

Según la exposición de motivos de la modificación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de San Luis Potosí realizada en 2007:

“El país y el estado se enfrentan a la problemática en materia de vivienda, resultado de los altos costos de la tierra, los problemas de infraestructura inherentes a las ciudades y el crecimiento desordenado de que han sido objeto [...]. En este tenor, un centro de desarrollo es necesario para solventar problemas resultantes de la construcción de viviendas de tipo económico [...] en espacios reducidos y en lugares alejados de los servicios secundarios y terciarios” (Poder Ejecutivo del Estado, H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, H. Ayuntamiento de Soledad de Graciano Sánchez, 2007: 3)

A pesar de estas justificaciones, se ignoraron dos problemáticas principales: i) la segregación socio espacial que resultó de construir un desarrollo homogéneo, para personas

de escasos recursos, y desarticulado del tejido urbano existente; ii) los altos costos que implicaba dotarlo de servicios básicos (agua potable, electricidad, drenaje), así como la inversión en transporte para que sus habitantes pudiera acceder a centros de trabajo, distintos al sector industrial proyectado en el desarrollo, lugares de ocio y servicios existentes en la capital del estado.

Después de realizada la consulta pública para la aprobación de Ciudad Satélite, y de la solicitud del Gobernador del Estado para la modificación de los instrumentos de planeación municipales, el Plan Parcial de Ciudad Satélite fue aprobado por el cabildo municipal (con diez votos a favor y tres en contra) el 11 de mayo de 2007 y publicado en el Periódico Oficial del Estado el 15 de junio del mismo año.

### *Licitaciones*

En lo referente al proceso de licitación para la edificación de los proyectos que se consideran en esta investigación como un GPU, se identificaron dos esquemas generales de este proceso. El primero se refiere a proyectos que se licitaron como un sólo elemento, y el segundo a proyectos que se licitaron conforme a las etapas que contemplaba el proyecto, es decir, se contrataron empresas distintas para cada etapa. En el primer esquema se encuentran la Universidad Politécnica y el Centro de Convenciones. Con el segundo, se desarrollaron el Centro Estatal de las Artes, el MLCA y Ciudad Satélite<sup>284</sup>.

En cuanto a los proyectos desarrollados con el primer esquema, el primero en ser concursado fue la UPSLP. La licitación contemplaba el esquema de Proyecto para Prestación de Servicios (PPS), fue de carácter internacional y fue publicada por la SEP el 4 de octubre de 2005. En esta convocatoria se señalaba que la primera junta de aclaraciones se realizaría el 10 de noviembre del mismo año. La visita al terreno en que se edificaría la UPSLP se haría el 21 de noviembre también de 2005. En enero 23 de 2006, se efectuaría la segunda y última junta de aclaraciones. De igual forma, se mencionaba que se realizaría un taller de mecanismos de pago el 19 de enero de 2006. Finalmente, la presentación y apertura de las propuestas técnica y económica se llevaría a cabo el 6 de marzo del mismo año (Diario Oficial de la Federación, 2005).

---

<sup>284</sup> Se inserta Ciudad Satélite en este esquema debido a que en los informes de licitaciones de 2005-2009 del INVIES se encontró como ganadoras de licitaciones a las empresas que intervinieron en la construcción de la primera etapa.

En cuanto al fallo de la licitación, se tenía programado originalmente para abril de 2006, sin embargo, se realizó hasta el 8 de mayo del mismo año. En éste estuvieron presentes, por la SEP, representantes de la misma secretaría, la Coordinación de Universidades Politécnicas, la UPSLP, la Dirección de la Oficina de la Presidencia para Políticas Públicas, la SHCP y la Función Pública. También asesores de ADTEC, Price Water House Coopers S. C. y Jáuregui Navarrete y Nader S.C. Por parte de los licitantes acudieron representantes de las empresas Concesionaria Universidad Politécnica San Luis Potosí, S. A. de C. V (CUP-ACCIONA), Desarrolladora Potosina de Proyectos Integrales, S. A. de C. V. y Promotora del Desarrollo de América Latina, S.A. de C. V, las cuales fueron las únicas participantes en la licitación. De igual forma, se presentó como oyente un representante del Banco Santander Serfin, S. A. de C. V.

En el acta de fallo de esta licitación, se menciona que se recordó a los licitantes que en el dictamen técnico de sus propuestas deberían tener un mínimo de 18 puntos de 25 posibles para que éstas no fueran declaradas insolventes técnicamente. Después de esto, se realizó el dictamen técnico de cada uno de los licitantes. El primero fue el de la empresa Concesionaria Universidad Politécnica San Luis Potosí, S. A. de C. V (CUP-ACCIONA), la cual alcanzó un puntaje total de 13.05, por lo que su propuesta fue declarada no solvente. El segundo fue el de la organización Promotora del Desarrollo de América Latina, S.A. de C. V, la cual tuvo un puntaje total de 16.06 por lo que su propuesta también se desechó. Finalmente se presentó el dictamen técnico de la compañía Desarrolladora Potosina de Proyectos Integrales, S. A. de C. V. misma que tuvo un puntaje de 11.68 siendo también declarada insolvente técnicamente. Debido a lo anterior, la SEP decidió declarar desierta dicha licitación pública (Secretaría de Educación Pública, 2006).

Después de declarar desierta la primera licitación, la SEP dispuso realizar una segunda licitación que fue publicada en el DOF el 13 de julio de 2006. En ésta se mencionaba que se llevaría a cabo un taller inductor. La visita guiada al terreno donde se construiría el nuevo campus se realizaría el 31 de julio. También se señalaba que las juntas de aclaraciones se llevarían a cabo los días 4 y 15 de agosto y la presentación de propuestas y apertura de proposiciones técnicas y económicas se efectuaría el 23 de agosto (Diario Oficial de la Federación, 2006). El fallo de esta licitación se efectuó el 03 de octubre de 2006 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre del mismo año. En éste se declaró

ganador de la licitación a la empresa Concesionaria Universidad Politécnica de San Luis Potosí, S.A. de C.V. (CUP-ACCIONA) con un lote por un monto superior a los 130 millones de dólares (mdd) (Diario Oficial de la Federación, 2006).

La licitación del Centro de Convenciones comenzó el ocho de agosto de 2006 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la licitación pública nacional para la *Construcción del Centro de Convenciones 1a. Etapa, correspondiente a trabajos preliminares y terracerías*<sup>285</sup>. La junta de aclaraciones se llevaría a cabo el 29 de agosto, la visita al lugar de los trabajos dos días después. La presentación de las propuestas se realizaría el cinco de septiembre del mismo año. El inicio de los trabajos estaba programado para el 18 de septiembre de 2006. En esta publicación se señalaba que los recursos con los que se realizarían los trabajos mencionados serían de origen federal. Sin embargo, el proceso de licitación fue suspendido a principios de octubre de 2006 debido a un amparo concedido por el Tribunal Unitario Agrario (TUA) a ejidatarios de La Garita de Jalisco. Lo anterior se debió a la controversia que existía entre los ejidatarios y el Gobierno del Estado respecto a la propiedad de los predios en que se edificaría el Centro de Convenciones.

La siguiente licitación se publicó un año y medio después el 5 de febrero de 2008. Los trabajos que se concursaron eran la *Construcción del Centro de Convenciones, ubicado en el Periférico Norte frente al Parque Tangamanga I (Prof. Carlos Jongitud Barrios), en la ciudad de San Luis Potosí*<sup>286</sup>. Al igual que la anterior fue una licitación nacional con recursos federales. La junta de aclaraciones, visita al lugar de los trabajos y apertura de las propuestas se realizaría en el mismo mes de febrero de 2008.

La obra se tenía prevista para iniciar el 10 de marzo de 2008 y terminar el 30 de mayo de 2009, por lo que tendría un plazo de ejecución programado de 418 días naturales. Cabe señalar, que en las bases de licitación se solicitaba que se acreditara la capacidad técnica con copias de las carátulas de la empresa donde ejecutara trabajos similares al de la licitación. El contrato que resultara adjudicado sería a base de precio alzado por lo que no se otorgaría anticipo para el inicio de los trabajos<sup>287</sup> (Diario Oficial de la Federación, 2008). Sin embargo, esta licitación también fue cancelada.

---

<sup>285</sup> El capital contable que se solicitaba para participar en la licitación era de 3 mdp.

<sup>286</sup> El capital contable que se solicitaba era de 90 mdp.

<sup>287</sup> El artículo 45 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) define los contratos a precio alzado como aquellos en cuyo caso el importe de la remuneración (precio) o pago total fijo

Para la supervisión de la edificación del Centro de Convenciones también se realizó una licitación pública nacional. Esta se publicó el 24 de junio de 2008, la descripción general del concurso era la *Gerencia de control, administración y supervisión de desarrollo de proyecto y de la construcción del Centro de Convenciones de San Luis Potosí, ubicado en el Periférico Norte frente al Parque Tangamanga I (Prof. Carlos Jonguitud Barrios), en la ciudad de San Luis Potosí.*

La junta de aclaraciones y la visita al lugar de los trabajos se realizaría el 30 de junio. La presentación de las propuestas y sus respectivas aperturas se realizarían en el mes de julio del mismo año<sup>288</sup>. La empresa ganadora de esta licitación fue INCA SA de CV Supervisión, Verificación y Control de Calidad, originaria de la Ciudad de México.

El 8 de julio de 2008 se publicó otra licitación para la edificación CEC. En ésta se especificaba que los trabajos a contratar eran el *Proyecto integral o llave en mano para la construcción del Centro de Convenciones y Exposiciones de San Luis Potosí*<sup>289</sup>. La junta de aclaraciones, visita al lugar de los trabajos y apertura de las propuestas se realizaría en el mismo mes de julio. El inicio de la edificación estaba programado para el primero de agosto. El plazo de ejecución de la obra era de 365 días naturales.

A diferencia de la licitación anterior, en esta se otorgaría el 40% de anticipo del monto total del presupuesto ganador. Otra diferencia importante respecto al concurso anterior era que las empresas concursantes debían comprobar la capacidad y experiencia técnica de que hubieran ejecutado la construcción de un Centro de Convenciones y/o exposiciones, con características similares a las de ese proceso de licitación. Para ello, debían presentar una relación de contratos ejecutados en los que se demostrara haber realizado en los anteriores cinco años, por lo menos una edificación de la magnitud y la complejidad que representaba la construcción del Centro de Convenciones (Diario Oficial de la Federación, 2008). La empresa que resultó ganadora de la licitación fue la de Ingenieros Civiles Asociados SA de CV (ICA), la cual inicio la edificación del Centro de Convenciones el primero de agosto de 2008.

---

que deba cubrirse al contratista (constructor), será por los trabajos totalmente ejecutados y terminados en un plazo determinado acordado entre las partes. Por lo que si hubiera una variación de precio de los insumos durante el transcurso de los trabajos estos sería absorbidos por el contratista.

<sup>288</sup> Los recursos para esta supervisión también serían federales. El capital contable solicitado era de 5 mdp.

<sup>289</sup> El capital contable que se requería para participar en la licitación era de 100 mdp

#### 4. CONCLUSIONES

La consolidación del GPU en la agenda de la administración estatal encabezada por De los Santos fue un sinuoso proceso de ida y vuelta en el que transitaron más ágilmente los proyectos derivados de estrategias federales, Universidad Politécnica y Centro de las Artes, mientras que aquellos provenientes de estrategias locales tuvieron una serie de dificultades para lograr su concreción. Esta situación obedeció, en buena medida, a que en los proyectos originados en la federación se tuvo una activa participación de las dependencias federales que los promovían. Por ejemplo, la SEP llevó la batuta en la concreción de la Universidad Politécnica y la SHCP fue la principal encargada del diseño del mecanismo de financiamiento de ésta; mientras que CONACULTA contribuyó de forma importante en la consolidación del Centro de las Artes, y la participación del INBA, INHA y CENART fue esencial para lograr la implementación del proyecto.

Los proyectos que derivaron de estrategias estatales (Laberinto de las Ciencias, Centro de Convenciones y Ciudad Satélite) recorrieron una vía más accidentada. A pesar de que dos de los proyectos habían sido propuestos desde el sexenio de Silva Nieto, por el COPOCYT y por grupos empresariales respectivamente, su consolidación no fue resultado de una evolución de este proceso, sino a la compatibilidad que tuvieron con los objetivos de la agenda que tenía la administración encabezada por De los Santos. Por ello, su implementación no fue acorde con lo que sus promotores iniciales esperaban, sino que la “idea” se adaptó a la estrategia pro-crecimiento que estaba desarrollando la administración estatal.

Ciudad Satélite fue el único proyecto propuesto, diseñado e implementado, al menos en una primera etapa, por la gestión de De los Santos, por lo que su inclusión y consolidación en la agenda fue impulsada por la misma administración, sin embargo, su desarrollo adoleció de una integración física con el tejido urbano existente, así como de una articulación social:

“[...] el desarrollo carece de transporte, no hay continuidad en los servicios públicos, tienen serios problemas de conectividad [...] la inseguridad campea en la zona porque mientras sus habitantes van a trabajar, a estudiar, las casas se quedan solas y son objeto de asaltos [...] contribuye a la desintegración familiar, no hay un arraigo, no se ha logrado desarrollo comunitario por lo tanto podemos decir que no es un proyecto exitoso” (Director observatorio urbano de San Luis Potosí, 5 de diciembre de 2013).

Una posible explicación de la mayor rapidez con que se consolidaron los proyectos derivados de estrategias federales radica en que las dependencias federales promotoras de éstos contaban con recursos institucionales y financieros más sólidos que sus homólogos estatales para llevar a cabo los proyectos. Además, esta solidez permitió que los proyectos tuvieran una ágil capacidad de adaptación para sortear las dificultades que se presentaron principalmente en la etapa de implementación.

Cabe señalar que durante la implementación de cuatro de los proyectos las principales dificultades giraron alrededor de la propiedad del suelo. Los enfrentamientos entre ejidatarios y el gobierno estatal fueron constantes en dos de los casos (Universidad Politécnica y Centro de Convenciones), mientras que en el caso de Ciudad Satélite estuvieron en las acusaciones de corrupción que se hacían al INVIES por la compra de los predios del Panalillo. Entretanto en el Laberinto de las Ciencias fueron menores los cuestionamientos al haber utilizado una sección del Parque Tangamanga I para el desarrollo del proyecto, no obstante, se realizaron manifestaciones de organizaciones sociales que estaban en contra de la localización de este proyecto en el emblemático parque del poniente de la ciudad.

Otra de las problemáticas que tuvo que enfrentar el gobierno estatal fue la oposición social a tres de los proyectos (Laberinto de las Ciencias, Universidad Politécnica y Centro de Convenciones), aunque se trató de sectores sociales muy específicos (académicos, constructores y organizaciones de la sociedad civil). Esta oposición *moderada* se originó, entre otros factores, por la ausencia de consultas sociales en la etapa de diseño de los proyectos, se trató de decisiones entre dos órdenes de gobierno, federal y estatal, y grupos empresariales, sin tomar en cuenta la opinión de otros actores urbanos.

Cabe señalar que la oposición de estos sectores se debió a que eran afectados directamente por la localización que se decidió para los proyectos, así como por la omisión que hizo el gobierno estatal a sus propuestas. Por ejemplo, se encontró que los académicos de la UASLP y los colegios de profesionistas no fueron tomados en cuenta por el gobierno estatal para el diseño del Laberinto de las Ciencias “[...]Las decisiones no favorecieron a los profesionistas locales, el gobierno estatal no capitalizó las capacidades locales, y como consecuencia los grandes proyectos que desarrolló no se quedaron en la localidad y por ello los colegios de profesionistas se manifestaron en contra de estos” (Director Observatorio Urbano Local, 5 de diciembre de 2013).

Para sortear estas dificultades la administración encabezada por De los Santos recurrió a diversas estrategias. En las relacionadas a la propiedad del suelo estableció mesas de diálogo con los ejidatarios, aunque también recurrió al uso de la fuerza pública para desalojar manifestaciones de éstos en el Palacio de Gobierno, así como de los predios objeto de estas controversias. La falta de aceptación social de los proyectos se trató de menguar con una intensa campaña en los medios de comunicación (radio, televisión, medios impresos) en la cual se destacaba los “beneficios sociales” del desarrollo de los proyectos.

De igual forma, a lo largo del acápite resaltó el poder de dominación que el gobierno estatal ejerció sobre el municipal en las etapas de concreción e implementación de los proyectos. El gobierno estatal, a través de sus diferentes dependencias, *comandó* estos procesos relegando a las administraciones municipales en turno a tener un papel secundario en la toma de decisiones sin que éstas se opusieran a esta situación, salvo algunas declaraciones aisladas de regidores de oposición que criticaban “las constantes solicitudes” del gobierno estatal<sup>290</sup>. Esta dominación del orden estatal sobre el municipal se vio reflejada en que este último modificara sus instrumentos de planeación y aprobara otros<sup>291</sup>.

De esta forma, en el análisis de la consolidación del GPU en la agenda de la administración estatal 2003-2009, así como de su implementación, se encontraron diversas problemáticas que el gobierno estatal tuvo que sortear para lograr el desarrollo de los proyectos. De las distintas problemáticas encontradas, se considera que resaltó la relacionada con la propiedad de suelo en que se desarrollaron los proyectos, ya que fue en ésta en la que se encontró mayores cuestionamientos por distintos sectores tanto gubernamentales como de la sociedad civil (regidores de la capital, ejidatarios, medios de comunicación, etc.)<sup>292</sup>.

---

<sup>290</sup> Por ejemplo, las solicitudes que hacía De los Santos, al cabildo municipal, de autorizar las primeras etapas de la edificación de ciudad satélite sin haber cumplido todos los requisitos que estipulaba la legislación. También la solicitud que hizo el gobierno estatal, a su homólogo municipal, de exentar del pago de traslado de dominio a los ejidatarios de los predios de Casablanca y la Ladrillera, pertenecientes al ejido de San Juan de Guadalupe, para regularizar los terrenos aledaños a la Universidad Politécnica.

<sup>291</sup> Modificó el Plan Municipal de Desarrollo y el Plan del Centro de Población Estratégico de las Ciudades de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez y aprobó el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la sección sur-oriente, de la intersección formada por la Carretera a Río Verde y el Libramiento de cuota a Monterrey.

<sup>292</sup> Se considera necesario hacer una distinción de los conflictos que tuvieron los proyectos edificados en áreas que habían formado parte de tierras ejidales (Universidad Politécnica, Centro de Convenciones). Es de señalar que estos problemas no fueron originados por estos proyectos, más bien se gestaron décadas atrás, y abarcan problemáticas que involucra a la totalidad de los ejidos, las cuales necesitarían de una investigación particular para explicar sus orígenes. En este sentido, en esta investigación estas problemáticas sólo se abordaron tangencialmente por lo que, para otras investigaciones, se recomienda enfocarse en las problemáticas que están atravesando los antiguos núcleos ejidales que rodean a la ciudad de San Luis Potosí.

Una posible explicación de que esta problemática se haya convertido en la más difícil de solventar para el gobierno estatal se encuentra en la literatura académica. Para Cuenya (2009), la valorización del suelo en que se desarrollan los grandes proyectos es diferente a la del suelo en que se edifican proyectos menores (viviendas, locales comerciales), debido a que el valor de suelo de estos últimos es ampliamente determinado por factores independientes del predio (servicios públicos existentes, tipo de construcciones cercanas, imagen urbana, etc.) y no tanto por factores internos (usos de suelo y densidades permitidas, calidad del proyecto desarrollado); es decir, el uso que se les dé a este tipo de predios no genera externalidades suficientes como para incrementar su propio valor. Por el contrario, la edificación de un gran proyecto si genera externalidades lo suficientemente fuertes para aumentar considerablemente, no sólo el propio valor del suelo en que se desarrollan, sino también de sus áreas contiguas<sup>293</sup>.

Esta capacidad que tienen los grandes proyectos para aumentar el valor del suelo, aunada a los intereses económicos que tenían empresas cuyos propietarios eran cercanos a De los Santos<sup>294</sup>, ayuda a entender el empeño que tuvo el gobierno estatal de desarrollar los proyectos de la Universidad Politécnica, el Centro de Convenciones, el Laberinto de las Ciencias y las artes y Ciudad Satélite en predios que, además de no estar incluidos en los instrumentos de planeación existentes, implicaron confrontaciones directas con los sectores de la sociedad civil mencionados en párrafos anteriores.

En suma, en este capítulo se estudió la inclusión de la estrategia del GPU en la agenda de la administración estatal encabezada por De los Santos y las problemáticas de la implementación de cada proyecto, no obstante, aún es necesario reflexionar los hallazgos de este capítulo, y los tres anteriores, a la luz de las principales perspectivas teóricas discutidas en el primer capítulo de la investigación, lo cual se busca realizar en el siguiente capítulo.

---

<sup>293</sup> Esta valorización del suelo que promueven los GPU tiene tres fuentes: i) las inversiones que se realizan, generalmente por parte del sector público, en infraestructura vial y en la provisión de servicios públicos en función de los proyectos; ii) las modificaciones que hacen los municipios de los usos de suelo, densidades y demás regulaciones que se adecuan para que se desarrollen los proyectos y, iii) los mismos proyectos que se edifican en los predios que, por lo general, contemplan importantes inversiones económicas para su desarrollo (Cuenya, 2009).

<sup>294</sup> En estas empresas se encuentran tanto las que vendieron los predios al gobierno estatal para el desarrollo de ciudad satélite y el centro de convenciones (Dintel del Centro y Desarrollos del Pedregal respectivamente) y las empresas que eran propietarias de terrenos cercanos a las áreas en que se edificaron la Universidad Politécnica y el laberinto de las ciencias y las artes (la Tenería, Desarrollos del Pedregal, Lomas de la Garita, Peña Blanca, entre otras).

## V. DISCUSIÓN Y BALANCE DE RESULTADOS: EL MODO DE GOBERNANZA DE LA CIUDAD DE LOS JARDINES

En la última década del siglo XX y la primera del XXI, la ciudad de San Luis Potosí fue sensible a las transformaciones de los escenarios económico, político y social tanto mundial como nacional. Estos cambios se manifestaron de distintas maneras en la capital potosina. En lo económico, el reajuste global, iniciado desde la década de los setenta, derivó en la consolidación de la vocación industrial de la ciudad, principalmente en la rama manufacturera. En lo político y social, la estabilidad lograda en el estado y la ciudad a partir de 1993 permitió a las administraciones estatales comenzar a diseñar e implementar agendas de desarrollo después de casi una década de conflictos.

En este marco, y siguiendo la guía de la hipótesis general de investigación que señala que: *la reorientación de la intervención urbana hacia un modelo liderado por un Gran Proyecto Urbano en la ciudad de San Luis Potosí durante la administración estatal 2003-2009, se derivó de la implantación de un nuevo modo de gobernanza urbana*, se hizo necesario analizar, entre otras cosas, las agendas políticas seguidas por las administraciones estatales desde 1993. Se encontró que desde la última década del siglo XX las agendas de desarrollo estatales sufrieron una transformación paulatina, la cual fue resultado de la interacción entre las transformaciones globales y nacionales y los cambios en las estructuras de poder locales. Estas agendas y estrategias pasaron por una fase inicial de reconciliación entre el gobierno y la sociedad (1993-1997), seguida de otra enfocada en el crecimiento moderado (1997-2003) y posteriormente una fase en la cual el crecimiento económico se convirtió en la preocupación primordial de la administración estatal (2003-2009).

La agenda pro-crecimiento diseñada e implementada por la administración encabezada por Marcelo de los Santos contempló, entre otras, la estrategia de lo que en este estudio se ha conceptualizado como un Gran Proyecto Urbano (GPU)<sup>295</sup>. En esta investigación se ha buscado explicar *cómo* se desarrolló este gran proyecto, *quien* intervino y el *porqué* de su implementación, para con ello develar los aspectos medulares del modo de

---

<sup>295</sup> Cabe recordar que el concepto de GPU se ha utilizado en este trabajo como categoría analítica por medio de la cual se buscó develar el modo de gobernanza urbana de la administración estatal 2003-2009.

gobernanza urbana prevaleciente en dicho periodo y que hizo posible su concreción en la *Ciudad de los Jardines*.

Con el análisis del GPU se encontraron elementos que concuerdan con *las formas de gobernanza pro-crecimiento* expuestas en el primer capítulo de la investigación, aunque con las particularidades de San Luis Potosí. Estos elementos son: i) el diseño de estrategias que promuevan la atracción de inversiones hacia las ciudades; ii) la confluencia de intereses entre actores públicos y privados producto de la incorporación de nuevos objetivos y prioridades en las agendas políticas; iii) la creación de instituciones que den seguimiento a los objetivos y estrategias, y iv) nuevos mecanismos de financiamiento que permitan concretar los objetivos y estrategias. Finalmente, se encontró un elemento que se considera distintivo de la forma de gobernar de la administración 2003-2009, este es el papel protagónico que desempeñó Marcelo de los Santos en todas las intervenciones que componen el GPU.

En lo referente al primer elemento, los proyectos que se consideraron como parte de un GPU constituyen en sí mismos un ejemplo de las estrategias que utilizó la administración de De los Santos para incentivar la atracción de inversiones a la ciudad. El Centro Estatal de las Artes, Centro Estatal de Convenciones, Museo Laberinto de las Ciencias y las Artes y la Universidad Politécnica funcionaron como *factores blandos* para mejorar la posición competitiva de San Luis Potosí<sup>296</sup>, mientras que Ciudad Satélite buscaba ser “una ventaja comparativa” para incentivar a empresas a ubicarse en el Parque Industrial Colinas de San Luis, ya que al contar con mano de obra contigua al desarrollo industrial los costos de transporte se reducirían considerablemente.

Además, como se mencionó en capítulos anteriores, la administración de De los Santos también utilizó la estrategia de *desarrollo industrial* al edificar infraestructura para facilitar la producción y subsidios fiscales a las nuevas empresas, entre otros apoyos

---

<sup>296</sup> Cabe recordar que en diversos estudios (Cabrero, Orihuela y Zicardi, 2009; Dziembowska y Funck, 1999; Watkins y Herbert, 2003) se sostiene que dentro de las estrategias utilizadas por los gobiernos locales para atraer inversiones a sus ciudades son cada vez más relevantes factores como: el acceso a fuentes de información especializada, en particular a instituciones de investigación orientada a la tecnología; la presencia de un entorno socio-económico creativo y estimulante, la presencia de amenidades culturales y la disponibilidad de una oferta amplia y diversificada de personal altamente calificado, lo que estos autores llaman “factores blandos”. Así, para lograr un incremento de inversión privada en las ciudades, no sólo es necesaria la mejora de las condiciones para la producción económica, también es necesaria la mejora en las condiciones para la cultura. Es decir, es a través de la integración de las mejoras para la actividad económica y cultural es que los gobiernos locales lograrán atraer una mayor cantidad de inversiones nacionales y/o internacionales a sus territorios (Yeoh, 2007).

ofrecidos por el orden estatal que también tenían el objetivo de promover la inversión privada en la ciudad y el estado.

En lo referente al segundo elemento distintivo del modo de gobernanza de San Luis Potosí, los proyectos se consideraron como un GPU también se articularon con los objetivos del gobierno central y de distintos actores privados. Con el gobierno central se observó la confluencia de intereses en el desarrollo del Centro de las Artes y de la Universidad Politécnica. Como se mencionó anteriormente, el desarrollo del primero obedeció a la política cultural del sexenio de Vicente Fox, la cual buscaba desarrollar centros de enseñanza artística a lo largo del país para *descentralizar* la oferta educativa del Centro Nacional de las Artes. La Universidad Politécnica se desprendió de la estrategia educativa nacional de ese mismo sexenio que impulsaba la creación de instituciones de educación superior para incrementar la tasa bruta de cobertura de educación superior, además buscaba formar profesionales orientados a la investigación aplicada en el desarrollo tecnológico (Mendoza, 2015).

La administración de De los Santos vio la oportunidad de articular las estrategias federales con el objetivo de que el Centro de las Artes y la Universidad Politécnica generaran en San Luis Potosí un entorno cultural y educativo capaz de incentivar la inversión privada en la ciudad. Además, para fortalecer el entorno cultural, la administración estatal desarrolló el Laberinto de las Ciencias. Al presentarse a Macelo de los Santos la opción de crear el Centro de las Artes de San Luis Potosí en el edificio de la Antigua Penitenciaría, éste articuló el desarrollo del proyecto con el objetivo de lograr que el centro histórico de la capital potosina obtuviera la declaratoria como Patrimonio Mundial de la Humanidad, debido a que este edificio se encontraba en la Calzada de Guadalupe, avenida emblemática y simbólica del centro histórico potosino.

La convergencia de intereses entre actores privados y el gobierno estatal se encontró en las distintas etapas de los proyectos que componen la estrategia. En Ciudad Satélite, se observó a partir de que la empresa Dintel del Centro, originaria de Chihuahua, adquiriera 1000 ha del antiguo ejido del Panalillo, de las cuales vendió 700 al gobierno estatal para que desarrollará el proyecto de vivienda, quedándose con la propiedad de 300 ha. Con la creación en 2007 del “Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Sección Sur-oriente de la intersección formada por las carretera a Rioverde y el Libramiento de Cuota a Monterrey”, que formalizó

la creación de Ciudad Satélite, se cambió el uso de suelo de los predios del ejido del Panalillo de Área Rústica - Área Agropecuaria (AR-AGR) y Área Rústica - Área Silvestre (AR-AS) por la de Área Urbana – Área Urbanizable, cambiando también el uso de suelo de los terrenos propiedad de Dintel a Uso Industrial. Con lo anterior, se incrementó considerablemente el valor de los predios propiedad de Dintel. Cabe señalar que en estos predios se desarrolló el Parque Industrial Colinas de San Luis, en el cual, hasta 2015, están en funcionamiento cerca de 20 empresas del ramo manufacturero.

De igual forma, con el desarrollo del Laberinto de las Ciencias, el Centro de Convenciones y la Universidad Politécnica en la zona sur-poniente de la ciudad se vieron beneficiados los intereses económicos de desarrolladores privados que se habían enfocado en ese sector de la urbe desde inicios del siglo XXI. La estrategia de empresas como Desarrollos del Pedregal, Residencial la Teneria, Lomas de la Garita, Urbanizadora Peña Blanca, entre otras, había consistido en desarrollar infraestructura de servicios, educativa y residencial dirigida a los estratos sociales más altos. Por ejemplo, las plazas comerciales San Luis y Chapultepec 1200, La Loma Club de Golf, el Hospital Lomas de San Luis, el Hotel Camino Real, el Tec de Monterrey campus San Luis, la Universidad Tec milenio, los fraccionamientos residenciales Villa antigua, Residencial del Parque, Pedregal fase 1 y 2, Miravalle, Lomas del Tec y Sierra Azul, entre otros.

Al edificar los proyectos del Laberinto de las Ciencias, el Centro de Convenciones y la Universidad Politécnica en la zona sur-poniente de la ciudad, el gobierno estatal ayudó a incrementar “las ventajas educativas y culturales” que estas empresas ofrecen a sus clientes potenciales, por lo que la estrategia del GPU favoreció considerablemente los intereses económicos de sus propietarios<sup>297</sup>. Cabe mencionar que durante la gestión estatal de Marcelo de los Santos medios locales resaltaron la amistad que existía entre éste y los empresarios Carlos López Medina y Vicente Rangel Lozano, propietarios de varias de las empresas que participaron en el desarrollo de la zona sur-poniente de la ciudad<sup>298</sup>.

Por otra parte, en lo relacionado al tercer elemento, la creación de instituciones que den seguimiento a los objetivos y estrategias, al inicio de la administración de De los Santos

---

<sup>297</sup> Cabe recordar que el predio en que se edificó el centro de convenciones le fue vendido al gobierno estatal por la empresa Desarrollos del Pedregal, desarrolladora de los fraccionamientos El Pedregal fase 1 y 2 los cuales colindan con el proyecto estatal.

<sup>298</sup> Principalmente los periódicos La Jornada San Luis y Pulso diario de San Luis.

se reactivó el Instituto de Vivienda del Estado (INVIES) con el objetivo original de adquirir reservas territoriales en todo el estado para impulsar la construcción de vivienda de interés social para personas de escasos recursos económicos<sup>299</sup>. Sin embargo, la principal función del INVIES durante el sexenio 2003-2009 consistió en “llevar la gerencia” del proyecto de Ciudad Satélite. También se creó la Secretaría de Cultura del Estado, la cual funcionó como coordinadora de los proyectos del Centro de las Artes y el Laberinto de las Ciencias. La creación de estas dependencias estuvo acompañada de otras estrategias que buscaban mejorar el desempeño de la administración estatal. Por ejemplo, durante el sexenio de De los Santos se buscó que todas las dependencias estatales lograran la certificación del Sistema de Calidad ISO 9000.<sup>300</sup>

En lo referente a la creación de nuevos mecanismos de financiamiento, en el cuarto capítulo de la investigación se abordaron a profundidad los esquemas utilizados en el financiamiento del GPU, de éstos resalta el de *Proyecto para Prestación de Servicios (PPS)* que se utilizó en la Universidad Politécnica, en el cual el total de los recursos financieros para edificarla fueron proporcionados por Concesionaria Universidad Politécnica, mientras que el gobierno de San Luis Potosí sólo proporcionó el predio en donde se edificó la universidad. En el diseño de este esquema la SEP federal desempeñó un papel fundamental al fungir como coordinadora general del desarrollo del proyecto dejando a su homóloga estatal sólo la responsabilidad del funcionamiento operativo de la universidad.

El esquema de financiamiento utilizado para edificar la primera etapa de Ciudad Satélite también cabría en la categoría de nuevos esquemas de financiamiento, ya que el gobierno estatal no financió la edificación del proyecto, sino que se desempeñó como “aval solidario” de un grupo de constructores locales, “invitados” por el mismo gobierno estatal, que solicitaron un crédito por 300 mdp al Banco Interacciones para desarrollar los primeros trabajos de este proyecto.

De esta forma, al considerar los cinco proyectos analizados como un GPU resaltan algunos elementos que permiten conocer las particularidades del *modo de gobernanza* de la

---

<sup>299</sup> El Instituto de Vivienda del Estado había desaparecido en la administración de Silva Nieto (1997-2003) para dar paso a la Promotora del Estado.

<sup>300</sup> Las instituciones estatales en las cuales se encontró que lograron la certificación en este sistema fue la Dirección de Catastro, el Registro Público de la Propiedad y el Comercio y la Dirección de Pensiones (Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 2008).

administración estatal 2003-2009 en San Luis Potosí. Aunque en términos generales parecen similares a los encontrados en *modos de gobernanza* de otras ciudades del mundo, los cuales promueven agendas pro-crecimiento para incentivar la inversión privada en sus territorios, éstos expresan las características sociales, institucionales, políticas y económicas particulares de la ciudad potosina. Lo anterior concuerda con lo expuesto por Pierre (1999), quien sostiene que las agendas de desarrollo de las ciudades son distintas de un país a otro a pesar de tener el mismo objetivo debido precisamente a los factores políticos, institucionales, económicos y culturales que terminan dando forma a gran parte de las políticas urbanas.

Un elemento final y medular que se encontró como característico de la *forma de gobernar* de la administración estatal 2003-2009 fue el papel desempeñado por Marcelo de los Santos. El entonces Gobernador del Estado jugó un rol fundamental en el diseño e implementación del GPU y fue un actor clave en las relaciones con los demás órdenes de gobierno. Para el análisis de este elemento se retomó el enfoque de *liderazgo político* presentado en el primer capítulo de este trabajo, con base en este, el desempeño de Marcelo de los Santos, en un primer momento, induce a caer en la concepción de Stone (1995) de liderazgo personal, ya que en las distintas entrevistas que se realizaron para esta investigación se hizo constante alusión al papel primordial que tenía el gobernador en cada uno de los proyectos que conformaron el GPU. No obstante, al analizar las tres áreas de desempeño propuestas por Stone esta idea se disipa.

Al considerar el GPU como una de las principales políticas desarrolladas por De los Santos y al analizar los efectos sociales, espaciales, y económicos que esta estrategia ha tenido en la ciudad, se pueden identificar efectos positivos y negativos<sup>301</sup>. En los primeros destaca la diversificación de la oferta educativa, cultural y artística en la ciudad que favorecen los factores blandos para la atracción de inversiones. En los efectos negativos destaca: i) la acentuación de la segregación socio-espacial de la ciudad y ii) los conflictos urbanos, sociales y económicos que viven los habitantes de Ciudad Satélite derivados de las problemáticas que este desarrollo ha arrastrado desde su origen; por lo que no se encuentra un impacto *redistributivo* de la estrategia del GPU.

Tomando en cuenta el incremento a lo largo del sexenio de la oposición social a los proyectos y estrategias desarrolladas por De los Santos, mismas que se reflejaron en los

---

<sup>301</sup> En los siguientes apartados se abunda en el análisis de estos efectos.

medios impresos, así como los resultados de las elecciones estatales de 2009, en las cuales perdió la gubernatura del estado el PAN, se encontró que esas estrategias tuvieron un impacto negativo en sus “seguidores”<sup>302</sup>. Finalmente, en la tercera área de desempeño, la construcción de instituciones, como se mencionó en párrafos anteriores, De los Santos reactivó el INVIES y creó la Secretaría de Cultura Estatal durante su gestión, aunque esto en el caso mexicano es una atribución de los gobiernos estatales.

Con base en lo anterior, se considera que no es posible abordar el papel de De los Santos con el concepto *liderazgo*, al menos con el marco conceptual utilizado. Si bien como gobernador De los Santos ofreció una salida de un curso establecido en la ciudad al desarrollar estrategias que diversificaron los medios para incentivar la inversión privada en la urbe y el estado, esto no obedeció a su *liderazgo* como lo conceptualizan los autores señalados en el primer capítulo. Más bien, se trató de que aprovechó una de las características de la estructura centralizada del sistema federal en México, la dependencia política y económica que tienen los estados y municipios del gobierno central, esto fue a través de la cercana relación que tenía De los Santos con Vicente Fox, Presidente de la República de 2000 a 2006, además de la estrecha relación que también mantenía con poderosos actores económicos locales.

De esta forma, el protagonismo de De los Santos en cada uno de los proyectos que se consideraron como un GPU, y, por tanto, en el *modo de gobernanza* de la capital potosina se explica en gran medida por esta situación. Lo anterior se puede analizar desde la gestación de la estrategia, de los cinco proyectos que componen el GPU dos devienen de políticas federales, el Centro de las Artes y la Universidad Politécnica, y tres de estrategias estatales, Laberinto de las Ciencias, Centro de Convenciones y Ciudad Satélite. Los proyectos que tienen su origen en políticas federales se incorporaron a la estrategia de De los Santos teniendo esquemas de financiamiento sólidos y los desarrollados por el gobierno estatal contaron con recursos adicionales del gobierno central. Al final del gobierno de Fox, en noviembre 2006, en su última gira por San Luis Potosí afirmó que autorizó recursos adicionales por más de 1,687 mdp al presupuesto anual que se otorga a San Luis Potosí. De

---

<sup>302</sup> Se acepta que esto constituye una visión parcial, ya que la pérdida de la gubernatura del estado por el PAN es posible a atribuirla a otros factores como el candidato del partido, el contexto político, económico y social nacional, etc. Sin embargo, se considera que el desempeño de De los Santos al frente del ejecutivo estatal repercutió en alguna medida.

tal forma que los proyectos originados en la administración estatal se implementaron, en buena parte, por el flujo de recursos federales destinados a su desarrollo.

En suma, el papel desempeñado por De los Santos en el *modo de gobernanza* de la administración estatal que encabezó fue preponderante, sin embargo, no se considera que entre dentro del concepto de *liderazgo*, más bien, De los Santos aprovechó el contexto político nacional y las relaciones previas que mantenía con importantes empresarios, nacionales y locales, además de la mantenida con Vicente Fox.

### 1. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y ESTRUCTURAS DE PODER

El papel desempeñado por De los Santos al frente de la administración estatal fue particularmente importante en el modo de gobernanza que se implantó en la capital potosina. Un factor que distingue a De los Santos de Sánchez Unzueta y Silva Nieto fue la estrecha relación que tenía con Vicente Fox, como se mencionó en el apartado anterior. Los primeros indicios de esta relación se encontraron en la primera participación de Marcelo de los Santos como candidato a gobernador de San Luis Potosí en 1997, cuando un diario local resaltaba el apoyo del entonces Gobernador de Guanajuato, Vicente Fox, a la campaña del potosino<sup>303</sup>. En la campaña presidencial del dos mil, Marcelo de los Santos se desempeñó como *operador político* de “los Amigos de Fox” en la región centro-bajío del país<sup>304</sup>.

La estrecha relación de Fox y De los Santos influyó en las relaciones intergubernamentales con el orden municipal, las cuales, durante la primera parte del periodo de análisis (1993-2003), se caracterizaron por el *poder de dominación moderado* que ejercieron los gobernadores del estado sobre los presidentes municipales. En este primer periodo el orden municipal se “sometía” a algunos de los requerimientos del estatal, aunque aún se observaba una pequeña autonomía del primero. Sin embargo, durante el periodo final de la investigación, que corresponde al sexenio de De los Santos (2003-2009), se observó que el *poder de dominación* del orden estatal sobre el municipal se acentuó<sup>305</sup>, esto quedó

---

<sup>303</sup> Véase periódico El Universal (2008) “Glamour a simple vista”.

<sup>304</sup> La asociación “Amigos de Fox” financió la “precampaña” de Vicente Fox a la Presidencia de la República, se le ha llegado a considerar como “un partido efímero” que “impuso” al PAN a Vicente Fox como candidato presidencial (Tejeda, 2005).

<sup>305</sup> Los dos presidentes municipales de la capital potosina que coincidieron con el periodo estatal de Marcelo de los Santos fueron: Octavio Pedroza (2003-2006) y Jorge Lozano (2006-2009), ambos fueron candidatos del PAN. Como se señaló en el Capítulo III, la militancia en un mismo partido político tanto del gobernador como del presidente municipal en turno también ayuda a explicar esta aparente “subordinación” del orden municipal,

plasmado en la aprobación de varios de los requerimientos que el gobernador solicitaba a las administraciones municipales, a pesar de que éstos eran competencia expresa del municipio. Por ejemplo, la aprobación del Plan Parcial del proyecto de Ciudad Satélite por parte del cabildo municipal 2007-2009.

Lo anterior se considera que, en parte, es producto de una omisión de las reformas iniciadas en la década de los ochenta, ya que, como señala Sotelo (2004), a pesar de haber implementado mecanismos de descentralización que buscaban dotar a los gobiernos municipales de atribuciones constitucionales en materia de planeación y ordenación de su territorio, al final, éstos tienen una limitada capacidad técnica y administrativa para el ejercicio de estas funciones, así como para el control efectivo del cumplimiento de la normatividad urbana, lo que en ocasiones deriva en la incorporación de los gobierno estatales para el desempeño de estas funciones.

El poder de dominación de De los Santos también se manifestó en otros ámbitos, en 2005 un diario local, *La Jornada San Luis*, denunció un *boicot y censura* por parte del gobierno estatal al no proporcionarles boletines de prensa, información, acceso a eventos, etc<sup>306</sup>. Además de una serie de despidos de locutores de radiodifusoras locales y cancelación de programas *críticos* del gobierno estatal, que los agraviados atribuyeron a solicitudes directas de María Luisa Paulín Hernández, coordinadora de Comunicación Social de esa administración estatal. Por ejemplo, Leonel Serrato fue retirado del espacio que tenía en un noticiario de radio de la cadena MVS, además del cierre del noticiario radiofónico Zona Crítica.

El poder ejercido por Marcelo de los Santos durante su administración también contó con el apoyo de un grupo local conformado por actores políticos, principalmente miembros del PAN, y connotados empresarios, y a la vez tuvo una resistencia de grupos políticos y civiles que confrontaron directamente al gobernador en diversas ocasiones. A través del trabajo de revisión documental y de las entrevistas realizadas para esta investigación se identificó a los actores que conformaron estos *grupos rivales*.

---

no obstante, en el estudio no se abordó esta variable con detenimiento ya que se consideró que no era parte de los objetivos de investigación.

<sup>306</sup> Véase periódico *La Jornada San Luis* (2005) “Integran el Comité de Lectores en Defensa de *La Jornada San Luis*”.

En el primer grupo se identificó a los Secretarios más cercanos a De los Santos: General de Gobierno, de Finanzas, de Desarrollo Económico; de Desarrollo Urbano, Vivienda y Obra Pública; de Cultura y de Turismo, la Directora de Comunicación Social y el Director General del Instituto de Vivienda del Estado<sup>307</sup>. También se considera que formaron parte de este grupo los integrantes del Cabildo municipal (2007-2009) quienes en una sesión extraordinaria realizada en mayo de 2007 votaron a favor de la modificación específica del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de San Luís Potosí, el Plan del Centro de Población Estratégico de San Luís Potosí y Soledad de Graciano Sánchez y la instrumentación del Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Sección Sur-oriente de la intersección formada por las carreteras a Rioverde y el Libramiento de Cuota a Monterrey, que legalizó y por tanto permitió comenzar el proyecto de Ciudad Satélite<sup>308</sup>.

Además, 23 de los 25 Diputados integrantes de la LVIII legislatura del Congreso local que autorizaron a Marcelo de los Santos el crédito por 1,500 mdp a un mes de terminar su gestión al frente de la administración estatal<sup>309</sup>. Los empresarios que apoyaron a Marcelo

---

<sup>307</sup> El Secretario General de Gobierno, Alfonso Castillo Machuca; de Finanzas, Joel Azuara Robles; de Desarrollo Económico, Fernando López Palau en un primer momento y después Carlos Bárcena Pous; de Desarrollo Urbano, Vivienda y Obra Pública, Jacobo Cossio Calvillo; de Cultura, Roberto Vázquez; de Turismo, Patricia Véliz; el Oficial Mayor, Humberto Picharra Carrete; la Directora de Comunicación Social, María Luisa Paulín; y el Director General del Instituto de Vivienda del Estado, Jorge González.

<sup>308</sup> La autorización para modificar y aprobar los instrumentos señalados se llevó a cabo en la sesión extraordinaria del cabildo municipal el 11 de mayo de 2007. En el acta de cabildo de esta sesión se señaló que la aprobación se realizó por mayoría de 10 votos a favor y 3 en contra. Sin embargo, sólo menciona a los regidores que votaron en contra, los cuales fueron: José Juan Pérez Guillén, Beatriz Eugenia Benavente Rodríguez y Andrés Carlos Covarrubias Rendón. De los diez miembros que votaron a favor no se encontraron datos precisos, no obstante, los restantes miembros del cabildo 2007-2009 fueron: Jorge Lozano Armengol, Presidente Municipal, los regidores: i) Paulo Arturo Sandoval Barrera; ii) Claudia Rubín de Celís Chávez; iii) Carlos Gómez Coulon; iv) Claudia Galina Zárate; v) Gastón Gómez Meraz; vi) Romana Campos Rodríguez; vii) Oscar Hermes Sánchez Torres; viii) Gilberto García Moreno; ix) Fernando Díaz de León Pedroza; x) José Ángel Castillo Torres; xi) Benito Juárez Cabrera. Las Síndicos María del Rocío Hernández Cruz y Karla Salazar Orellana (H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, 2007).

<sup>309</sup> La solicitud de este crédito, por parte de De los Santos, y sus efectos se abordan con mayor profundidad en el siguiente apartado, no obstante, en la sesión del 5 de agosto de 2009, en la que se autorizó el crédito de 1,500 mdp, estuvieron presentes 25 de los 27 Diputados en funciones. El dictamen de las comisiones legislativas de Hacienda y Gobernación, presididas por Enrique Octavio Trejo Azuara y Luis Manuel Calzada Macías, de extracción panista, fue aprobado con 23 de los 25 votos posibles. Los votos a favor fueron de 13, de los 15 diputados que tenía el PAN en ese momento, Felipe de Jesús Almaguer Torres, Patricio Bravo Rivera, Luis Manuel Calzada Macías, José Guadalupe Coronado Sifuentes, Martha Lilia García Galarza, María del Socorro Herrera Orta, Adrian Ibáñez Esquivel, Juan Izaguirre Ostiguín, Eugenio Márquez Fernández, Raúl Paulín Rojas, Enrique Octavio Trejo Azuara, Hilario Vázquez Solano y Modesto Zumaya Salazar; 5 del PRI: Sabino Bautista Concepción, Esther Angélica Martínez Cárdenas, Octavio Adolfo Micalco Méndez, José Luis Ramiro Galero y Marco Antonio Rodríguez Moctezuma; 3 del Partido de la Revolución Democrática (PRD) María Guadalupe Almaguer Pardo, María Guadalupe Castro Almanza y Efraín García Rosales y 2 del Partido del Trabajo, José Belmárez Herrera y Marcos Esparza Martínez (Pulso, 2013. Tampoco es que lo haya hecho solo).

de los Santos fueron Vicente Rangel Lozano y Carlos López Medina, con quienes incluso tenía una relación de amistad como se mencionó anteriormente. También se consideran en este grupo a los dueños de las empresas constructoras que favoreció la administración estatal al otorgarles sin licitación pública los primeros trabajos de Ciudad Satélite<sup>310</sup>.

El *grupo rival* estuvo conformado por actores políticos, medios locales, organizaciones de la sociedad civil y ejidatarios; aunque no actuaban de forma organizada para oponerse a algunas de las estrategias del gobernador, si representaron, desde sus respectivas áreas, la oposición a varias de éstas. En este marco, al primer actor que se identifica como parte del *grupo opositor* a De los Santos, es Fernando Toranzo, quien después de asumir la gubernatura del estado en 2009 ordenó auditar a varias dependencias estatales, lo que resultó en ordenes de aprehensión en contra de varios funcionarios de la administración de De los Santos. Además, durante su gestión, en 2013, la Auditoría Superior del Estado multó a De los Santos con más de 7 mil mdp y lo inhabilitó por 20 años para ocupar cualquier cargo público<sup>311</sup>.

Asimismo, se encontró en el cabildo municipal (2007-2009) a tres regidores que se pueden considerar integrantes de este grupo, José Juan Pérez Guillén, Beatriz Eugenia Benavente Rodríguez y Andrés Carlos Covarrubias Rendón, quienes no sólo votaron en contra de la solicitud del gobernador en la sesión de cabildo de mayo de 2007, sino que en diversas ocasiones manifestaron en diarios locales estar en contra de las imposiciones del gobernador al orden municipal<sup>312</sup>. También los diputados Jorge Alejandro Vera Noyola, de Conciencia Popular, y Jorge Aurelio Álvarez Cruz, del Verde Ecologista, integrantes de la LVIII legislatura del Congreso local, quienes fueron los únicos que votaron en contra de la autorización del crédito al Gobierno del Estado en la sesión de agosto de 2009. Es de señalar, que en esa sesión del congreso local se ausentaron dos diputados del PAN, Vicente Toledo Álvarez y Silvia Roxana Quistián, a quienes se ubicaba ajenos al grupo del gobernador.

---

<sup>310</sup> i) Constructora Urbanizadora San Luis SA de CV, ii) Alpha Construye SA de CV, iii) CM Desarrollos SA de CV, iv) Comebi del Centro SA de CV, v) Potosina de Constructores SA de CV, vi) Constructora Aicon SA de CV, vii) Constructora Oregon SA de CV, viii) D. L. B. Constructora SA de CV, ix) Grupo Constructor 3M SA de CV, x) Valco Promotora Inmobiliaria SA de CV y xi) Grupo Ceca Desarrollos (H. Congreso del Estado de San Luis Potosí. LIX Legislatura, 20 de octubre de 2009).

<sup>311</sup> Esto se aborda con mayor profundidad en el siguiente sub-apartado.

<sup>312</sup> En la revisión documental se encontraron diversos artículos en los diarios La Jornada San Luis y Pulso Diario de San Luis, donde los regidores cuestionaban y descalificaban las imposiciones del gobernador sobre el cabildo municipal.

En los medios locales se identificó a La Jornada San Luis, que durante el sexenio de De los Santos fue el medio impreso que más cuestionó sus estrategias. Finalmente, los ejidatarios de la Garita de Jalisco y San Juan de Guadalupe que, como se mostró a lo largo de la investigación, utilizaron diversos recursos para oponerse a la edificación de varios proyectos que conformaron la estrategia del GPU<sup>313</sup>. Cabe señalar, que los enfrentamientos entre los *grupos rivales* no concluyeron con la gestión de De los Santos, sino que continuaron, e incluso se agudizaron, en la siguiente administración estatal. De esta forma, y una vez analizados los componentes del *modo de gobernanza* de la administración estatal 2003-2009, conviene alejarse un poco y ver el GPU en perspectiva, es decir, analizar las continuidades y discontinuidades surgidas después de concluida la gestión de Marcelo de los Santos.

## 2. LA ESTRATEGIA DEL GRAN PROYECTO URBANO EN PERSPECTIVA

Para analizar la estrategia del GPU después de terminada la administración estatal 2003-2009 es necesario indagar en los eventos finales de esa gestión estatal con el propósito de comprender el contexto político y social que se tenía al comienzo de la gestión 2009-2015. En este sentido, en julio de 2009, dos meses antes de terminar su mandato al frente de la administración estatal, Marcelo de los Santos solicitó al Congreso local la autorización para contratar un crédito por 1,500 mdp para inversión productiva a un plazo de 20 años. Al mes siguiente el Congreso local autorizó la contratación de ese crédito, con lo cual la deuda pública del estado, a diciembre de 2009, alcanzó poco más de 4,500 mdp<sup>314</sup>.

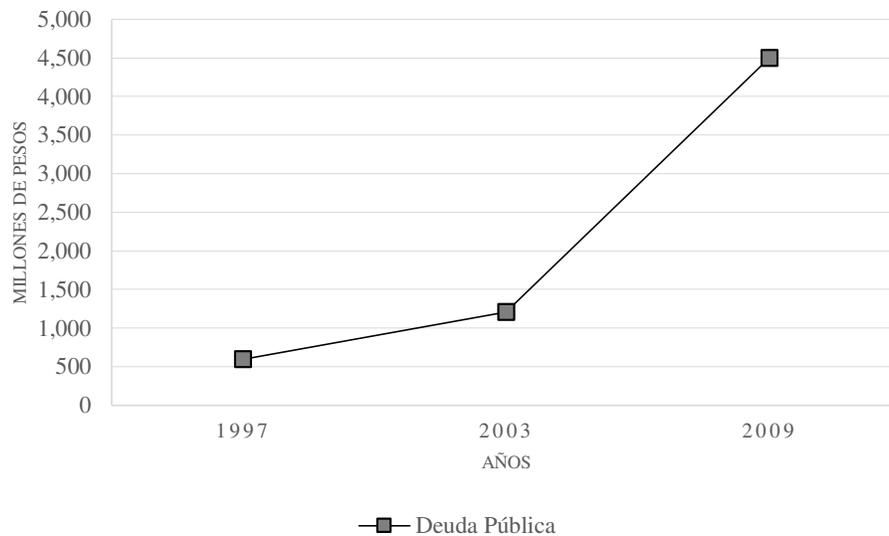
Lo anterior representó el mayor aumento de la Deuda Pública en el periodo de análisis de esta investigación. La deuda alcanzada por la administración de Horacio Sánchez Unzueta a diciembre de 1997 ascendía a 599.4 mdp, la cual aumentó en 411 mdp durante el sexenio de Silva Nieto (1997-2003) llegando a 1,211 mdp en diciembre de 2003 (ver gráfica V.1). Por lo que en el sexenio de De los Santos la deuda tuvo un aumento cercano a los 3,300 mdp (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2010).

---

<sup>313</sup> Como se señaló en párrafos anteriores, la identificación de los actores que formaron parte del grupo que apoyó a De los Santos, como los que conformaron el grupo que estuvo en contra, estuvo basada en la revisión documental y las entrevistas que se realizaron alrededor de la estrategia del GPU. Por lo que no se contempló a otros actores que estuvieron presentes en áreas ajenas a esta estrategia y que seguramente entran en los grupos señalados.

<sup>314</sup> En octubre de 2009, el Secretario de Finanzas de la administración estatal 2009-2015, Jesús Conde Mejía, señalaba que, considerando los intereses monetarios por el endeudamiento con los bancos, además de todas las obligaciones financieras que tendría que pagar el estado el “verdadero” monto de la deuda pública era superior a los 16,267 mdp (El Sol de San Luis, 2009. Inútil intento de MSF basado en tecnicismos: Jesús Conde Mejía)

**GRÁFICO V.1**  
**Deuda Pública del Estado de San Luis Potosí de 1997 a 2009**  
**(millones de pesos de 2003)**



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En las elecciones para gobernador de 2009 resultó ganador el candidato del PRI Fernando Toranzo Fernández, quien se había desempeñado como Secretario de Salud durante el sexenio de De los Santos. En los primeros meses de esta nueva administración el gobierno estatal contrató a una consultora para que auditara a varias dependencias estatales: la Secretaría de Desarrollo Urbano Vivienda y Obra Pública, el Instituto de Vivienda del Estado, la Coordinación de Comunicación Social, la Junta Estatal de Caminos y la Comisión Estatal del Agua<sup>315</sup>. Una vez concluida la auditoría, el gobierno estatal informó que se encontraron diversas irregularidades heredadas de la gestión anterior, por lo que comenzó una serie de acciones legales en contra de ex funcionarios estatales.

En junio de 2010 fueron detenidos Joel Azuara Robles, ex secretario de Finanzas, y Humberto Picharra Carrete, ex Oficial Mayor, ambos funcionarios en la administración de Marcelo de los Santos<sup>316</sup>. Los dos ex funcionarios permanecieron detenidos en el Centro

<sup>315</sup> Véase periódico El Universal (2013) “Sancionan con casi 8 mmdp a ex gobernador”.

<sup>316</sup> El gobierno de Fernando Toranzo Fernández presentó en junio de 2010 una demanda penal en contra de Azuara Robles y el ex titular de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado, Humberto Picharra Carrete, por los delitos de fraude, peculado, ejercicio indebido de las funciones públicas y asociación delictuosa en la modalidad de pandillerismo. El 30 de junio de 2010 se giró un auto de formal prisión contra los ex funcionarios,

Estatal de Reclusión la Pila hasta diciembre de ese año. En octubre de 2011 fue detenida la ex-coordinadora de Comunicación Social de la administración de De los Santos, María Luisa Paulín Hernández<sup>317</sup>, la cual permaneció recluida hasta noviembre de 2012<sup>318</sup>.

A estas detenciones se sumó la orden de aprehensión en contra de ex director del INVIES, Jorge González Hernández, quien cambió de residencia a Estados Unidos e interpuso diversos recursos legales para evitar su detención; aun así, continuó la orden de aprehensión, aunque no se ha hecho efectiva; además, en julio de 2014 la Contraloría General del Estado multó al ex director del INVIES con 115 mdp y lo inhabilitó por 20 años para ejercer algún cargo público en el estado<sup>319</sup>. Finalmente, en octubre de 2013 la Contraloría General del Estado impuso una multa de poco más de 7,700 mdp a Marcelo de los Santos y lo inhabilitó por 20 años para ocupar cargos públicos acusándolo de desvío de recursos públicos (Ochoa, 2013)<sup>320</sup>. Lo anterior refleja una marcada separación política de la administración encabezada por Toranzo Fernández respecto a la de Marcelo de los Santos.

También es necesario incorporar al escenario del comienzo de la administración estatal 2009-2015 la distinción de que 3 de los 5 proyectos que conformaron la estrategia del GPU, Centro de las Artes, Laberinto de las Ciencias y la Universidad Politécnica, desde su creación se establecieron como organismos descentralizados de secretarías estatales. El Laberinto de las Ciencias y el Centro de las Artes formaron parte de la Secretaría de Cultura, y la Universidad Politécnica se incorporó a las instituciones de educación superior a cargo de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, por lo que su funcionamiento y financiamiento desde el inicio estuvieron a cargo del orden estatal.

En lo referente a los proyectos restantes de la estrategia, Centro de Convenciones y Ciudad Satélite, desde su gestación se otorgó mayor participación a actores privados. En la creación del Centro de Convenciones se estipuló que sería administrado por una empresa privada, mientras que Ciudad Satélite, desde finales de la administración estatal 2003-2009,

---

que se sumó al que ya habían recibido semanas antes por presuntos malos manejos de los recursos usados para la adquisición de un helicóptero (Pulso, 2013. Admitió Azuara desvío de crédito).

<sup>317</sup> El gobierno estatal encabezado por Fernando Toranzo Fernández la acusaba de los delitos de peculado, uso indebido de la función pública y asociación delictuosa.

<sup>318</sup> Véase periódico Pulso (2012) “Abandona la cárcel María Luisa Paulín”.

<sup>319</sup> Véase periódico Pulso (2014) “Esperan que Piolín impugne su mega multa”.

<sup>320</sup> Esta multa y acusación fue impugnada por De los Santos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y hasta junio de 2015 no se había dado una resolución final.

se convirtió en un proyecto comandado por el gobierno estatal, pero las inversiones de edificación de vivienda las realizaban desarrolladoras privadas.

Hasta 2015 es posible distinguir que la gestión estatal adoptó dos posturas principales respecto a los proyectos que en esta investigación se consideraron como un GPU. La primera consistió en administrar los proyectos que consideraron funcionaban de manera adecuada, es decir, respetar y continuar la estructura operativa y financiera que les dio origen, en esta situación se contempló a la Universidad Politécnica, el Centro de las Artes y el Laberinto de las Ciencias. La segunda fue lo contrario, cambiar la forma en que se estaban administrando los proyectos considerados *fallidos*, en este escenario se encontraron el Centro de Convenciones y Ciudad Satélite.

Es necesario recordar que dos de los proyectos considerados como adecuados, en cuanto a su estructura y funcionamiento, tienen su origen en políticas federales aun cuando son administrados por el orden estatal, se trata de la Universidad Politécnica y el Centro de las Artes. Los dos proyectos se gestaron en el sexenio de Vicente Fox, la Universidad Politécnica derivó directamente de la política educativa y el Centro de las Artes surgió de la política cultural de esa administración federal.

En lo referente al funcionamiento particular de la Universidad Politécnica, cabe recordar que su edificación, operación y mantenimiento habían sido contratados mediante un PPS, el cual ganó, mediante una licitación pública, la Concesionaria Universidad Politécnica de San Luis Potosí SA de CV (CUP), empresa que formaba parte de ACCIONA una de las empresas españolas más importantes en el ramo de la construcción. Por lo que la función de la Secretaria General de Educación, de Gobierno del Estado, ha consistido en enfocarse en los programas educativos y la administración del personal docente.

Cabe señalar que el triunfo de CUP en la licitación pública de la Universidad Politécnica se dio en el marco de la diversificación de las inversiones de empresas españolas en México<sup>321</sup>, las cuales han llegado a representar la segunda fuente más importante de inversiones extranjeras en el país, sólo detrás de Estados Unidos. De acuerdo con datos de la

---

<sup>321</sup> Cabe señalar que en este periodo de aumento de las inversiones españolas en México fue relevante la influencia del Rey Juan Carlos. Un ejemplo de ello quedó de manifiesto cuando se licitó la obra del tren suburbano Cuautitlán – Buenavista en agosto del 2005, licitación que se había declarado desierta debido a que ninguno de los participantes cumplía con los requisitos que se solicitaban. No obstante, una llamada del Rey Juan Carlos al entonces Presidente de México, Vicente Fox, bastó para que a la empresa española CAF se le adjudicara el contrato por 700 millones de dólares (Esquivel, 2014).

Secretaría de Economía, de 1999 al 2012, 4,044 empresas españolas registraron flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) por 43,732.8 mdd a la economía mexicana y se concentraron principalmente en el sector servicios<sup>322</sup> (Esquivel, 2014).

La modificación más importante que ha tenido el proyecto de la Universidad Politécnica fue entre privados, en 2012 el grupo ACCIONA vendió el 100% del capital de la CUP al Fondo de Infraestructura Macquarie México en aproximadamente 393 mdp. La operación incluyó también el traspaso de la deuda financiera neta que tenía el gobierno con Acciona, que al 30 de junio de 2012 era de 226 mdp, completando de esta manera una transacción cercana a los 619 mdp.

En cuanto al Centro de las Artes, se desprendió de la estrategia nacional que tenía el propósito de ampliar, mejorar y descentralizar la oferta académica y artística del Centro Nacional de las Artes (CENART) mediante la creación de los Centros Estatales de las Artes y Centros de Formación y Producción Artística locales<sup>323</sup> (Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2007). El Centro de las Artes de San Luis Potosí se integró a la Red Nacional de Centros de las Artes en 2005, la cual coordina el CENART, esta red funciona bajo un esquema de cooperación interinstitucional entre los estados y la federación, lo cual ha permitido al Centro de las Artes potosino consolidar una oferta académica de calidad en las áreas artísticas. Otra virtud del diseño original de este proyecto es que a la par de la formación artística que se imparte, también se aprovecha la arquitectura del edificio al ofertar visitas guiadas en las que se recorren los patios temáticos, galerías y demás espacios del edificio, además, se han rentado áreas específicas del inmueble para realizar eventos particulares. En general, con el desarrollo del Centro de las Artes y las inversiones públicas que se realizan en el entorno inmediato al edificio, se comienza a percibir la revitalización de esa zona del centro histórico que años atrás se encontraba en declive.

---

<sup>322</sup> La inversión de empresas españolas (IEE) en América Latina tuvo su mayor expansión en la segunda mitad de la década de los noventa hasta el 2001, superando incluso las inversiones en otras áreas geográficas del mundo. Las IEE en ese periodo se enfocaban principalmente en operaciones vinculadas a procesos de privatización o desregulación en los sectores de banca, energía, petróleo o telecomunicaciones (sectores regulados). Estas operaciones caen a partir del año 2000 debido a que, para el final de ese año, las grandes empresas estatales de América Latina en los campos de las telecomunicaciones, energía y finanzas estaban ya en manos privadas. Por lo que la IEE comenzó a diversificarse en sectores no regulados de la economía, por ejemplo, la industria manufacturera, los servicios y las enfocadas en el sector de la construcción (García, Mauro, Sánchez, y Valdés, 2008).

<sup>323</sup> Según CONACULTA en 2014 había 22 Centros de las Artes y Centros de Formación y Producción Artística en el país.

El otro proyecto que se identifica en la postura de *administrar* lo establecido es el Laberinto de las Ciencias, cuya implementación en San Luis Potosí siguió la tendencia de varias ciudades latinoamericanas de buscar lograr el llamado “efecto Guggenheim”, el cual se apoya en el discurso de la reversión de la crisis urbana a través de las ventajas comparativas que este tipo de proyectos puedan generar para mejorar la competitividad de las ciudades<sup>324</sup>. Como se señaló en capítulos anteriores, las estrategias de desarrollo basadas en proyectos culturales se sustentan en la premisa de que es posible gestionar y reestructurar los espacios urbanos a través de la incorporación de este tipo de proyectos y del *marketing* urbano asociado a ellos para lograr incrementar el capital de las economías locales, ya sea a través de la industria turística o de la llegada de nuevas inversiones (Millán, 2009)<sup>325</sup>.

Lo anterior adquiere relevancia en el caso del Laberinto, ya que éste proviene directamente de la compra de la franquicia del Museo Papalote, la cual está sustentada en el “efecto Guggenheim”, ya que dentro del *marketing* que se maneja alrededor de esta franquicia se sostiene que sus museos no sólo mejoran la infraestructura cultural de los estados, sino que fungen como catalizadores de inversiones en las ciudades. Prueba de ello es que, en 2005, cuando se anunció el proyecto del Laberinto, el entonces Secretario de Cultura Estatal, Roberto Vázquez, consideraba que éste generaría en la capital potosina un efecto similar al ocurrido en la ciudad española de Bilbao. Además, el arquitecto Víctor Legorreta, cuyo despacho estuvo encargado del diseño del proyecto, sostenía que el proyecto sería un detonante del desarrollo cultural que situaría a la entidad en el plano internacional a la vanguardia de los grandes centros culturales (Gutiérrez, 2008).

Sin embargo, hasta 2014 el Laberinto de las Ciencias ha tenido que resolver dos problemáticas principales i) la atracción de público a sus exposiciones y ii) las relacionadas con el sustento económico del museo. La primera obedece, entre otros factores, a la poca accesibilidad que tiene el inmueble al ubicarse en una zona de la ciudad que no cuenta con

---

<sup>324</sup> Por ejemplo, en 1997 en la ciudad de Niterói, Brasil, el Arq. Oscar Niemeyer diseñó un complejo para promover la cultura y el arte en la ciudad que se conocería como “el camino Niemeyer” nueve edificios en un área de 72 mil metros cuadrados que albergarían dos catedrales, una capilla, la Fundación Óscar Niemeyer, el Centro de Memoria Roberto Silveira, el Teatro Popular, la plaza Juscelino Kubistcheck, el Museo del cine brasileño y la estación de barcas. Hasta 2013 sólo tres de estas construcciones están concluidas y las demás se encuentran en edificación. De igual forma, en 2003 la Fundación Guggenheim y la ciudad de Rio de Janeiro firmaron un acuerdo para fundar un museo de esta fundación en la ciudad. Sin embargo, diversos grupos intentaron bloquear la edificación de ese museo dificultando la puesta en marcha del proyecto.

<sup>325</sup> Esta forma de articulación de intereses económicos y culturales ha suscitado críticas ya que banaliza el ámbito de la cultura al convertirla en solamente un símbolo de innovación de las ciudades (Millán, 2009).

transporte público directo ni constante, además, los elevados precios del boleto de acceso, que han oscilado entre los 50 y 80 pesos, hacen que se considere un museo para estratos de población de ingresos medios y medios altos (académico UASLP, 5 de diciembre de 2013).

Lo anterior generó que la dirección del Laberinto de las Ciencias diseñara e implementara distintas estrategias para aumentar la afluencia de usuarios del museo, como los descuentos en días festivos, así como la exhibición de exposiciones de renombre internacional, derivado de esto, a finales de 2014 el Laberinto era el recinto de su tipo más visitado en el estado, y según un medio local ya alcanzaba el millón de visitantes desde su inauguración<sup>326</sup>.

En lo referente a la segunda problemática, a finales de 2012 la Directora General del laberinto solicitó a la Comisión de Gasto Financiamiento del Gobierno del Estado una ampliación presupuestal para 2013 de poco más de 900 mil pesos, lo cual correspondía al monto que el museo adeudaba al Organismo Intermunicipal Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (INTERAPAS) por consumo de agua de 2009 a diciembre de 2011<sup>327</sup>. Lo anterior daba cuenta de las dificultades económicas que atravesaba el museo a pesar de que las partidas presupuestales que se le habían destinado oscilaban entre los 26 y 32 mdp. En el Presupuesto de Egresos del Estado para 2010 se le otorgaron poco más de 32.2 mdp, para 2011 y 2012 fueron 26.2 y 28.73 mdp respectivamente y para 2014 el presupuesto ascendió a 30.6 mdp<sup>328</sup>, siendo el museo que más recursos recibe en todo el estado<sup>329</sup>. Debido a lo anterior, la comisión negó la ampliación del presupuesto y el laberinto terminó cubriendo el adeudo que tenía con recursos propios.

Por otra parte, están los proyectos en los cuales la administración 2009-2015 adoptó una postura de modificar la estructura operativa, en esta situación se encontraron el Centro de Convenciones y Ciudad Satélite. Los dos proyectos fueron los que más cuestionamientos recibieron por parte de la opinión pública desde que se encontraban en las etapas de diseño y edificación, y como consecuencia, fueron los que más desgastaron la imagen pública tanto

---

<sup>326</sup> Véase periódico El Sol de San Luis (2015) “El Museo Laberinto de las Ciencias y las Artes, de los más visitados”.

<sup>327</sup> Véase periódico Pulso (2013) “Laberinto no deja ni para pagar agua”.

<sup>328</sup> Datos obtenidos de la Ley del Presupuesto del Estado para el Ejercicio Fiscal de los años 2010, 2011 y 2014 publicadas en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí.

<sup>329</sup> Por ejemplo, al Museo del Ferrocarril se destinaron en 2010 poco más de 2.97 mdp, para 2011 y 2012 fueron 2.94 y 3.25 mdp respectivamente y para 2014 se destinaron 4.79 mdp. Cabe señalar que el MLCA recaudó 6.47 mdp en 2010.

de Marcelo de los Santos como de los funcionarios de esa administración estatal que estuvieron directamente involucrados en las etapas señaladas.

En el caso particular del Centro de Convenciones, cabe recordar que su desarrollo tenía el propósito principal de posicionar a la ciudad de San Luis Potosí en el escenario nacional e internacional para la realización de eventos, principalmente empresariales, que aumentaran el turismo y por ende la derrama económica en la ciudad. Para lograr lo anterior, el gobierno estatal encabezado por De los Santos, en agosto de 2009, firmó un contrato con la empresa Administradora Mexicana de Hipódromos SA de CV (AMH) para que ésta se hiciera cargo de la promoción, administración, comercialización, operación, funcionamiento, conservación y mantenimiento correctivo y preventivo del Centro de Convenciones (Gobierno del Estado de San Luis Potosí y Administradora Mexicana de Hipódromos SA de CV, 2009)<sup>330</sup>.

Para lograr el objetivo principal del Centro de Convenciones, en el contrato se estipularon proyecciones anuales del número de eventos que se llevarían a cabo en éste, las cuales establecían aumentar los eventos conforme se consolidaba el prestigio del proyecto. Sin embargo, desde 2009 las cifras comenzaron a ser bastante menores a las programadas, en ese año se proyectaba llevar a cabo 15 eventos, pero sólo se realizaron 3; en 2010 se estipulaban 131, no obstante, únicamente hubo 13, lo anterior continuó en 2011 y 2012 donde se había establecido llevar a cabo 153 y 186 eventos, pero sólo se realizaron 33 y 20 respectivamente. Con los eventos proyectados en el contrato se esperaba que hasta 2013 se hubieran realizado 688 eventos con una afluencia de poco más de 230 mil visitantes y una derrama económica de alrededor de 18 mdp. No obstante, hasta septiembre de 2013 sólo se habían realizado 88 eventos, es decir, el 11% de los proyectados<sup>331</sup>.

Desde el inicio de la gestión estatal de Fernando Toranzo se realizaron diversos cuestionamientos, principalmente por parte de cámaras empresariales, acerca de los pocos eventos que se realizaban en el recinto. Era común que en los medios de comunicación locales se refirieran al Centro de Convenciones como “elefante blanco” o “estela de luz

---

<sup>330</sup> Empresa que formaba parte del grupo empresarial Corporación Interamericana de Entretenimiento S.A.B. de C.V., la cual estaba encargada de la administración y operación del Centro Banamex, Auditorio Coca Cola, Autódromo Hermanos Rodríguez, Centro Cultural Telmex, Palacio de los Deportes, Teatro Blanquita, Teatro Metropolitan y Vive Cuervo Salón (Gobierno del Estado de San Luis Potosí y Administradora Mexicana de Hipódromos SA de CV, 2009).

<sup>331</sup> Véase semanario Expres San Luis Potosí (2013) “CIE una historia de incumplimiento”.

potosina”, debido a la opacidad que hubo en su edificación y al aparente abandono en que se encontraba el inmueble derivado de los malos resultados que se habían obtenido en su administración por parte de AMH.

En marzo de 2013, el presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana, delegación San Luis Potosí (COPARMEX), entregó a la Secretaría General de Gobierno del Estado una propuesta para el análisis de la concesión del Centro de Convenciones a fin de determinar la viabilidad de que el inmueble pasara a ser administrado por este organismo empresarial<sup>332</sup>. Sin embargo, el entonces Secretario de Turismo, Enrique Abud Dip, sostenía que no era viable la propuesta de COPARMEX debido a que estaba vigente el contrato con AMH, aunque ya se estaban en proceso de revisión de las consecuencias jurídicas y económicas en caso de terminar anticipadamente el contrato con AMH.

En los meses siguientes, la administración del Centro de Convenciones continuó con malos resultados, además, los representantes de las delegaciones locales de varias cámaras empresariales (COPARMEX, CANACYNTRA y la CANACO, entre otros organismos empresariales) continuaron presionando al gobierno estatal para que revocara el contrato con AMH. Lo anterior derivó en la rescisión del contrato entre el Gobierno del Estado y AMH en septiembre de 2013.

El siguiente paso que realizó la administración de Toranzo fue publicar en el Periódico oficial del Estado un decreto mediante el cual se creaba el Centro de Convenciones de San Luis Potosí como organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Turismo. En este decreto se estipuló que los órganos de dirección y gobierno estarían integrados por una Junta de Gobierno y una Dirección General<sup>333</sup>; además, se señaló que en las sesiones de la Junta de Gobierno podrían participar los representantes de los organismos o cámaras empresariales del estado, los cuales tendrían derecho a voz, pero no al voto (Periodico Oficial del Estado, 2013).

En la selección del Director General del a hora organismo público descentralizado se contempló a empresarios locales, sin embargo, ninguno de ellos cumplió con los

---

<sup>332</sup> Véase periódico Pulso (2013) “Entrega Coparmex propuesta sobre concesión del Centro de Convenciones”.

<sup>333</sup> La junta a su vez estaría conformada por los titulares de la Secretaría de Turismo (presidente), Secretaría de Finanzas (vocal), Secretaría de Desarrollo Económico (vocal), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra Pública (vocal), Oficial Mayor (vocal) y un comisario que sería designado por la Contraloría General del Estado.

requerimientos del gobierno estatal<sup>334</sup>. Al final, fue seleccionado Juan Gabriel Tamez Ramírez, quien semanas atrás aún era el encargado de administrar el Centro de Convenciones de Acapulco. Cabe señalar que en la designación de Tamez Ramírez estuvieron presentes representantes de las cámaras empresariales locales, los cuales respaldaron la decisión del gobierno estatal<sup>335</sup>.

De esta forma, y después de cuatro años de estar en funciones, la administración de Toranzo cambió la estructura inicial que se había diseñado para el Centro de Convenciones, aunque se considera que la presión que ejercieron los organismos empresariales sobre el gobierno estatal fue lo que ocasionó el cambio, y no la intención de esa administración de darle continuidad a este proyecto.

El caso de Ciudad Satélite es donde se observa con mayor claridad la postura de *sobrellevar* algunos de las obras del GPU por parte de la administración de Toranzo. En octubre de 2009, a un mes de haber entrado en funciones, la administración de Fernando Toranzo envió un comunicado informando que el proyecto de Ciudad Satélite seguiría adelante. “*El proyecto de Ciudad Satélite tiene la viabilidad suficiente al grado que importantes constructoras piensan invertir en el corto y mediano plazo cerca de cuatro mil millones de pesos más en construcción de viviendas en este desarrollo habitacional* (Pulso, 2014. El rescate fallido de Cd Satélite:1-B)”, señalaba el entonces titular del INVIES Roberto Naif Kuri. Sin embargo, en abril de 2014, a un año de concluir el sexenio, se informaba que en lo que iba de la administración estatal se habían construido 2,256 viviendas, que junto con las construidas por la administración estatal anterior sumaban cerca de 5 mil, de las cuales se habían vendido 2,580<sup>336</sup>, lo que estaba considerablemente por debajo de las metas originales del proyecto y también de las establecidas al inicio de la administración de Toranzo.

Lo anterior se debió a dos factores principales. Primero, el poco volumen de viviendas comercializadas que se derivaba, por una parte, de la crisis que atravesaba la Desarrolladora

---

<sup>334</sup> Véase periódico Pulso (2014) “Ningún empresario local reunió requisitos para dirigir el Centro de Convenciones: Abud”.

<sup>335</sup> Cuando se decretó la creación del centro de convenciones como organismo descentralizado del Gobierno del Estado los empresarios locales habían protestado el que no tuvieran voto en la junta de gobierno, incluso, sostuvieron que no asistirían a las reuniones de esta junta, no obstante, al final respaldaron la decisión del gobierno estatal.

<sup>336</sup> El total de viviendas vendidas incluían las edificadas por las empresas CYD Desarrollos Urbanos S.A. de C.V. (Urbi), Dynamica Desarrollos Sustentables S.A. de C.V. y el Instituto de Vivienda del Estado San Luis Potosí.

Urbi, una de las empresas que más viviendas edificaría, la cual perdió poco más de 1,330 mdp en el primer trimestre de 2014 y registró una caída de ventas del 80% en todos sus desarrollos. Segundo, uno de los principales argumentos para desarrollar el proyecto de Ciudad Satélite había sido que se dotaría de vivienda a personas que percibían menos de 3 salarios mínimos, para ello, el gobierno estatal otorgaría un subsidio que aminorará el costo de la vivienda. Los recursos para este subsidio provenían del programa federal de Subsidios a la Vivienda “Esta es tu casa”, los cuales habían sido entregados en 2007 a la administración de De los Santos para subsidiar la adquisición de viviendas en Ciudad Satélite.

No obstante, al final de la administración 2003-2009 no se cumplió con el mínimo de viviendas convenidas con la Sociedad Hipotecaria Federal para aplicar el subsidio y el convenio venció en diciembre de 2007. En 2008, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) dio oportunidad de prorrogar y se hizo un nuevo esquema, pero tampoco se cumplió. En 2012, a la mitad del sexenio de Toranzo, la Secretaria de la Función Pública auditó al INVIES y encontró el pendiente de los recursos federales de 2007 no solventados, por lo que en diciembre de 2013 el gobierno de Toranzo tuvo que devolver 100 mdp a la federación<sup>337</sup>. Con lo anterior se perdió el atractivo de “vivienda accesible” y se dificultó aún más la venta de viviendas de este complejo habitacional.

Por otra parte, como se señaló en capítulos anteriores, los primeros trabajos de Ciudad Satélite fueron desarrollados por constructores locales a invitación directa del gobierno estatal, es decir, sin licitación pública. El esquema se diseñó considerando que los terrenos de Ciudad Satélite eran propiedad del gobierno estatal y que los empresarios locales edificarían, con recursos propios, las obras de urbanización y las viviendas. Sin embargo, los constructores no contaban con la solvencia económica necesaria para financiar los trabajos, por lo que solicitaron un crédito por 300 mdp al Banco Interacciones, el cual les fue otorgado gracias a que el gobierno estatal firmó como *aval solidario* y entregó algunos predios del proyecto inmobiliario como garantía de pago, formando de esta manera un “peculiar” fideicomiso.

No obstante, con el avance de la obra, los constructores señalaron que en el crédito solicitado no estaban contempladas obras adicionales para edificar las viviendas, ni los incrementos en el precio de los materiales, por lo que “para no detener el proyecto” los

---

<sup>337</sup> Véase periódico Pulso (2014) “El rescate fallido de Cd Satélite”.

desarrolladores “financiaron” la diferencia, previo compromiso del gobierno estatal de pagar el total de la inversión. Los constructores señalaban que por obras extraordinarias invirtieron alrededor de 60 mdp, mismos que les adeudaba el gobierno estatal. Sin embargo, al no venderse las viviendas no se contaba con recursos para pagar a los constructores y por lo tanto éstos no contaban con recursos para pagar el préstamo al Banco Interacciones. En julio de 2013, el abogado de los constructores involucrados en la primera etapa de Ciudad Satélite, señaló que el gobierno estatal les pagaría el 50% del total del adeudo, es decir, 30 mdp, y utilizaría otros 30 mdp para restaurar las viviendas dañadas para intentar comercializarlas de nueva cuenta<sup>338</sup>. Además, el gobierno estatal reestructuraría la deuda de 300 mdp con el Banco Interacciones<sup>339</sup>. No obstante, lo anterior no se pudo comprobar debido a la negativa del INVIES a revelar más información del controvertido desarrollo<sup>340</sup>.

Hasta abril de 2014 se estimaba que, de las 5 mil viviendas construidas, sólo poco más de 250 estaban habitadas, es decir, 5% del total de viviendas edificadas. Los habitantes de Ciudad Satélite viven diversas problemáticas derivadas de la falta de planeación y coordinación de las diferentes dependencias gubernamentales involucradas en el desarrollo. Falta o mala calidad de servicios básicos como agua potable, alumbrado público, transporte, educación más allá de la secundaria, además de inseguridad en la zona. Lo anterior sin duda perjudica la calidad de vida de sus habitantes y pone en evidencia resultados contrarios a los propósitos “sociales” que sustentaron la implementación de este proyecto.

De esta forma, el análisis de los efectos iniciales de los proyectos que en este trabajo se consideraron como un GPU después de concluida la administración estatal 2003-2009 permitió distinguir dos escenarios. En el primero se encontró la evolución, favorable o desfavorable, de los objetivos oficiales que sustentaron la estrategia. En el segundo, se hallaron las consecuencias económicas favorables para los actores privados que participaron en la estrategia.

En el primer escenario, los propósitos oficiales de la estrategia buscaban el beneficio de la sociedad potosina y mejorar el desempeño económico de la ciudad a través de:

---

<sup>338</sup> Al no estar habitadas las viviendas algunas tuvieron daños por vandalismo y otras se deterioraron por falta de mantenimiento.

<sup>339</sup> Véase semanario Exprés (2013) “Gobierno rescatará Ciudad Satélite”.

<sup>340</sup> Al solicitar información al INVIES de ciudad satélite se recibió como respuesta que “se encuentra clasificada como reservada por el Comité de Información de Instituto de Vivienda del Estado”.

convertirla en un *referente cultural* a nivel regional (Laberinto de las Ciencias y Centro de las Artes), aumentar la oferta educativa de la ciudad y el estado (Universidad Politécnica), apoyar a personas de bajos recursos para que se hicieran de una vivienda digna (Ciudad Satélite), transformarla en un centro de negocios de carácter regional y nacional (Centro de Convenciones), lo cual se buscaba realizar como fuera y sin importar los riesgos.

Sin embargo, como se observó en párrafos anteriores, solamente los proyectos que derivaron de estrategias federales (Universidad Politécnica y el Centro de las Artes) han mostrado avances significativos en los objetivos que originalmente perseguían. Por lo que los propósitos de los restantes proyectos de la estrategia están aún lejos de cumplirse. El Museo Laberinto, como se mencionó, se ha convertido en el museo del estado que más visitantes recibe, sin embargo, también es el que más recursos percibe del presupuesto estatal. Además, la gran mayoría de los visitantes son locales, por lo que el objetivo de funcionar como atractivo turístico que contribuyera a la llegada de inversiones aún dista en concretarse.

En cuanto a convertir a la ciudad en un referente de negocios a nivel nacional e internacional mediante la implementación del Centro de Convenciones, también se encuentra muy lejos de lograr. El cambio de esquema en la administración del proyecto ha beneficiado la llegada de exposiciones, en 2014 se realizaron 120 eventos con una derrama económica de 32 mdp<sup>341</sup>, lo cual muestra un importante avance respecto a los 27 eventos realizados en 2013. No obstante, el presupuesto destinado en ese año para el Centro de Convenciones ascendió a los 36.74 mdp<sup>342</sup>, por lo que la derrama económica se encontró por debajo de los recursos que le fueron asignados. Además, para conseguir el propósito de convertir a la capital potosina en un centro de negocios, es necesario considerar, además de la disponibilidad del Centro de Convenciones, la suficiente oferta hotelera, la capacidad del aeropuerto local, etc, es decir, una estrategia integral que contemple todos los factores involucrados.

Por otra parte, en materia de vivienda el proyecto de Ciudad Satélite no ha logrado abatir el rezago de vivienda que enfrenta la ciudad, de las 30 mil viviendas que se proyectaba construir en un inicio, únicamente se han desarrollado 5 mil, de las cuales hasta abril de 2014 estaban habitadas 250. Sin embargo, lo alejado que se encuentra el avance de la edificación

---

<sup>341</sup> Véase periódico Pulso (2015) “Se triplicó uso del Centro de Convenciones durante 2014”.

<sup>342</sup> Ley del Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015.

del desarrollo de las metas originales es solamente uno de los problemas, como se mencionó en los párrafos anteriores, la inseguridad y la inexistencia o mala calidad de los servicios básicos han sido las constantes que han sufrido los habitantes de este proyecto habitacional que creyeron en el discurso oficial.

En lo referente al segundo escenario, se encontró que los actores privados vinculados a la estrategia fueron ampliamente favorecidos desde el inicio de ésta. En el caso de Ciudad Satélite, según periódicos locales, la empresa Dintel del Centro ganó cerca de 217 mdp por la venta de 700 ha al gobierno estatal destinadas a la edificación de este desarrollo<sup>343</sup>. Lo anterior se repitió en la compra de los predios para la edificación del Centro de Convenciones, en este caso, el gobierno estatal compró a Desarrollos del Pedregal 6 ha por 45 mdp, las cuales, además de haber sido adquiridas por esta empresa a un precio bastante inferior, estaban en litigio desde años atrás.

Lo anterior también sucedió en los predios donde se instaló en 2007 la armadora General Motors<sup>344</sup>. Como parte de la estrategia de *desarrollo industrial* implementada por la administración estatal 2003-2009, se otorgaron distintos incentivos para que la armadora se instalará en San Luis Potosí, en específico en el municipio de Villa de Reyes vecino de la capital<sup>345</sup>. Parte de estos incentivos fue la donación de 345 ha, que tenían un costo de 295 mdp, las cuales habían sido vendidas al gobierno estatal por la empresa Logistik Servicios Multimodales SA de CV y por directivos de esta empresa<sup>346</sup>. Esta empresa y sus directivos habían ido acumulado los predios desde noviembre de 2003 cuando el gobierno estatal le donó a la empresa regiomontana Operadora de Inmuebles San Pedro SA. de CV (OISP) 90.3 ha para la instalación<sup>347</sup>, en Villa de Reyes, de un centro de almacenamiento de grano<sup>348</sup>.

---

<sup>343</sup> El diario local La Jornada San Luis fue el que mayor seguimiento le dio a la compra de los predios de Ciudad Satélite.

<sup>344</sup> Aunque no se trata de un proyecto abordado directamente en esta investigación, sí revela una constante en los importantes beneficios económicos, producto de estrategias estatales, que obtuvieron los actores privados más cercanos a De los Santos.

<sup>345</sup> Como se mencionó en el primer capítulo, las estrategias de desarrollo industrial son diseñadas para retener o diversificar la base industrial de la ciudad. En estas, el Estado reduce la regulación gubernamental para el establecimiento de empresas, reduce impuestos, provee subsidios públicos, y provee los servicios e infraestructura necesarios para el establecimiento de empresas.

<sup>346</sup> Empresa neoleonesa fundada por la familia Villareal Ballesteros en 2004.

<sup>347</sup> Empresa creada en 2000 y constituida también por la familia Villareal Ballesteros (Fernando y Ana Paula Villarreal Ballesteros, Blanca Ballesteros Almaguer y Fernando Villarreal Cantú) (Pulso, 2015).

<sup>348</sup> Véase periódico La Jornada San Luis (2006) “El gobierno de SLP ayuda a empresas a eludir impuestos”.

Los terrenos los había expropiado el gobierno estatal en junio de 2003, por órdenes del presidente Vicente Fox, a ejidatarios de Ojo de Gato y Laguna de San Vicente, comunidades pertenecientes a ese municipio, y pagó a los ejidatarios 4.2 mdp por los predios. De 2005 a 2006 los directivos de Logistik lograron hacerse de 332 ha, además, en junio de 2005, OISP le vendió a Logistik las 90 ha donadas por el gobierno estatal<sup>349</sup>. De este modo, cuando el Gobierno del Estado “necesitó” adquirir las 345 ha para la instalación de la armadora de General Motors, la empresa Logistik aportó 13 ha y los 332 restantes fueron aportadas por los directivos de esta empresa<sup>350</sup>.

Una situación similar se observó con los predios donde se asentarán las instalaciones de la armadora BMW. En septiembre de 2012, la empresa Logistik vendió el 50% de los derechos de propiedad de 20 predios que sumaban 153 ha a un grupo de 10 empresarios, en los cuales se encontraban Fernando Villarreal Ballesteros y Carlos de los Santos Anaya, al terminar esta transacción, los empresarios vendieron la parte de sus derechos a IPIS SA. de CV<sup>351</sup>. Una vez concluida la operación anterior, las empresas IPIS y Logistik crearon un fideicomiso de actividades empresariales para la administración de los predios. En julio de 2014 se anunció que la armadora BMW se instalaría en San Luis Potosí, como parte de los incentivos que otorgó la administración de Toranzo a la empresa, para que se instalara en territorio potosino, se estipuló la entrega de 30 millones de dólares, que a su vez ésta entregaría al fideicomiso que dos años atrás habían creado las empresas Logistik e IPIS por la compra de 300 ha para la edificación de sus instalaciones (Hernández, 2015)<sup>352</sup>. De esta forma, los empresarios cercanos a De los Santos continuaron obteniendo importantes beneficios económicos derivados de la estrategia de *desarrollo industrial* implementada durante su administración estatal.

---

<sup>349</sup> En marzo de 2003, las asambleas ejidales de Laguna de San Vicente y Ojo de Gato declararon ejidatarios a casi todos los directivos de Logistik y OISP. De este modo, en 2005, Fernando Villarreal Ballesteros y Armando Ballesteros Almaguer recibieron el título de propiedad de 111 hectáreas cada uno. Mientras que Eladio González Peraza, un directivo de una de las empresas familiares, también obtuvo 110 hectáreas.

<sup>350</sup> Véase periódico Pulso (2015) “La familia de Marcelo, en negocio de Logistik”. Cabe señalar que en los predios que adquirió Logistik también se instaló la empresa L’Oreal.

<sup>351</sup> De los otros 8 compradores 5 eran neoleonese: Mauricio Garza Kalifa, José Luis Salas Cacho, Juan Carlos López Rodríguez, Blanca Villarreal Ballesteros y Ana Laura Villarreal Ballesteros; y tres potosinos: Marcelo de los Santos Anaya, también hijo de Marcelo de los Santos; Roberto López Palau, hermano del Secretario de Desarrollo Económico en la gestión estatal de De los Santos; y el empresario minero José Cerrillo Chowell (Hernández, 2015).

<sup>352</sup> En febrero de 2012 fue nombrado secretario de Logistik Carlos de los Santos Anaya, hijo de Marcelo de los Santos Fraga.

En suma, el modo de gobernanza pro-crecimiento que se estableció en la ciudad de San Luis Potosí durante la administración estatal encabezada por Marcelo de los Santos no fue retomado en la administración estatal de Toranzo Fernández (2009-2015), la cual se enfocó en *sobrellevar* los proyectos que devinieron de esta forma de gobernanza y en confrontar a De los Santos y sus colaboradores más cercanos. De igual forma, los propósitos que dieron sustento a las intervenciones que conformaron el GPU no se han cumplido hasta el momento, a excepción de aquellas que tuvieron su origen en políticas federales; mientras que los actores privados cercanos a De los Santos aún continúan teniendo importantes beneficios económicos derivados del desarrollo de las estrategias de la administración estatal que encabezó.

Además de los resultados iniciales hasta aquí mencionados, los proyectos que se consideran como un GPU también ha tenido otros efectos en lo social, económico y territorial que han ido transformando paulatinamente la *ciudad de los jardines*, los cuales se abordan en el siguiente sub-apartado.

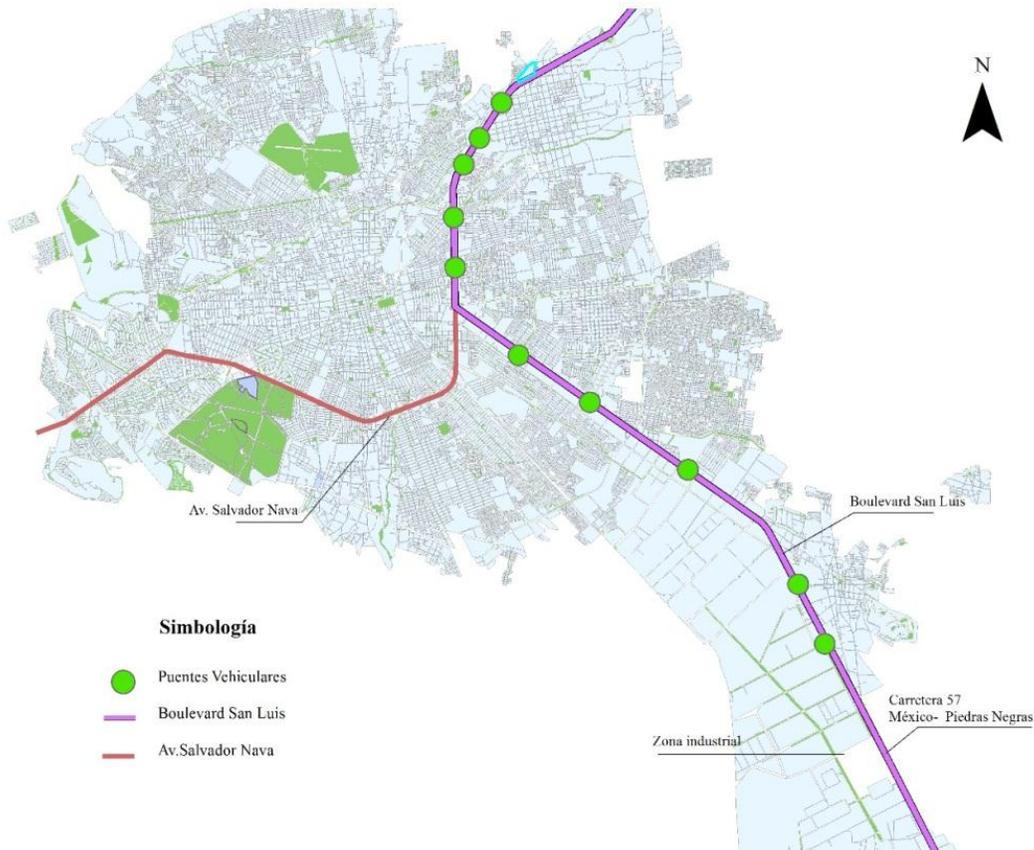
### 3. EFECTOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y TERRITORIALES DEL GRAN PROYECTO URBANO

Al inicio de esta investigación se apuntaba que los habitantes de la ciudad de San Luis Potosí desde 2004, año en que comenzaron las obras del sexenio de Marcelo de los Santos, comenzaron a notar una transformación en la ciudad, lo más evidente al inicio era las edificaciones de infraestructura vial, en específico, la serie de puentes vehiculares que estaban en construcción en la carretera 57 México-Piedras Negras, en el tramo comprendido desde el acceso a la Delegación de Villa de Pozos hasta la entrada a la cabecera municipal de Soledad de Graciano Sánchez. Los puentes edificados sobre la carretera 57 eran parte del proyecto estatal llamado “Boulevard San Luis” que tenía el objetivo de mejorar la movilidad sobre este eje carretero.

El Boulevard San Luis no se consideró como parte del GPU debido a se asumió como parte de una estrategia de *desarrollo industrial*, la cual ya había sido utilizada por las administraciones estatales de Sánchez Unzueta (1993-1997) y Silva Nieto (1997-2003). No obstante, se considera que formó parte de las estrategias pro-crecimiento desarrolladas por la administración estatal 2003-2009. Además, junto con los puentes edificados sobre la Av. Salvador Nava, mejoró la movilidad urbana ya que no sólo optimizó el tramo de la carretera

57 que atraviesa la ciudad, sino que también mejoró la conectividad entre la zona industrial y los diferentes sectores de la urbe (mapa V.1).

MAPA V.1  
**Boulevard San Luis**



FUENTE: Elaboración propia.

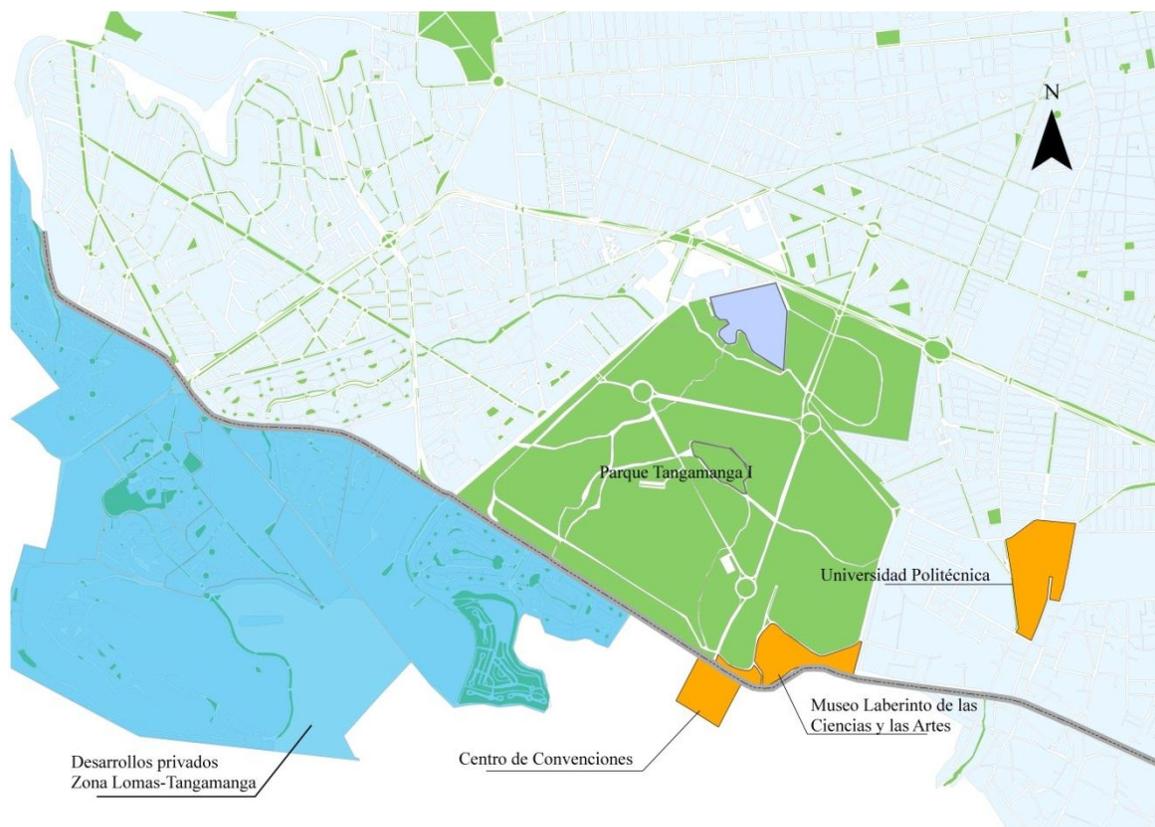
Por otra parte, los proyectos del Laberinto de las Ciencias, el Centro de Convenciones y la Universidad Politécnica; localizados en el interior del Parque Tangamanga I, en terrenos del antiguo ejido de la Garita de Jalisco, y en predios que fueran parte del ejido de San Juan de Guadalupe respectivamente<sup>353</sup>, se sumaron a los desarrollos privados del sector surponiente de la capital potosina, denominado en diversos documentos oficiales como Zona

<sup>353</sup> Además de la Universidad Politécnica también se edificaron en el ejido de San Juan de Guadalupe: la Universidad San Pablo (privada), el Hospital del Niño y la Mujer, y otra serie de proyectos encabezados principalmente por el Gobierno del Estado.

Lomas-Tangamanga (ZLT)<sup>354</sup>, la cual concentra las mejores condiciones de habitabilidad, servicios e infraestructura de la ciudad, los cuales han sido construidos durante los últimos veinte años (mapa V.2).

#### MAPA V.2

#### Localización Centro de Convenciones, Museo Laberinto de las Ciencias y las Artes y Universidad Politécnica



FUENTE: Elaboración propia.

La urbanización de la ZLT abarca una superficie cercana a las 3,800 hectáreas, es decir, 21.4 % del total de la mancha urbana, con una población cercana a los 90,000 habitantes, comprende 30 colonias, fraccionamientos y subsectores urbanos, de los cuales 18 han sido desarrollados bajo el concepto de *urbanizaciones cerradas*<sup>355</sup> (Moreno y López,

<sup>354</sup> En el Plan de Centro de Población San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez y en los planes de desarrollo municipales de San Luis Potosí.

<sup>355</sup> Cabe señalar que los desarrollos habitacionales edificados desde los primeros años del siglo XXI se han realizado bajo el concepto de comunidades o urbanizaciones cerradas. Este modelo comienza a consolidarse en la etapa reciente, generando enclaves residenciales para estratos socioeconómicos altos y medios altos,

2012). El crecimiento de este sector de la ciudad ha observado un proceso de extensión de su superficie urbana hacia antiguos núcleos ejidales y zonas de recarga natural del acuífero con desarrollos, tanto públicos como privados, dirigidos hacia un estrato socio-económico preponderante. Después de 1997 el crecimiento de la zona superó el anillo periférico de la ciudad ocasionando diversos efectos, los cuales se observan en tres dimensiones principales: i) urbano-demográfica, ii) político-social y iii) económica.

En la primera, se observa la transformación de la dinámica demográfica que se explica, entre otros factores, a que al inicio de la década de los noventa la ZLT contenía una importante superficie de áreas no urbanas, ubicadas principalmente en los terrenos de los ejidos de La Garita de Jalisco y San Juan de Guadalupe<sup>356</sup>, y con las modificaciones constitucionales de principios de la década de los noventa comenzó un controvertido proceso de cambio de suelo ejidal a suelo urbanizable. A partir de ello, inició la edificación de distintos desarrollos habitacionales de tipo residencial lo que aumentó de manera considerable la población de esta zona<sup>357</sup>. En 1990 la ZLT tenía una población cercana a los 46 mil habitantes, para el 2000 aumentó a poco más de 55 mil, lo que significó un aumento absoluto de 9 mil habitantes<sup>358</sup>; para el 2010 la población era cercana a los 90 mil habitantes<sup>359</sup>. Es decir, en un periodo de diez años la población de esta zona aumentó 35 mil habitantes.

En lo político-social, el proceso de transformación de suelo ejidal a suelo urbanizable derivó en constantes conflictos políticos y sociales entre ejidatarios y los órdenes de gobierno estatal y municipal<sup>360</sup>. En lo económico, los efectos se expresan en la consolidación de actividades económicas del sector servicios dirigidas principalmente a estratos de la

---

asociados al desarrollo de nuevos polos de empleo y de servicios, que a su vez agudizan los patrones de la segregación y exclusión socio-espacial.

<sup>356</sup> A la vez, la superficie del ejido de la Garita de Jalisco correspondía a gran parte al área de recarga natural del acuífero del Valle de San Luis.

<sup>357</sup> Los desarrollos habitacionales contenidos en esta zona abarcan una gran variedad de modalidades y tamaños: desde los barrios cerrados hasta los fraccionamientos campestres.

<sup>358</sup> Datos obtenidos del Plan del Centro de Población San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez actualización 2003.

<sup>359</sup> Datos por AGEB obtenidos del Censo General de Población y Vivienda 2010.

<sup>360</sup> Estos conflictos fueron abordados de manera amplia en el capítulo IV de esta investigación.

población altos y medios altos: plazas comerciales<sup>361</sup>, hoteles<sup>362</sup>, centros educativos<sup>363</sup>, clubs deportivos<sup>364</sup>, servicios médicos privados<sup>365</sup>, sedes de organismos empresariales<sup>366</sup>, los cuales, como se mencionó en el apartado anterior, fueron desarrollados por empresarios cercanos a Marcelo de los Santos<sup>367</sup>.

En este escenario, los proyectos del Laberinto de las Ciencias, el Centro de Convenciones, y la Universidad Politécnica, así como el equipamiento e infraestructuras que se desarrollaron en función a éstos, se han sumado a la transformación que vive la ZLT desde finales de la década de los noventa. Sin embargo, esta convergencia entre desarrollos privados y tres de los proyectos que conformaron la estrategia del GPU han contribuido a acentuar una serie de problemáticas que afectan la funcionalidad de la ciudad.

Una de estas problemáticas es el aumento de la segregación socio |espacial de la urbe, como se mencionó en párrafos anteriores, los proyectos privados desarrollados en la zona han estado dirigidos a los estratos socioeconómicos altos y medios altos de la población, esto sumado al desarrollo del Centro de Convenciones y el Laberinto de las Ciencias, los cuales aunque se diseñaron como respuesta a la creciente importancia de la cultura y el turismo como elementos centrales del desarrollo económico de las ciudades, su localización representa un aumento en la desigualdad urbana al destinar en específico a este sector de la ciudad el capital cultural que también es demandado por otros estratos de la población. De este modo, estos proyectos no sólo cumplen un papel como elementos del desarrollo económico, sino que también funcionan como parte de un mecanismo que está acentuando la polarización social y espacial de la ciudad.

---

<sup>361</sup> En 2010 fue inaugurada Plaza Chapultepec 1200; en 2011, se inauguró la “Plaza Comercial San Luis” la cual tuvo una inversión directa de 800 mdp y una inversión de 1,200 mdp realizada por diversos giros comerciales que se ubicaron en la plaza.

<sup>362</sup> Destaca la edificación del Hotel Camino Real.

<sup>363</sup> Por ejemplo, el Tecnológico de Monterrey campus San Luis, la Universidad Tec. Milenio, el Colegio Terranova, etc.

<sup>364</sup> En este grupo destaca el Club de Golf La Loma.

<sup>365</sup> El Hospital Lomas de San Luis.

<sup>366</sup> Las sedes de CANACYNTRA y CANACO.

<sup>367</sup> Algunos de los principales empresarios locales que adquirieron propiedades en los ejidos de La Garita de Jalisco y San Juan de Guadalupe son: Carlos Gerardo López Medina, José Cerrillo Chowell, Manuel del Valle López, José Carlos Mahbub Sarquis, Manuel Muñiz Werge, además de Jorge González Hernández, ex titular del Instituto de la Vivienda en el Estado (La Jornada San Luis, 2010. Con engaños, empresarios pretenden quedarse con tierras en SLP: comuneros).

Además, estos nuevos desarrollos de la ZLT se encuentran desarticulados de la red de transporte público de la ciudad, por lo que las formas de desplazamiento cotidiano desde este sector a otros puntos de la urbe establecen un punto de ruptura en cuanto al modo de vida al privilegiar e incentivar el uso del automóvil como principal medio de transporte.

Otra problemática a la que contribuyeron los proyectos estatales es que se suman a los desarrollos que se edificaron en áreas de recarga natural del acuífero del Valle de San Luis, lo que no sólo pone en riesgo el abastecimiento de agua de los próximos años, sino que afecta de manera importante el funcionamiento de la ciudad en temporada de lluvias, ya que con el avance de la *urbanización* de esta zona, el agua, que anteriormente abastecía los mantos acuíferos, encausa hacia el centro de la ciudad lo que ocasiona la inundación de vialidades colectoras, y por ende paraliza parcialmente la movilidad urbana.

Por otra parte, la decisión de desarrollar el Centro de las Artes en el edificio de la antigua Penitenciaría del Estado, localizado en Centro histórico, favoreció la revitalización del entorno inmediato al edificio. Además de ayudar, al menos parcialmente, a la mejora del corredor peatonal formado por las calles Hidalgo y Zaragoza, y la misma Calzada de Guadalupe<sup>368</sup>, que es donde se ubica el Centro de las Artes. Este corredor peatonal articula calles comerciales; la Plaza de Armas, donde se encuentra el Palacio de Gobierno Estatal, la Catedral Metropolitana y el antiguo Palacio de Gobierno Municipal; el Jardín Colón, la Caja del Agua<sup>369</sup>, así como una serie de edificios que datan del periodo del Porfirito<sup>370</sup>, hasta rematar con la Basílica de Guadalupe (Mapa V.3). De esta forma, el desarrollo del Centro de las Artes contribuye a la revitalización de este corredor peatonal ya que no sólo representa un importante centro educativo, sino un atractivo turístico que influye en el aumento de transeúntes a lo largo de todo el eje.

---

<sup>368</sup> La Calzada de Guadalupe es uno de los espacios urbanos más importantes y reconocidos en la ciudad de San Luis Potosí. El trazo original de esta calzada tenía como propósito conformar una vía procesional que comunicaría al centro de la ciudad con el Santuario de Guadalupe, atravesando y, al mismo tiempo, estableciendo una frontera entre los antiguos pueblos de indios de San Miguelito y San Sebastián (Moreno, 2013).

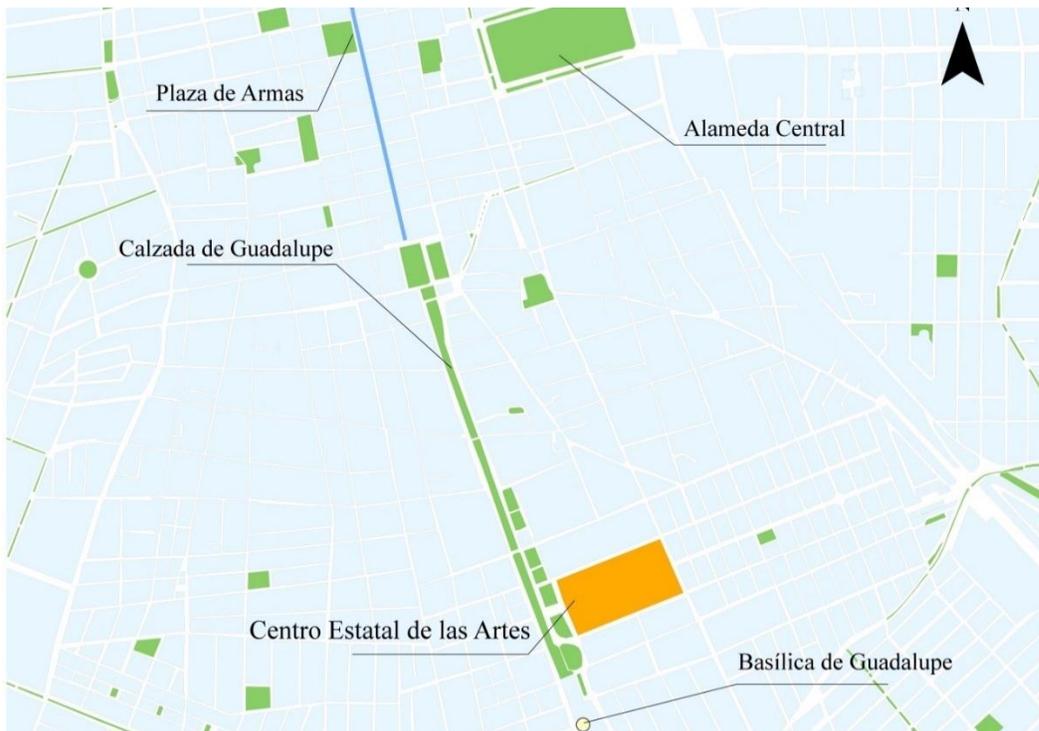
<sup>369</sup> La Caja del Agua es uno de los símbolos más representativos de San Luis Potosí, se trata de una estructura circular de estilo neoclásico, la cual recibía el agua que bajaba del manantial de la Cañada del Lobo en la Sierra de San Miguelito mediante un largo acueducto con algunas fuentes intermedias, con lo que se abastecía del vital líquido la ciudad.

<sup>370</sup> El Cuartel y Casino Militar, el Centro de Exposiciones Agrícolas e Industriales, la misma Penitenciaría del Estado, y un internado para Niñas.

Finalmente, en Ciudad Satélite se observa una serie de problemas que devienen desde el origen del proyecto, como se señaló en capítulos anteriores, el desarrollo se encuentra a 14 km del centro de la ciudad sobre la carretera federal 70 Rioverde-San Luis Potosí en una total desconexión del tejido urbano de la capital potosina (Mapa V.4). Esta situación ha ocasionado dificultades en la movilidad urbana entre Ciudad Satélite y las demás zonas de la ciudad, ya que los habitantes de este desarrollo están condicionados a una red de transporte público que realiza recorridos del desarrollo habitacional al centro de la ciudad cada 30 minutos. Además, las fuentes de empleo se reducen a las existentes en el parque industrial “Colinas de San Luis”, dificultando el acceso a otros empleos por la misma lejanía del desarrollo. Esta serie de problemáticas explican, en parte, la dificultad que han enfrentado los desarrolladores privados y el INVIES para la venta de más viviendas en Ciudad Satélite.

MAPA V.3

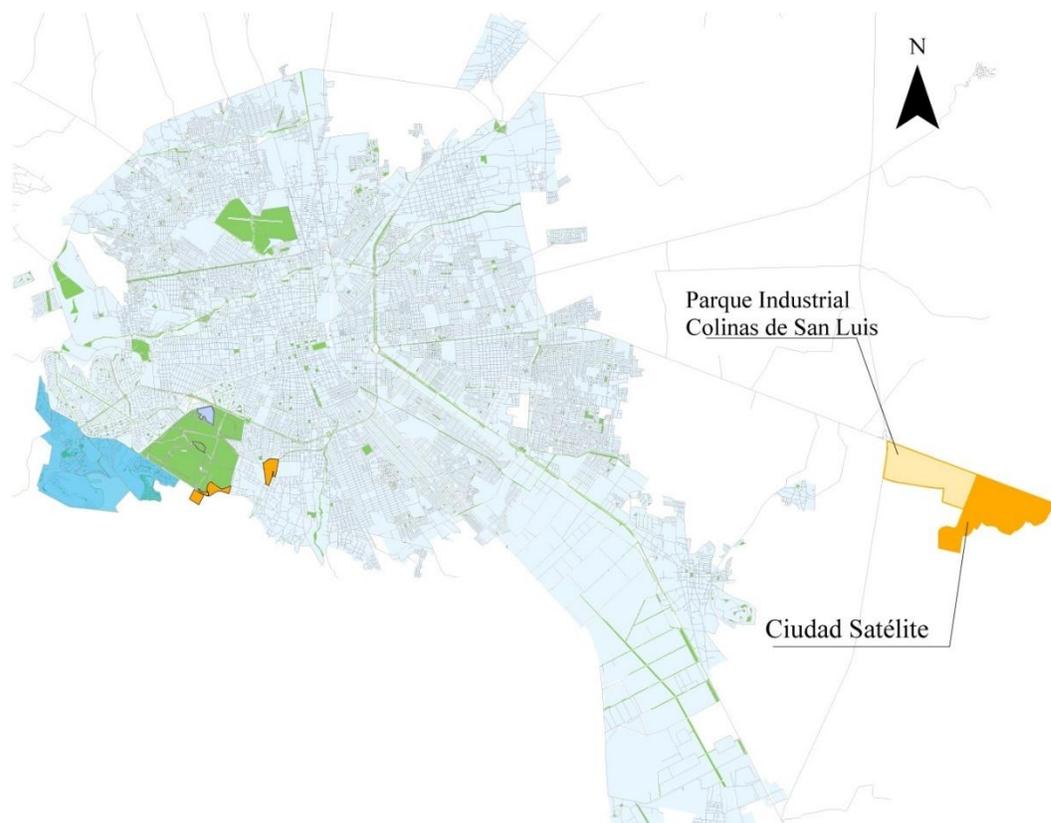
**Localización Centro Estatal de las Artes**



FUENTE: Elaboración propia.

En suma, al considerar los cinco proyectos como un GPU se observan efectos heterogéneos en la *ciudad de los jardines*, los cuales han estado estrechamente relacionados con la localización de cada intervención. Los primeros resultados muestran que la ubicación de cada intervención ha sido considerablemente significativa en el éxito o fracaso de los objetivos que les dieron origen. Por ejemplo, la localización del Centro de las Artes en el centro histórico, un área donde convergen los diversos estratos sociales, a la vez de ser de gran valor para la imagen de la ciudad, ha tenido un efecto positivo en el entorno inmediato del histórico inmueble en que se desarrolló al apreciarse una mejora en la Calzada de Guadalupe y, por ende, la del centro histórico. Además, su ubicación ha facilitado que estudiantes de todas las zonas de la urbe puedan acceder de manera eficiente al inmueble, lo que ha contribuido a lograr su principal propósito, descentralizar la oferta de formación artística de calidad más allá del CENART, a través del desarrollo de infraestructuras cercanas a todos los sectores de la población.

MAPA V.4  
**Localización Ciudad Satélite**



FUENTE: Elaboración propia.

Por otra parte, los proyectos del Laberinto de las Ciencias, el Centro de Convenciones y la Universidad Politécnica significaron el incremento de la infraestructura cultural, turística y educativa de la ciudad que, en términos generales, permite a toda la población acceder a este tipo de recintos, a la vez de mejorar la “imagen” de la urbe hacia el exterior. Sin embargo, hacia el interior, al considerar la ubicación de estos proyectos, lo anterior se desvanece, ya que al tomar la decisión de localizar estas intervenciones en la ZLT se privilegió a los habitantes de este sector y a los desarrolladores privados que han estado invirtiendo en éste desde inicios del siglo XXI, y se segregó a los habitantes de las otras zonas de la ciudad. En un primer momento, esta situación se explica por la deficiente accesibilidad que tienen estos proyectos desde otros sectores de la urbe, originada, al menos en parte, por la mala conectividad del transporte público. No obstante, en un segundo momento, al considerar el entorno físico de los proyectos, la homogeneidad de estratos sociales medios y medios altos se encontraron también restricciones sociales y, con el desarrollo de los proyectos, culturales, las cuales se han continuado acentuando desde finales del siglo XX.

Por lo anterior, se considera que estos proyectos fueron orientados hacia el desarrollo prioritario de ciertos sectores económicos, la atracción de determinados grupos sociales y la especialización del consumo cultural de estos mismos grupos. La situación contraria se desarrolló en el oriente, en una zona desconectada de la ciudad, pero conectada a un futuro parque industrial, se proyectó un desarrollo habitacional que buscaba concentrar a los habitantes de más bajos recursos económicos, los cuales quedaron expuestos a una serie de problemáticas sociales y alejados de los beneficios y oportunidades que representa la “ciudad”.

Esta distribución espacial del GPU reprodujo y amplificó la segregación socio espacial de San Luis Potosí y, a la vez, expresa las profundas contradicciones que existen en la forma de gobernanza que sustenta este tipo de estrategias, la cual se sustenta en la idea de que el desarrollo estrategias pro-crecimiento mejorará la competitividad de la urbe, lo que derivará en la llegada de inversiones privadas, mismas que terminaran por beneficiar a todos los habitantes de la ciudad. Sin embargo, los efectos territoriales, sociales y económicos que ha tenido el GPU han producido en la estructura de la ciudad “islas urbanas”, espacios con fronteras cada vez más agudas reforzadas a través de la articulación de procesos de formación

de límites físicos, sociales y culturales. El resultado general ha sido el aumento de la fragmentación espacial y social de la ciudad, que ha *suburbanizado* a los estratos sociales menos favorecidos y ha enclaustrado a los más favorecidos.

## VI. REFLEXIONES FINALES

La reestructuración económica global ocurrida a finales del siglo XX tuvo diversos efectos en los Estados Nacionales, de éstos destaca la adopción de modelos económicos de tendencia neoliberal que han implicado que gobiernos locales de todo el mundo tengan como objetivo principal mejorar las ventajas competitivas de sus ciudades para insertarse, o reposicionarse, en el escenario económico global y con ello atraer inversiones privadas a sus territorios. En la literatura académica se ha destacado que la mejora de las estas ventajas está en función de adaptar el entorno físico construido a las estrategias de acumulación de las élites (Chapin, 2002; Fainstein, 2009; Swyngedouw, Moulaert, y Rodriguez, 2002). Es decir, para mejorar la posición competitiva de las ciudades es necesario desarrollar estrategias que estén orientadas hacia la rentabilidad económica de las elites. Por ello, gobiernos locales de distintas latitudes han apostado por la implementación de Grandes Proyectos Urbanos (GPU) para que funcionen como “ventajas competitivas” y con ello incentivar la llegada de inversiones privadas a sus territorios.

En este marco el objetivo de esta investigación ha sido indagar en los efectos que estas transformaciones globales, junto a las dinámicas políticas y sociales locales, tuvieron en la forma en que se gobernó la ciudad de San Luis Potosí de 1993 a 2009. Para lograrlo, se plantearon cuatro objetivos particulares de investigación: i) explorar la relación entre el contexto político-social y las agendas urbanas de las administraciones estatales de San Luis Potosí de 1940 a 1990, ii) examinar la forma en que las administraciones estatales de 1993 a 2003 intervenían en el desarrollo urbano de la ciudad de San Luis Potosí, iii) estudiar la consolidación e implementación de la estrategia del Gran Proyecto Urbano, y iv) estudiar los primeros resultados y efectos políticos, sociales y territoriales de la implementación del Gran Proyecto Urbano.

En el capítulo anterior se abordaron algunos hallazgos de la investigación, sin embargo, éstos sólo se centraron en el caso estudiado, es decir, la ciudad de San Luis Potosí. Por ello, este último apartado tiene el propósito de ampliar la reflexión a una escala mayor a través de articular los cuatro objetivos particulares de investigación con discusiones académicas más amplias. Los hallazgos del primer objetivo son el punto de partida para plantear algunas similitudes y diferencias entre la forma en que se gobernaban las ciudades

mexicanas a mediados del siglo XX y los elementos de análisis que privilegian los enfoques teóricos presentados en el primer capítulo de la investigación. Lo observado a partir del segundo objetivo se articula con una reflexión acerca de la planeación urbana en las ciudades mexicanas. Lo encontrado con el tercer objetivo es la base para discutir las semejanzas y divergencias entre los cinco proyectos que en esta investigación se han considerado como un GPU y la literatura académica que los aborda. Finalmente, los primeros resultados y efectos de la implementación del GPU de San Luis Potosí se vinculan con una reflexión sobre los efectos de los modos de gobernanza pro-crecimiento en las ciudades mexicanas

*OBJETIVO 1: LA RELACIÓN ENTRE EL CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL Y LAS AGENDAS URBANAS DE LAS ADMINISTRACIONES ESTATALES DE SAN LUIS POTOSÍ DE 1940 A 1990 – SOBRE EL ENFOQUE DE LOS MODOS DE GOBERNANZA EN LAS CIUDADES MEXICANAS*

Este objetivo se abordó en el capítulo II mediante el estudio de la evolución del tejido socioespacial de San Luis Potosí, entre las décadas de los cuarenta y los ochenta, a partir de la relación entre las agendas que siguieron las administraciones estatales en turno y el contexto político, social y demográfico de la urbe. Al realizar el análisis para lograr este objetivo se encontraron algunas diferencias entre la forma en que se “hacía ciudad” en San Luis Potosí con lo señalado en los enfoques teóricos, originados en la literatura anglosajona, presentados en el primer capítulo de la investigación. Para precisar estas diferencias se considera necesario, primero, recordar algunos de los elementos en que se sustentan estos enfoques y, después, señalar las particularidades de la forma en que se han gobernado las ciudades mexicanas.

En este sentido, las perspectivas del elitismo y las coaliciones urbanas para el crecimiento entienden las políticas urbanas a partir de la cooperación entre un “armónico” sector privado y un “débil” sector público, por lo que los primeros son los que imponen su visión en las estrategias de desarrollo urbano. Por el contrario, el pluralismo retrata a un “cohesivo y fuerte” sector público trabajando junto a un sector privado hasta cierto punto difuso. Mientras que el enfoque de los regímenes urbanos centra su atención en la interdependencia entre el sector público y privado al estudiar las formas de cooperación y coordinación entre estos actores.

En el enfoque de modos de gobernanza se propone que para entender cómo se gobierna una ciudad es necesario analizar la conformación de las asociaciones o coaliciones gobernantes, los objetivos que persiguen, así como el contexto político, social, y económico que las permea. Con estos elementos se estudian las agendas y estrategias para identificar un determinado modo o modelo de gobernanza.

En este marco, al buscar el primer objetivo particular de la investigación se encontró una diferencia sustancial en la forma en que se gobernaban las ciudades mexicanas respecto a lo que “retratan” los enfoques anglosajones. Los autores de estas perspectivas teóricas parten de una visión democrática de la gobernana urbana, si bien consideran que el poder que ejercen las elites políticas y económicas de una ciudad son especialmente importantes, coinciden en que todos los actores del espacio urbano tienen cierta capacidad de movilización, y por tanto, de influenciar en determinada medida el contenido de la agenda de los gobiernos locales.

Sin embargo, al analizar las principales estrategias de desarrollo de una ciudad mexicana, desde la década de los cuarenta hasta los ochenta, se encontró que las principales políticas urbanas partían de un esquema centralizado y vertical. En este periodo los gobiernos locales eran, principalmente, receptores de políticas diseñadas e implementadas por el gobierno central y su capacidad de acción se reducía a obras menores. Por ejemplo, las grandes infraestructuras (carreteras, hospitales, hidroeléctricas, etc.), que afectaban el funcionamiento y el crecimiento de las ciudades eran diseñadas y edificadas por el gobierno central, mientras que la restauración de plazas públicas, pavimentación de arterias viales, construcción de mercados, etc, eran desarrolladas por los gobiernos locales. Si bien los contextos político y social explican algunas de las acciones tomadas en materia de desarrollo urbano, como se mostró en esta investigación, fueron las políticas urbanas del gobierno central las que dictaron las principales estrategias de desarrollo de las ciudades mexicanas en ese periodo.

De esta forma, se podría señalar que la forma en que se gobernaban las ciudades mexicanas hacia la segunda mitad del siglo XX era un tipo de “corporativismo urbano”, ya que no se encontraron regímenes o coaliciones del tipo que señalan las perspectivas teóricas movilizadas, o una importante participación de actores no gubernamentales en la toma de decisiones públicas a propósito de políticas de desarrollo urbano, lo que se encontró fue un

esquema de toma de decisiones altamente centralizado. Por ello, a la par de los procesos de democratización y de transformación del modelo económico que vivió el país desde la década de los ochenta también se observó el inicio de un cambio en la forma en que se gobernaban las ciudades mexicanas.

Cabe señalar que, de las estrategias desarrolladas por el gobierno central en este periodo, la referente a la implementación de “grandes infraestructuras” fue particularmente importante, si bien estas edificaciones no estaban enfocadas directamente en el desarrollo urbano fueron fundamentales en la pauta de crecimiento que siguieron las ciudades mexicanas. Además, destaca la similitud con las edificadas en otras regiones del mundo en cuanto al propósito que tenían. En la literatura se ha identificado a la implementación de estas infraestructuras como “los viejos mega-proyectos”<sup>371</sup>, y estaban basados en el ideal de “la democratización de la sociedad” y la distribución justa de los beneficios que tenía su desarrollo. Es decir, los viejos mega-proyectos enfocados en proveer electricidad, suministrar de agua, trasladar personas o proporcionar viviendas desarrollados en México, y en otros países, estaban profundamente influenciados por las ideologías del progreso y la mejora social que eran típicas de la época modernista de la construcción del Estado y de las intervenciones estatales keynesianas entre 1930 y 1980.

Por ello, y a pesar del “corporativismo urbano” prevaleciente en este periodo que generalmente no consideraba a actores ajenos al gobierno central para el desarrollo de estrategias de desarrollo, las grandes infraestructuras implementadas tenían implícito un propósito de “redistribución de los beneficios” diferente a los objetivos de las estrategias desarrolladas en formas de gobernanza que, a pesar de dar cabida a actores ajenos al sector público, se sustentan generalmente en objetivos de crecimiento económico por encima de aquellos que generen beneficios redistributivos para todos los sectores de la sociedad<sup>372</sup>.

---

<sup>371</sup> Aunque es posible argumentar han estado presentes desde la construcción de las pirámides de Egipto pasando por el Tajo de Nochistongo, los mega-proyectos llegaron a ser prominentes con la industrialización, debido a las grandes inversiones que involucraba y a la ideología que representaban (Lehrer y Laidley, 2009).

<sup>372</sup> En San Luis Potosí, el gobierno central había sido el actor principal de los grandes proyectos de infraestructura desarrollados en la entidad hasta la gestión estatal de Jonguitud (1979-1985), en la cual se edificaron algunos de los proyectos de infraestructura, social y vial, más importantes de la segunda mitad del siglo XX con el entonces gobernador como protagonista: los parques Tangamanga I y II, el aeropuerto internacional Ponciano Arriaga, el Boulevard Río Santiago. El desarrollo de estos proyectos se sustentó en la ideología del progreso y el bienestar social, al igual que los “viejos mega-proyectos”, ya que este era el propósito principal de su diseño e implementación. Sin embargo, con el desarrollo del Parque Tangamanga I en 1982, en la Zona Lomas – Tangamanga (ZLT), dio inicio no sólo la transformación urbana de este sector, sino de toda la ciudad, al acrecentarse la segregación socio espacial de esta zona con el resto de la ciudad. Esta situación se

*OBJETIVO 2: LA FORMA EN QUE LAS ADMINISTRACIONES ESTATALES DE 1993 A 2003 INTERVENÍAN EN EL DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE SAN LUIS POTOSÍ – SOBRE LA PLANEACIÓN URBANA EN LAS CIUDADES MEXICANAS*

Este objetivo se abordó en el Capítulo III. En el periodo de 1993 a 1997 se identificó una forma de gobernanza de “reforma social” que se caracterizó por desarrollar estrategias que tenían el objetivo de generar fuentes de empleo en una etapa de crisis<sup>373</sup>, la cual cambió a un modo de gobernanza de “crecimiento moderado” (1997-2003) en el que se entendía a la ciudad como un punto que necesitaba integrarse a la región para generar desarrollo económico, el cual era importante, pero no estaba por encima de las demás obligaciones del gobierno<sup>374</sup>.

Los hallazgos de este objetivo abonan a la discusión académica a propósito de las dificultades que afrontan las ciudades mexicanas para llevar a cabo una planeación urbana integral, transversal y de largo plazo<sup>375</sup>. Un primer problema que se encontró fue la superposición e inconsistencia de las atribuciones jurídicas que tienen los gobiernos estatales y municipales para el diseño e implementación de políticas que inciden en el desarrollo urbano ya que, como se observó en la investigación, las principales estrategias urbanas que se implementaron en San Luis Potosí en la última década del siglo XX y los primeros años del XXI fueron promovidas por los gobiernos estatal y federal.

En el primer capítulo de la investigación se apuntaban algunas de las atribuciones, en materia de desarrollo urbano, que les fueron otorgadas a los gobiernos municipales en las reformas constitucionales realizadas desde los años ochenta. Además, se señalaban algunas

---

acentuó al inicio del siglo XXI con los desarrollos privados, habitacionales y comerciales, realizados en la zona, y con la edificación de los proyectos estatales del Museo Laberinto, el Centro de Convenciones y la Universidad Politécnica.

<sup>373</sup> En el Capítulo I de la investigación se mencionó que las agendas de reforma social se concentran en el desarrollo de la comunidad más que en el desarrollo empresarial y se centran en temas sociales o de justicia redistributiva. En el caso de la administración encabezada por Sánchez Unzueta se encontró que las estrategias desarrolladas tenían como propósito generar beneficios sociales, por lo que se piensa que es posible considerarlas dentro de esta categoría.

<sup>374</sup> En este modo de gobernanza el crecimiento económico estuvo presente como uno de los objetivos del gobierno, aunque se abordó de forma moderada, ya que, en la revisión documental y las entrevistas que se realizaron para esta investigación, se encontró que la gestión estatal fue prudente en el tipo de empresas que incentivó a instalarse en la ciudad y el estado. Por ejemplo, el gobierno estatal buscó que en la capital del estado se instalaran empresas “poco consumidoras de agua” debido a los problemas históricos que ha tenido San Luis Potosí en este ámbito (Secretario de Planeación del Desarrollo 1997-2003, 25 de marzo de 2014).

<sup>375</sup> Si bien el estudio de la planeación urbana es un tema amplio y que se puede abordar desde diferentes dimensiones (ambiental, social, política, jurídica, económica, etc), se considera que lo encontrado en este trabajo aporta algunos elementos de discusión en varias de estas dimensiones.

atribuciones jurídicas, algunas directas y otras aparentemente ajenas, que tenían los gobiernos estatales para incidir en el desarrollo urbano de las ciudades.

En este sentido, se encontró que la implementación de los cinco proyectos analizados es reveladora de un marco jurídico con superposiciones y hasta cierto punto difuso. Por ejemplo, la implementación de Ciudad Satélite por parte del gobierno estatal está sustentada en la Ley de Desarrollo Urbano que establece que los Ayuntamientos y el gobierno estatal tienen la facultad de planear, programar y presupuestar acciones de vivienda, así como constituir reservas territoriales para fines habitacionales. Además, esta misma Ley faculta al gobierno estatal para celebrar convenios con el gobierno federal que tengan el propósito de apoyar el desarrollo de obras de urbanización en nuevos fraccionamientos, lo cual realizó el gobierno estatal al firmar un convenio con el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FNHP) para el desarrollo de Ciudad Satélite.

El uso de estas atribuciones “estatales” no sólo significó una importante incidencia en la forma de gobernanza y en la pauta de crecimiento de la ciudad, como se analizó en la investigación, sino que ejemplifica como la falta, o deficiente, planeación en las ciudades mexicanas no sólo es producto de la debilidad institucional de los Ayuntamientos, sino también de un marco jurídico inconsistente en cuanto la definición de atribuciones y responsabilidades específicas de cada orden de gobierno.

Esta discusión se extiende a las dificultades, en cuanto a planeación urbana, que enfrentan las demás ciudades del país, principalmente las capitales de los estados, en las cuales la legislación en materia urbana también se remonta, cuando menos, a la década de los setenta, ya que a partir de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976 los gobernadores de los estados promovieron ante sus congresos locales la expedición de leyes de desarrollo urbano que por lo general seguían un formato preestablecido por la Secretaría de la Presidencia<sup>376</sup>. Aunque en las décadas posteriores las dinámicas política, social y económica de cada estado implicaron la adecuación de sus respectivas leyes, por lo general los gobiernos estatales trataron de conservar las atribuciones más redituables en cuanto al desarrollo urbano que tenían antes de la expedición de la LGAH,

---

<sup>376</sup> Según Azuela (2010), sólo el gobierno de Nuevo León no expidió en ese momento su Ley de Desarrollo Urbano debido a la controversia que habían suscitado, en el empresariado local, algunos de los lineamientos de la LGAH.

por ejemplo, la autorización de licencias de construcción de fraccionamientos<sup>377</sup>, o como en el caso de San Luis Potosí, la capacidad de crear nuevos centros de población.

Esta situación ayuda a explicar, al menos en parte, que gobiernos estatales de varias entidades del país sean los que diseñen e implementen, en las capitales de los estados principalmente, importantes edificaciones que afectan significativamente el desarrollo de esas ciudades y, probablemente, sin la participación de sus respectivos gobiernos municipales. Por ejemplo, en Zacatecas la administración estatal de Amalia García (2004-2010) puso en marcha el proyecto de Ciudad Argentum<sup>378</sup>, o en Aguascalientes, el gobierno estatal encabezado por Carlos Lozano (2010-2016) comenzó el desarrollo de un importante proyecto cultural en los antiguos talleres de ferrocarriles en la capital del estado<sup>379</sup>.

Un segundo problema que se encontró, que se vincula con el anterior, son las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales que, en el caso potosino, se caracterizaron por el poder de dominación que ejercían los gobernadores sobre los presidentes municipales, el cual se acentuaba en los periodos en que el titular del ejecutivo estatal y su homólogo municipal eran del mismo instituto político. Aunque en el capítulo III se señaló la importancia de esta variable política, no se abordó con detenimiento debido a que se consideró que un análisis de la cohabitación de funcionarios del mismo partido político no formaba parte de los objetivos de la investigación.

Sin embargo, no se puede dejar de considerar que esta variable también forma parte de los obstáculos que enfrentan las ciudades mexicanas para llevar a cabo una planeación urbana integral, transversal y de largo plazo, ya que la jerarquización, en el caso de pertenecer al mismo partido político, o disputa, en el caso contrario, casi automática entre funcionarios estatales y municipales, producto del considerable poder que adquirieron los partidos políticos en el país y la debilidad de las instituciones locales, influye en que los gobiernos estatales desarrollen estrategias urbanas en las ciudades capitales sin considerar los

---

<sup>377</sup> Según Azuela (2010), aunque en la mayoría de los estados se publicaron leyes de desarrollo urbano desde la década de los setenta, no todos plasmaron en sus respectivas legislaciones las atribuciones constitucionales sobre el ordenamiento territorial a favor de los municipios. Este autor considera a esta situación una “callada resistencia” por parte de los gobernadores a abandonar del todo sus capacidades legales para incidir en el desarrollo de las ciudades.

<sup>378</sup> Este proyecto contemplaba edificar: un palacio de convenciones, un campo de golf, un parque temático, hoteles, cines, corporativos, comercios, instituciones educativas, centros hospitalarios, vivienda, además de gran parte de las sedes de dependencias estatales.

<sup>379</sup> Este proyecto albergará la Universidad de las Artes, el Museo-Espacio del MECA, la Sala de Conciertos del MECA, el Taller de Gráfica Nacional y el Foro Trece (Mier, 2015)

instrumentos de planeación de los ayuntamientos, o que estos últimos desarrollen estrategias urbanas que se superponen o alejan de las estatales que derivan, en cualquiera de los casos, en un desarticulado crecimiento de las ciudades.

En el caso que ocupó a esta investigación estas dificultades derivaron en el desarrollo de intervenciones puntuales en zonas específicas de la ciudad creando un tipo de “acupuntura urbana” que reflejó sólo la visión, empresarial por cierto, de la administración estatal sobre el futuro de la ciudad y que contribuyó a fortalecer algunos procesos urbanos como la movilidad, accesibilidad y segregación socio-espacial.

Con lo anterior también es posible cuestionar el proceso de fortalecimiento del orden municipal en materia urbana ya que, como se observó anteriormente, la planeación y gestión del desarrollo urbano está más allá de las definiciones y atribuciones jurídicas. Al incorporar las estrategias de desarrollo implementadas en San Luis Potosí como variable de análisis se observó un frágil nivel de autonomía del orden municipal respecto al estatal. Esta situación se refuerza con la imagen al interior de la administración estatal, respecto a las funciones que debe desempeñar su homóloga municipal: *“El municipio está para recoger la basura y para tapar baches”* (Secretario de Desarrollo Económico 2003-2009, 18 de febrero de 2014).

Estas dificultades, que posiblemente también atraviesen otras ciudades mexicanas, retratan a un sector público dividido y en pugna, donde los conflictos e intereses políticos se trasladan a la arena urbana dando lugar a estrategias, estatales y municipales, desarticuladas entre sí con alcances difusos que afectan de forma considerable el desarrollo de las ciudades.

### ***OBJETIVO 3 LA CONSOLIDACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL GRAN PROYECTO URBANO- SOBRE ESCALAS DISTINTAS Y PROBLEMAS COMUNES***

Con los hallazgos de este objetivo, que se abordó en el capítulo IV, y con lo señalado al inicio del trabajo, donde se precisó que el concepto de Gran Proyecto Urbano se utilizó en la investigación como recurso metodológico para estudiar el modo de gobernanza imperante en la ciudad de San Luis Potosí durante la administración estatal 2003-2009<sup>380</sup>, se considera prudente reflexionar, primero, en torno a los dispositivos de consolidación y legitimación que se utilizan en los GPU desarrollados en otras regiones del mundo y las similitudes y

---

<sup>380</sup> Esta distinción se realizó porque no se encontró, durante el proceso de investigación, algún indicio de que los cinco proyectos analizados derivaran de un diagnóstico sólido de las problemáticas de la ciudad, o de un proceso de planeación que respaldara el desarrollo de los proyectos.

discrepancias con lo encontrado en esta investigación. Después, sobre los rasgos subyacentes del concepto, y la contribución que pueden hacer los GPU desarrollados en las ciudades mexicanas a la discusión académica global a propósito de los efectos que estos desarrollos están teniendo en diversas ciudades del mundo.

En este escenario, en cuanto a dispositivos de consolidación y legitimación, en la literatura se ha señalado que los GPU libran una “batalla inicial” para concretarse en las agendas de los gobiernos locales y los que logran imponerse a otros son los que siguen las reglas del capitalismo de “maximización de beneficios a través del valor de cambio” (Lehrer y Laidley, 2009). Es otras palabras, los grandes proyectos que se consolidan en una agenda pública son aquellos que generan ganancias tanto a sus impulsores y desarrolladores, como a las ciudades en que se implementan<sup>381</sup>.

Esta situación explica porque los grandes proyectos contienen, por lo general, usos mixtos de vivienda de alto estándar, torres de oficinas, centros comerciales, centros de convenciones y diversos usos culturales<sup>382</sup>, ya que mediante éstos es posible lograr la “maximización de beneficios” para todos los actores que intervienen en su desarrollo. Esta misma diversidad de usos es utilizada por los promotores de los proyectos para justificar la transformación urbana que generan como benéfica para todos los grupos sociales, y utilizan los beneficios que cada intervención genera como un dispositivo de legitimación (Díaz y Fainstein, 2009).

Así, al incorporarse en los GPU diversos usos del suelo, o una variedad de “pequeñas partes”, aparentemente ofrecen algo para todos, por lo que no tiene sentido oponerse a su ejecución. Además, la diversidad y flexibilidad encontradas en los usos, formas construidas y mecanismos financieros de los GPU están reflejados en la diversidad y flexibilidad de los argumentos sociales, económicos, culturales y estéticos elaborados para justificar el masivo gasto público y los beneficios privados que acompañan al desarrollo de estos proyectos (Lehrer y Laidley, 2009).

---

<sup>381</sup> La ganancia para los impulsores y desarrolladores generalmente es económica, mientras que para las ciudades es “elevar” su posición competitiva ya sea en el sistema regional, nacional, o global.

<sup>382</sup> En el primer capítulo de la investigación se apuntaba que diversos autores (Cabrero, Orihuela y Zicardi, 2009; Dziembowska y Funck, 1999; Watkins y Herbert, 2003) sostienen que para mejorar la posición competitiva de las ciudades son cada vez más relevantes factores como: el acceso a fuentes de información especializada, en particular a instituciones de investigación orientada a la tecnología; la presencia de un entorno socio-económico creativo y estimulante, la presencia de amenidades e infraestructura cultural y la disponibilidad de una oferta amplia y diversificada de personal altamente calificado.

Sin embargo, en ocasiones la disputa por consolidarse en la agenda de los gobiernos locales se da entre proyectos con características similares, en cuanto a los usos de suelo que privilegian, y los que logran desarrollarse no necesariamente son los mejores en su ámbito, sino son aquellos en que sus promotores utilizan lo que Flyvbjerg (2005) llama la “fórmula maquiavélica de los GPU”, la cual consiste en evocar a un “mundo de fantasía” de costos sub-estimados, ganancias sobre-estimadas, impactos ambientales sub-valorados y efectos en el desarrollo regional sobre-valorados. En otros términos, la concreción de estos proyectos se encuentra estrechamente correlacionado con el éxito del *marketing* que realizan sus promotores.

Al considerar las cinco intervenciones abordadas en esta investigación como un GPU se encuentran varias similitudes con los dispositivos de consolidación y legitimación mencionados en la literatura. El GPU de San Luis Potosí aglutinó intervenciones enfocadas en cultura, educación, vivienda y turismo, cada una de estas medianas intervenciones libró una disputa particular para insertarse en la agenda estatal<sup>383</sup>, a la vez, esta diversidad de objetivos permitió al gobierno estatal utilizar distintas herramientas legales y discursivas para legitimar el desarrollo de éste ante la sociedad civil y ante otras instancias gubernamentales<sup>384</sup>.

No obstante el uso de este tipo de herramientas, el GPU de San Luis Potosí se caracterizó por la opacidad en la toma de decisiones respecto a sus fuentes de financiamiento, en el caso de Ciudad Satélite, y actores participantes, así como por la ausencia de mecanismos que permitieran la participación social en su diseño y concreción en la agenda estatal. Se trata de características comunes de los GPU, las cuales son independientes de la escala de las ciudades y los proyectos, y, al parecer, de los países en que se desarrollan.

---

<sup>383</sup> Por ejemplo, el Laberinto de las Ciencias logró “imponerse” al proyecto del Centro Interactivo de las Ciencias y las Artes Imagina (CICAI), el cual era promovido por el Centro Potosino de Ciencia y Tecnología (COPOCYT), ya que se trataba de un “concepto probado” y “aseguraba” una mayor rentabilidad que el proyecto del COPOCYT. En otras palabras, el Laberinto de las Ciencias aseguraba “maximizar los beneficios” de derrama económica en la ciudad que la administración estatal estaba buscando.

<sup>384</sup> Por ejemplo, los objetivos oficiales de claro beneficio social con que fueron presentados el Centro de las Artes, la Universidad Politécnica y Ciudad Satélite; proveer de vivienda “accesible” a los estratos sociales más vulnerables, así como ampliar la oferta cultural y educativa en la ciudad; funcionaron como dispositivos de legitimación, los cuales fueron reforzados con las continuas apariciones de De los Santos en radio, televisión y medios impresos, aseverando que con infraestructuras culturales como el Centro de las Artes lograría que el centro histórico de San Luis Potosí fuera declarado por la UNESCO como “Patrimonio de la Humanidad”; además de que la población de la ciudad tendría acceso a educación artística del más alto nivel; o mediante el desarrollo de Ciudad Satélite la “gente tendrá una vivienda digna y decorosa”.

En lo referente a los rasgos subyacentes del concepto, en el primer capítulo de la investigación se señalaban sus cinco características esenciales: i) por medio de su implementación se busca posicionar a las ciudades en el nuevo clima de competencia económica global ii) una nueva dinámica en la gobernanza urbana que implica la asociación de diversos actores públicos y privados, locales, nacionales o internacionales; iii) necesidades considerables de financiamiento, las cuales requieren formas complejas de interrelaciones entre estos actores; iv) la concepción e introducción de nuevos procesos urbanos que tienden a transformar la ciudad; y v) el cuestionamiento de los enfoques tradicionales de planificación ya que estos proyectos tienden a sobrepasar el alcance de los marcos regulatorios existentes en las ciudades.

Aunque en la investigación parece que estuvieron presentes las cinco características, no se trata de forzar la “etiqueta” de Gran Proyecto Urbano a los cinco proyectos que se analizaron, más bien, se busca llamar la atención sobre las diferencias y similitudes que tiene implementar este tipo de estrategias en ciudades mexicanas que buscan incorporarse a la dinámica económica global. En este sentido, una primera característica particular es la localización de estos proyectos, y las problemáticas que conlleva, ya que a diferencia de los desarrollados en otras ciudades<sup>385</sup>, parece que se están ubicando en los contornos urbano-rurales de las ciudades mexicanas, donde el precio del suelo es más barato, pero, por lo general, son tierras de origen ejidal. En este trabajo se observaron los conflictos sociales que conllevó desarrollar tres proyectos, de los cinco analizados, en esta localización.

En cuanto a las similitudes, una es el doble proceso que significan, ya que este tipo de proyectos representan la manifestación territorial de la globalización económica, es decir, simbolizan la lucha de las ciudades por insertarse en la competencia interurbana global por la atracción de inversiones a sus territorios; y a la vez, representan un “icono central” en el *script* del futuro de la ciudad que articula las visiones de aquellos actores que fueron fundamentales en su formulación, planificación y ejecución, en otras palabras, los GPU son “arenas” que revelan las profundas luchas de poder y tomas de posición de las élites políticas

---

<sup>385</sup> Por ejemplo, en Toronto, Atlanta, Nueva York, Ámsterdam, Londres, etc., los GPU generalmente se edifican en antiguas áreas industriales o portuarias, las cuales se volvieron obsoletas debido al cambio tecnológico y a la reestructuración económica global iniciada en la década de los setenta. De esta forma, los GPU son utilizados como dispositivos atrayentes de la inversión privada a la vez de emplearse como “herramientas” de los esquemas de regeneración urbana que diseñan e implementan los gobiernos locales de estas ciudades

y económicas locales<sup>386</sup>. En el caso de este trabajo, al conceptualizar los cinco proyectos estudiados como un GPU se revela que éste representa las visiones de un conjunto de actores, locales y nacionales, articulados alrededor de la figura de Marcelo de los Santos, quienes dieron forma, a través del ejercicio del poder político y económico, a la trayectoria de desarrollo que habría de seguir San Luis Potosí.

Se considera que este doble proceso está presente en todas aquellas ciudades democráticas en que se desarrollan estrategias con el mismo objetivo, por ello, es posible que muchos de los hallazgos de este trabajo puedan parecerse a los procesos por los que están atravesando otras ciudades mexicanas, y probablemente, de otras regiones del mundo.

Otra similitud es la relación de los grandes proyectos con los instrumentos y normas de planificación de las ciudades. Aunque en el apartado anterior se abordaron las dificultades que sortean las ciudades mexicanas para realizar una planeación urbana integral y de largo plazo, aún es necesario abordar esta problemática a la luz del concepto de GPU. Por lo general los GPU no están insertos en las directrices de la planificación y su primera concepción y diseño se encuentra al margen de las estructuras formales de planificación (Fainstein, 2009; Lehrer y Laidley, 2009; Moulaert, Swyngedow, y Rodriguez, 2001). Es decir, en un inicio se gestionan en el marco de la "excepcionalidad", lo que genera una dinámica que relega a las normas e instrumentos de planificación preexistentes a un lugar secundario y subordinado.

Muchos gobiernos locales y nacionales justifican la excepcionalidad de los grandes proyectos con base en diferentes factores: la escala, el carácter emblemático de la intervención, las presiones de tiempo, la necesidad de una mayor flexibilidad, criterios de eficiencia, etc. De esta forma, la "excepcionalidad" es una característica fundamental de esta forma de intervención de la ciudad, y deriva en la primacía de estos proyectos sobre los planes y procedimientos de regulación locales (Swyngedouw, Moulaert, y Rodriguez, 2002).

En algunas ciudades esta excepcionalidad ha implicado la aparición de nuevos actores e instituciones. Por ejemplo, la creación de novedosas sociedades de capital mixto con participación de instituciones públicas y privadas, que funcionan como las encargadas de llevar la "gerencia de estos proyectos" (Cuenya, 2009; Fainstein, 2008; Urrutia y Areitza, 2000). Una de las principales críticas que se realiza al establecimiento de estas "sociedades

---

<sup>386</sup> Moulaert, Swyngedow y Rodriguez (2001) en su estudio hacen referencia a que los proyectos de desarrollo a gran escala son una arena donde las elites compiten por proyectar un "futuro urbano" en concordancia con las aspiraciones de los actores más poderosos que la conforman.

mixtas” es que representan un tipo de planeación que olvida su parte social, ya que su principal objetivo es buscar la rentabilidad de los proyectos.

Los hallazgos de esta investigación concuerdan, en primera instancia, con lo mencionado en la literatura, ya que ninguna de las intervenciones que conformaron el GPU se encontraba contemplada en los instrumentos de planeación existentes en la ciudad, sin embargo, la excepcionalidad de estos proyectos radicó en el contexto político que favoreció que los titulares de los tres órdenes de gobierno fueran del mismo instituto político y que, al menos el Gobernador y Presidente de la República, tuvieran una relación de amistad. Además, de las facultades jurídicas que en México tienen los gobiernos estatales de desarrollar proyectos urbanos.

Faltan varias aristas por investigar de los grandes proyectos en México, tanto en los estudios urbanos, ambientales y regionales como en otros enfoques, ya que el desarrollo de éstos es cada vez más frecuente en las ciudades mexicanas. Para ello, se considera que para futuras investigaciones se podría profundizar en el análisis cuantitativo de los efectos que estos proyectos tienen en el desarrollo económico de las ciudades. De igual forma, desde un enfoque ambiental, se podría realizar un estudio de las consecuencias ecológicas y ambientales que generan estos proyectos. Finalmente, se piensa que es particularmente importante continuar con la investigación sobre la forma en que están interactuando las comunidades políticas de otras ciudades mexicanas que siguen la tendencia global de desarrollar este tipo de proyectos, ya que se trata de un elemento central para comprender la forma en que se están gobernando las ciudades mexicanas del siglo XXI y, por ende, las problemáticas que en el corto plazo enfrentarán.

*OBJETIVO 4: LOS PRIMEROS RESULTADOS Y EFECTOS POLÍTICOS, SOCIALES Y TERRITORIALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL GRAN PROYECTO URBANO-SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LOS MODOS DE GOBERNANZA PRO-CRECIMIENTO EN LAS CIUDADES MEXICANAS*

En el Capítulo V se abordaron los primeros efectos que las intervenciones conceptualizadas como un GPU tuvieron en San Luis Potosí. En lo político se encontró que la forma de gobernanza pro-crecimiento de la gestión de De los Santos no tuvo continuidad en la siguiente administración estatal, lo que probablemente se debió a el nivel de endeudamiento

con que terminó el estado, o porque la nueva gestión estatal se enfocó más en el desarrollo de programas sociales.

En lo territorial, se considera que la forma en que los proyectos se implementaron en la urbe, fragmentada, sin diagnósticos de impacto urbano y social, derivó en que éstos se encontraran aislados, desarticulados del tejido socio-espacial de la ciudad, salvo el Centro de las Artes, el cual se localizó en el centro histórico. Además, como se ha insistido, al suburbanizar a los estratos sociales menos favorecidos en Ciudad Satélite y al desarrollar en la Zona Lomas Tangamanga el Laberinto de las Ciencias, el Centro de Convenciones y la Universidad Politécnica, aunados a las inversiones públicas que se realizaron alrededor de estos proyectos, y a los desarrollos habitacionales y comerciales privados de alto estándar edificados en esta zona se acentuó la segregación socio-espacial en la ciudad.

De esta forma, la ciudad cambió, no en su totalidad, pero sí en zonas específicas, las intervenciones que conformaron el GPU se convirtieron en *hitos*, ya sea por su arquitectura, por los usos a que fueron destinados, o por la ideología de inserción en el proceso globalizador que representan.

También, los hallazgos de este capítulo aportan a la discusión académica a propósito de las estrategias de *marketing* utilizadas en los modos de gobernanza pro-crecimiento que reflejan la visión empresarial con que son gestionadas las ciudades. En la literatura se destaca que en estos modos de gobernanza la ciudad es conceptualizada como un producto que, para venderse, es decir, mejorar su posición competitiva, necesariamente se tiene que promocionar<sup>387</sup>. En este marco se considera que la administración estatal 2003-2009 intervino con esta ideología a la ciudad por medio de dos estrategias. En la primera utilizó los cinco proyectos como *slogan* del futuro de la urbe: buscó convertirla en la ciudad de la cultura (centro estatal de las artes y Museo Laberinto de las Ciencias y las artes), la capital del turismo nacional (Centro de Convenciones), la ciudad industrial, al incentivar la llegada de IED por contar con centros educativos tecnológicos de excelencia y mano de obra cercana a parques industriales (Universidad Politécnica y Ciudad Satélite).

La segunda estrategia consistió en promocionar la ciudad mediante la alianza del gobierno de De los Santos con Grupo Televisa. La televisora llevó a la capital del estado sus

---

<sup>387</sup> Por ejemplo, Chapin (2002) y Cuenya (2011).

eventos “Nuestra Belleza México” y “Espacio”, realizados en 2004 y 2005 respectivamente<sup>388</sup>. La transmisión de esos eventos a nivel nacional garantizaba la promoción de San Luis Potosí. Además, los subsidios otorgados por el gobierno estatal al equipo profesional de fútbol de la entidad, “Los Gladiadores”, aseguraba que cada quince días se realizara una transmisión de la televisora desde la capital del estado. Estos eventos daban a conocer que la administración estatal estaba “Hecha para Servir”<sup>389</sup>.

Con lo hasta aquí expuesto es posible identificar algunos elementos similares, aunque con ciertos matices, entre ciudades mexicanas y las de otras regiones del mundo que desarrollan agendas pro-crecimiento. Sin embargo, lo importante a destacar son las problemáticas comunes que crean, o acentúan. En este sentido, la primera reflexión se enfoca en los recursos económicos que generan los cambios de usos del suelo que son necesarios para implementar GPU, así como los generados por las diferentes infraestructuras que se edifican en función de éstos. En el caso de esta investigación se encontró que con el desarrollo de los cinco proyectos analizados se generaron plusvalías, no obstante, no se encontró algún instrumento utilizado por el estado o por el municipio para la recuperación de éstas<sup>390</sup>. Por ejemplo, el desarrollo de la Universidad Politécnica, el del Centro de Convenciones y el de Ciudad Satélite implicaron un proceso de cambio de uso de suelo ejidal a suelo urbano, y las plusvalías originadas por esta transformación quedaron en manos de las empresas gestoras del cambio, es decir, los propietarios originales de los predios quedaron al margen de los beneficios económicos que este proceso generó.

Esta es una de las críticas centrales a los efectos que los modos de gobernanza pro crecimiento tienen en las ciudades, los cuales, privilegian el desarrollo de estrategias que, por lo general, implican cambiar los usos del suelo de antiguas áreas industriales, ferroviarias, grandes áreas de vivienda en decadencia, o en el caso de las ciudades mexicanas, antiguas tierras ejidales, a usos que permitan desarrollar estrategias que ayuden a mejorar la posición competitiva de las ciudades. En el caso de las ciudades mexicanas, o al menos de San Luis

---

<sup>388</sup> Nuestra Belleza México es un certamen de belleza que Grupo Televisa realiza anualmente en distintas ciudades del país. De igual forma, “Espacio” era un evento dirigido a funcionar como medio de vinculación entre los estudiantes universitarios y los sectores productivos, el cual también se realizaba anualmente en diferentes ciudades del país.

<sup>389</sup> Eslogan utilizado por la administración estatal 2003-2009.

<sup>390</sup> El importe del Impuesto Predial de los terrenos cercanos a los proyectos aumentó, pero en proporciones muy inferiores al verdadero valor que adquirió el suelo.

Potosí, el cambio de estos usos del suelo es un negocio redondo para los especuladores, ya que la legislación local en la materia no contempla instrumentos que permitan la recuperación para la ciudad, o el estado, de las plusvalías generadas y las “ganancias” quedan en manos de actores privados que, como se observó en este trabajo, son cercanos a la elite política local.

Esta situación se conjunta con el “poder” que han adquirido los desarrolladores privados en el proceso de urbanización de las ciudades mexicanas, quienes parecen haber sacado el mayor provecho de la “pérdida de jerarquía” de la planeación urbana respecto al régimen de planeación del desarrollo socioeconómico y del nuevo papel que juegan los antiguos núcleos agrarios desde la reforma constitucional de 1992 que modificó los derechos de propiedad de sus tierras. El caso de San Luis Potosí es un ejemplo de la confrontación por el suelo que está teniendo lugar en las periferias de las ciudades mexicanas que, en su mayoría están rodeadas por antiguos núcleos comunales o ejidales, en este caso enfrentó a ejidatarios y al gobierno estatal en aparente alianza con desarrolladores inmobiliarios.

Esta última quizá es una de las principales características de la llamada “urbanización neoliberal” en México, en la que los actores del mundo rural están determinando, o al menos condicionando, las estrategias económicas y urbanas que están desarrollando los gobiernos estatales y/o municipales para la inserción de sus territorios en el proceso globalizador. De esta forma, el papel de estos órdenes de gobierno, en sus respectivas áreas de influencia, se vuelve esencial, ya que son los encargados de catalizar los beneficios que las estrategias económicas y urbanas generan en las ciudades y compartirlos de manera equitativa con todos los sectores de la población.

Una reflexión final que se considera prudente realizar es entorno a la relación entre los enfoques teóricos de gobernanza y la planificación en las ciudades mexicanas. Como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, los enfoques de gobernanza urbana, regímenes urbanos, coaliciones urbanas para el crecimiento, modos de gobernanza, etc, se basan en una visión democrática de la gestión urbana, la cual implica que todos los actores del espacio urbano tienen cierta capacidad de movilización, y por ende, de influenciar, hasta cierto punto, el contenido de la agenda de los gobiernos locales. De igual forma, se ha abordado la evolución de la planificación en México que, aunque perdió jerarquía frente a la planeación del desarrollo económico y social desde finales de la década de los ochenta, siempre ha estado adscrita a una autoridad pública.

En este escenario, quizá valdría la pena que en ciudades que estén transitando por un proceso similar al de San Luis Potosí, que implique el desarrollo de estrategias procrecimiento, incorporen en sus instrumentos de planificación nuevos mecanismos que mejoren el modelo de gobernanza de la ciudad. Es decir, que a partir de la forma de gobernanza imperante en la ciudad implementen dispositivos que permitan la verdadera participación de todos los actores del espacio urbano y “democratizar” la planeación de sus ciudades, un tipo de “horizontalización de la planeación urbana”. Lo anterior no significa que los gobiernos locales quedén relegados a un segundo nivel, al contrario, el sector público debe de ser el capitán que comandé las estrategias de desarrollo económico y urbano, pero debe de dar cabida a los aportes de todos los actores sociales.

*"La arquitectura es el testigo insobornable de la historia porque no se puede hablar de un gran edificio sin reconocer en él el testigo de una época, su cultura, su sociedad, sus intenciones..."*

*Octavio Paz*

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Aguilar, L. (1993), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Altshuer, A., y Luberoff, D. (2003), *Mega-projects. The Changing Politics of Urban Public investment*, Harrisonburg, Virginia, Brookings Institution Press/ Lincoln Institute of Land Policy.
- Arias, G. F. (2000), “La concertación de grandes actuaciones urbanas en España”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 19, pp. 5-17.
- Arroyo, J., y Rodríguez, D. (2014), “Gobernanza Local Urbana y Medio Ambiente en México”, En B. Graizbord (ed), *Metropolis: Estructura Urbana, Medio Ambiente y Política Pública*, México, El Colegio de México, pp. 497-556.
- Arzaluz, S. (2006), “Gobierno, empresarios y gestión urbana”, En M. Bassols (coord), *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano.*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte / Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, pp. 125-166.
- Azuela, A. (2010), “La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico”, En G. Garza y M. Scheingart (coord), *Los Grandes Problemas de México. Desarrollo Urbano Regional*, México, El Colegio de México, pp. 585-616.
- Baca, N., Castillo, D., Vélez, G., y Arzate, J. (2011), *Precarización laboral y participación por género en mercados de trabajo urbanos*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Bachrach, P., y Baratz, M. (1962), “Two faces of power”, *The American Political Science Review*, vol. 56, núm. 4, pp. 947-952.
- Banco Mundial. (2010), *Las ciudades son motores de crecimiento económico e incubadoras de innovación*  
<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPAINISH/0,,contentMDK:22643305~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>> (julio de 2014).
- Bassols, Á., Delgadillo, J., y Torres, F. (1992), *El desarrollo regional en México: teoría y práctica*, México, Instituto de Investigaciones Económicas / Universidad Nacional Autónoma de México .
- Bassols, M. (2006), *Explorando el regimen urbano en Mexico. Un analisis metropolitano*, Tijuana, El colegio de la Frontera Norte.
- Bell, D. (1973), *The coming of post-industrial society: a venture of social forecasting*, Nueva York, Basic Books.
- Ben-Elia, N. (1996), *Strategic Changes and Organizational reorientation in local government. A cross-national perspective*, Londres, Macmillan Press.
- Bezmez, D. (2008), "The Politics of Urban Waterfront Regeneration: The Case of Halic (the Golden Horn), Istanbul”, *International journal of urban and regional research*, vol. 3, núm. 4, pp. 815-840.
- Blecker, R. (2010), “Comercio, empleo y distribución: efectos de la integración regional y global”. En N. Lustig (coord), *Los Grandes Problemas de México. Crecimiento económico y Equidad*, México, El Colegio de México, pp. 175-214.

- Bojórquez, C. (2006), “Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS): Una Nueva Opción para el Financiamiento Público Local”, *INDETEC federalismo hacendario*, núm. 146, pp. 12-18.
- Borja, J., y Castells, M. (1998), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus.
- Borjas, A. (2005), *La Clase Política en San Luis Potosí: estudio sobre las relaciones gobierno-partido en el sistema político mexicano (1979-1997)*, San Luis Potosí, Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí.
- Boyle, R. (1990), “Regeneration in Glasgow: Stability, Collaboration, and Inequity”, En D. Judd, y P. Michael (eds), *Leadership and Urban Regeneration: Cities in North America and Europe*, Newbury Park, Sage, pp. 109-132.
- Brindley, T., Yvonne, R., y Gerry, S. (1989), *Remaking Planning: The Politics of Urban Change in the Thatcher Years*, Londres, Unwin Hyman.
- Cabrero, E. (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_, E. (2011), *Ciudades Mexicanas Desafíos en Concierto*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_, E. (2012), *Retos de la Competitividad Urbana en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- \_\_\_\_\_, E. (2013), *Retos de la competitividad urbana*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- \_\_\_\_\_, E., Orihuela, I., y Zicardi, A. (2009), “Competitividad urbana en México: una propuesta de medición”, *EURE (Santiago)*, vol. 35, núm. 106, pp. 79-99.
- Calvillo, T., y Monroy, I. (2010), *San Luis Potosí. Historia breve*, México, El Colegio de México.
- Carranco, M. (2008), “La producción espacial de lo global: lo público y lo privado en Santa Fe, Ciudad de México”, *Alteridades*, vol. 18, núm. 36, pp. 75-86.
- Carreras, M. (1986), “El navismo en San Luis Potosí: Historia de un movimiento regional”, Tesis de Licenciatura, México, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa.
- Casellas, A. (2006), “Las limitaciones del «modelo Barcelona». Una lectura desde el análisis del régimen urbano”, *Documentos anuales de geografía*, núm. 48, pp. 61-81.
- Castrejón, A. (2007), “Valoración histórica urbana, astística y arquitectónica de cuatro plazas del centro histórico de la ciudad de San Luis Potosí a finales del siglo XIX y principios del XX”, Tesis de maestría, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- \_\_\_\_\_, y Azebedo, E. (2013), “Urbanismo moderno en México: el Plan Regulador de San Luis Potosí en los años sesenta y la creación de lugares en los años setenta”, *Revista de Arquitectura de la Universidad de los Andes*, núm. 12, pp. 76-92.
- Caves, R. (1992), *Land Use Planning. The Ballot Box Revolution*, Newbury Park, Sage.
- Chapin, T. (2002), “Beyond the Entrepreneurial City: Municipal Capitalism in San Diego”, *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, núm. 5, pp. 565-581.
- Cochrane, A. (1999), “Redefining Urban Politics for the Twenty-First Century”, En A. Jonas, y D. Wilson (eds), *Urban Growth Machines: Critical Perspectives Two Decades Later*, Albany, State University of New York Press, pp. 109-124.
- Ceepac (2000), *Resultados Definitivos de Ayuntamiento Segunda Votación*, San Luis Potosí, Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí

[http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Resultados%20Elecci%C3%B3n%20Ayto%20Seg%20Vuelta%202000\\_cropped.pdf](http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Resultados%20Elecci%C3%B3n%20Ayto%20Seg%20Vuelta%202000_cropped.pdf)> (marzo de 2014).

- Conaculta (2007), *Programa Nacional de Cultura 2007-2012*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Corral, M. (2010), “Neoliberalismo, reformas estructurales y grandes proyectos urbanos: Estado y actores económicos en el proyecto Puerto Madero”. *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol. 4, núm. 2, pp.187-206.
- Crenson, M. (1971), *The Un-Politics of Air Pollution: a Study of Non-Decisionmaking in the Cities*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Creswell, J. (1998), *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among five traditions*, Thousand Oaks, Sage.
- Cuenya, B. (2004), “Grandes proyectos y teorías sobre la nueva política urbana en la era de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia de la ciudad de Buenos Aires”, En B. Cuenya, C. Fidel, y H. Herzer (coords), *Fragmentos sociales. Problemas Urbanos de la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, pp. 89-110.
- \_\_\_\_\_ (2009), “Grandes proyectos urbanos latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local”, *Cuaderno Urbano*, núm. 8, pp.229-252.
- \_\_\_\_\_ (2011), “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”. *EURE (Santiago)*, Vol. 37, núm. 111, pp. 25-45.
- Dahl, R. (1957), “The concept of power”, *Behavioral Science*, vol. 2, núm. 3, pp. 201-215.
- DOF (4 de octubre de 2005), *Licitación Pública Internacional para un Proyecto de prestación de servicios para el nuevo Campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí*, México, Diario Oficial de la Federación.
- \_\_\_\_\_ (14 de enero de 2006), *AVISO DE FALLOS*, México, Diario Oficial de la Federación.
- \_\_\_\_\_ (13 de julio de 2006), *Licitación Pública Internacional para un Proyecto de prestación de servicios para el nuevo Campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí*, México, Diario Oficial de la Federación.
- \_\_\_\_\_ (8 de agosto de 2006), *CONVOCATORIA 010*, México, Diario Oficial de la Federación.
- \_\_\_\_\_ (5 de Febrero de 2008), *CONVOCATORIA 001*, México, Diario Oficial de la Federación.
- \_\_\_\_\_ (24 de Junio de 2008), *CONVOCATORIA 006*, México, Diario Oficial de la Federación.
- \_\_\_\_\_ (8 de Julio de 2008), *CONVOCATORIA 007*, México, Diario Oficial de la Federación.
- Diaz, F., y Fainstein, S. (2009), “The New Mega-Projects: Genesis and impacts”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 34, núm. 4, pp. 759-767.
- DiGaetano, A., y Klemanski, J. (1999), *Power and City Governance Comparative Perspectives on Urban Development*, Minneapolis, The University of Minnesota.
- \_\_\_\_\_ y Lawless. (1999), “Urban governance and industrial decline: Governing structures and policy agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan”, *Urban Affairs Review*, vol. 34, núm. 4, pp. 546-577.
- \_\_\_\_\_ y Strom, E. (2003), “Comparative urban governance: An integrated approach”, *Urban Affairs Review*, vol. 38, núm. 3, pp. 356-396.
- Docherty, I. (2000), “Institutional Geography and Regime Governance. The Case of Local Rail Transport Policy”, *Space and Polity*, vol. 4, núm. 2, pp. 109-130.

- Doucet, B. (2013), "Variations of the Entrepreneurial City: Goals, roles and visions in Rotterdam's Kop van Zuid and the Glasgow Harbour Megaprojects", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, núm. 6, pp. 2035-2051.
- Drucker, P. (1969), *The age of discontinuity: guidelines to our changing society*, Nueva York, Harper y Row.
- Dziembowska, y Funck. (1999), "Cultural Activities: Source of Competitiveness and Prosperity in Urban Regions", *Urban Studies*, vol. 36, núm. 8, pp. 1381- 1398.
- Elkin, S. (1987), *City and regime in the American republic*, Chicago, University of Chicago Press.
- Espinosa, M. (2014), "Megaproyecto urbano. La ciudad Bicentenario de Tecamac", *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 2, núm. 24, pp. 31-39.
- Esquivel, E. (2014), *Las inversiones españolas en México y la abdicación del rey* <<https://www.sdpnoticias.com/columnas/2014/06/03/las-inversiones-espanolas-en-mexico-y-la-abdicacion-del-rey>> (03 de junio de 2014).
- Esquivel, G. (2010), "De la Inestabilidad Macroeconómica al Estancamiento Estabilizador: El Papel del Diseño y la Conducción de la Política Económica", En N. Lustig (coord), *Los Grandes Problemas de México. Crecimiento Económico y Equidad*, México, El Colegio de México, pp. 35-78.
- Fainstein, N., y Fainstein, S. (1983), "Regime strategies, communal resistance, and economic forces", En S. Fainstein, N. Fainstein, R. Child, D. R, y M. Peter (eds), *Restructuring the city: The political Economy of urban redevelopment*, New York, Longman, pp. 245-282.
- Fainstein, S. (2009), "Mega-projects in New York, London and Amsterdam", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, núm. 4, pp. 768-785.
- Falcón, R. (1988), "Esplendor y ocaso de los caciques militares. San Luis Potosí en la revolución mexicana", *Mexican Studies*, vol. 4, núm. 2, pp. 265-293.
- Falú, A., y Marengo, C. (2004), Transformaciones urbanas: estrategias y desafíos desde la gestión local. En B. Cuenya, C. Fidel, y H. Herzer, *Fragmentos sociales. Problemas Urbanos de la Argentina* (pp. 133-149), Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina S.A.
- Félix, G. (2010), "San Luis Potosí: vinculación regional de los servicios con la industria manufacturera", En G. Garza, *Geografía del Sector Servicios en el Norte de México 1980-2003*, México, El Colegio de México / Universidad Autónoma de Coahuila, pp. 601-658.
- Flyvbjerg, B. (2005), *Machiavellian Megaprojects*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda. (2014), *Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda* <<http://www.fovi.gob.mx/>> (15 de junio de 2017).
- Gama, J. (2005), "San Luis Potosí: Una alternancia política conflictiva". En M. Larrosa, y P. Becerra, *Elecciones y partidos políticos en México, 2003*, México, Universidad Autónoma Metropolitana / Unidad Iztapala / Plaza y Valdés SA de CV, pp. 145-156.
- Garay, A. (2004), "El montaje de grandes intervenciones de urbanismo", En M. Lungo (coord), *Grandes proyectos urbanos*, San Salvador, UCA Editores.
- García, E., Mauro, G., Sánchez, P., y Valdés, A. (2008), "La Expansión de las Empresas Españolas hacia América Latina: Un Balance", *Globalización, competitividad y gobernabilidad*, vol. 2, núm. 2, pp. 18-45.

- García, Rodolfo. (2009), “*Políticas Urbanas y su Impacto en el Desarrollo Social en México*”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- García, Roberto. (2006), “San Pedro Garza García: ciudadanía y fragmentación del poder”, En M. Bassols (coord), *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano*, Tijuana, pp. 167-194.
- Garrocho, C. (2013), *Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI. Cinco vectores clave para el desarrollo sostenible*, Zinacatepec, México, El Colegio Mexiquense A.C., / Consejo Nacional de Población / Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Garza, G. (2007), “La urbanización metropolitana en México: normatividad y características”, *Papeles de Población*, vol. 13, núm. 52, pp. 77-108.
- \_\_\_\_\_, Pierre, F., y Sands, G. (2003), *Políticas Urbanas En Grandes Metrópolis: Detroit, Monterrey Y Toronto*, México, El Colegio de México A.C.
- Gobierno del Estado de San Luis Potosí (2003), *Plan de Obras y Acciones*. San Luis Potosí: Gobierno del Estado de San Luis Potosí.
- \_\_\_\_\_. (2003b), *Sexto Informe de Gobierno administración 1997-2003*. San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí.
- \_\_\_\_\_. (2004), *Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009*, San Luis Potosí, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de San Luis Potosí.
- \_\_\_\_\_. (2008), *Quinto Informe de Gobierno*, San Luis Potosí, Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de San Luis Potosí.
- \_\_\_\_\_. y Administradora Mexicana de Hipódromos SA de CV. (2009), *Contrato de Prestación de Servicios*, San Luis Potosí.
- González, R. (2015), “¿Antagónicos ideológicos o pragmáticos políticos? El navismo y sus dinámicas aliancistas”, *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. 9, pp. 100-137.
- Guarneros, V. (2006), “Los pros y los contras desde una perspectiva europea”, En M. Bassols, *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano*, Tijuana, El colegio de la Frontera Norte / Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, pp. 61-84.
- Gutiérrez, D. (14 de enero de 2014), *Construyen "hacienda" para ciencias y artes*, <[http://www.diariocambio.com.mx/2008/enero/cultura/150108\\_ref\\_cul\\_construyen\\_hacienda.htm](http://www.diariocambio.com.mx/2008/enero/cultura/150108_ref_cul_construyen_hacienda.htm)> (Enero de 2014).
- H. Ayuntamiento de San Luis Potosí. (2007), *Cuarta Sesión Extraordinaria de Cabildo de la Administración Municipal para el periodo 2007-2009*, San Luis Potosí, H. Ayuntamiento de San Luis Potosí.
- \_\_\_\_\_. y H. Ayuntamiento de Soledad de Graciano Sánchez. (2003), *Plan del Centro de Población Estratégico San Luis Potosí - Soledad de Graciano Sánchez (actualización)*, San Luis Potosí.
- H. Congreso del Estado de San Luis Potosí LV Legislatura. (2000), *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí LV Legislatura*, San Luis Potosí, H. Congreso del Estado de San Luis Potosí.
- \_\_\_\_\_. (2008), *Diario de los debates: Segundo periodo Ordinario de Sesiones*, San Luis Potosí, H. Congreso del Estado de San Luis Potosí.
- H. Congreso del Estado de San Luis Potosí. LIX Legislatura. (20 de octubre de 2009), *Punto de acuerdo para solicitar la comparecencia de funcionarios públicos*, San Luis Potosí, H. Congreso del Estado de San Luis Potosí.

- Hackworth, J. (2007), *The neoliberal city. Governance, Ideology, and development in american urbanism*, New York, Cornell University.
- Hajer, M. (1997), *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, United Kingdom / Oxford University Press.
- Hamnett, C., y Shoval, N. (2003), "Museums as Flagships of Urban Development", En S. Fainstein, y L. Hoffman, *Cities and visitors. Regulating people. Markets and cities Space*, Oxford, Blackwell, pp. 219-236.
- Hellion, D. (2012), "Reseña Sexágésimo aniversario del Museo Regional Potosino", *Gaceta de Museos*, pp. 62-63.
- Hernández, J. (2015), *Hijos de ex Gobernador de SLP, en negocio millonario con predios para planta de BMW en esa entidad* < <http://www.sinembargo.mx/24-09-2015/1497322>> (5 de Octubre de 2017).
- Hernández, R. (2006), "La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México", *Foro Internacional*, vol. 44, núm 183, pp. 103-121.
- Hunter, F. (1953), *Community Power Structure: A study of decision makers*. North Carolina, University of North Carolina Press.
- Instituto de Vivienda del Estado de San Luis Potosí. (2007), *Reporte de Obras del ejercicio 2007*, San Luis Potosí, Instituto de Vivienda del Estado de San Luis Potosí.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2014), *Índice de Competitividad Urbana 2014: ¿Quién manda aquí? la gobernanza de las ciudades y el territorio en México*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI] (2005), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1998-2003*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) (2009), *Ciudad Gobierno: La Experiencia del Estado de Zacatecas en los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)*, Guadalajara, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- Jiménez, M. (2010), "Impacto de los Grandes Proyectos Urbanos en la estructura urbana de San Luis Potosí", Tesis de maestría, San Luis Potosí, Hábitat, U.A.S.L.P.
- Jonas, A., Wilson, D. (1999), *The city as a growth machine: critical reflections two decades later*, Albany, New York, State University of New York Press.
- Lauria, M. (1999), "Reconstructing Urban Regime Theory: Regulation Theory and Institutional Arrangements", En A. Jonas, y D. Wilson, *Urban Growth Machines: Critical Perspectives Two Decades Later*, Albany, New York, State University of New York Press, pp. 125-139.
- Le Galès, P. (2002), *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lehrer, U., y Laidley, J. (2009), "Old Mega-Projects Newly Packaged? Waterfront Redevelopment in Toronto". *International Journal of Urban and Regional Research*, pp. 786-803.
- Lerner, V. (1980), "Los Fundamentos socioeconómicos del cacicazgo en el México postrevolucionario, El caso de Saturnino Cedillo". *Historia Mexicana*, vol. 29, núm.3, pp. 375-446.

- Lira, C., y Rodríguez, A. (2009), *Ciudades mexicanas del siglo XX, siete estudios históricos*. México, El Colegio de México/Centro de Estudios Históricos, Universidad Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Logan, J., y Molotch, H. (1987), "The city as a Growth Machine". *American Journal of Sociology*, vol. 82, núm. 2, pp. 291-337.
- López, J. (2010), "Gestión y Crecimiento Urbano de la Zona Poniente de San Luis Potosí", Tesis de Maestría, San Luis Potosí, Hábitat, U.A.S.L.P
- López, L. (2012), "Poder y planeación en la reproducción de espacios de exclusión, el caso de Ciudad Satélite, San Luis Potosí". En C. Alvarado, "*Fragmentación y segregación socioterritorial en México y Chile*", México, Juan Pablos Editor. (pp. 123-144).
- Lukes, S. (2005), *Power, A Radical View*. New York, Palgrave Macmillan.
- Lungo, M. (2005), "Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana". *URBANO*, vol. 8, núm. 11, pp. 49-58.
- \_\_\_\_\_. (2012), *Grandes proyectos urbanos, Desafío para las ciudades latinoamericanas*. [http://www.lincolninst.edu/pubs/946\\_Grandes-proyectos-urbanos--Desaf%C3%ADo-para-las-ciudades-latinoamericanas-](http://www.lincolninst.edu/pubs/946_Grandes-proyectos-urbanos--Desaf%C3%ADo-para-las-ciudades-latinoamericanas-) (Consultado el 25 de agosto en Lincoln Institute of urban policy).
- \_\_\_\_\_. y Martim, S. (2005), "Land Value and Large Urban Projects". *Land Lines*, pp. 55-75.
- Machlup, F. (1962), "*The production and distribution of knowledge in the United States*". New Jersey, Princeton University Press.
- Majoor, S. (2006), "Conditions for multiple land use in large-scale urban projects". *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 21, pp. 15-32.
- Marsh, D., y Rhodes, R. (1992), "*Policy Networks*". Oxford, Clarendon Press.
- Martínez, C. (2001), *Los sentimientos de la region. Del viejo centralismo a la nueva pluralidad*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Martínez, E. (2007), *Ciudad de los Santos*  [<http://www.proyectotabano.com.mx/Colaboradores/Contrapesos/Contrapesos%202007/agosto\\_12\\_07.htm>](http://www.proyectotabano.com.mx/Colaboradores/Contrapesos/Contrapesos%202007/agosto_12_07.htm) (15 de enero de 2014).
- \_\_\_\_\_. (2014), *Marcelo de los Santos Balance General*  [<http://www.proyectotabano.com.mx/Colaboradores/Contrapesos/septiembre\\_13\\_09.htm>](http://www.proyectotabano.com.mx/Colaboradores/Contrapesos/septiembre_13_09.htm) (15 de junio de 2014).
- Martinez, Eva (2013), "Relación y articulación entre planeación y diseño urbano en el área metropolitana de San Luis Potosí: El caso del Boulevard Río Santiago", tesis de maestría, Hábitat, U.A.S.L.P.
- Mendoza, J. (2015), "Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el periodo 2001-2012", *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, D.F. UNAM, vol. 6, núm. 16, pp. 3-32.
- Meny, I., y Thoenig, J.-C. (1992), "*Las Políticas Públicas*", (Francisco Morata, trad.), Barcelona, Ariel, S. A. (obra original publicada en 1989).
- Meyer, L. (2000), *Los caciques, Ayer, hoy ¿y mañana?*  [<http://www.letraslibres.com/mexico/los-caciques-ayer-hoy-y-manana>](http://www.letraslibres.com/mexico/los-caciques-ayer-hoy-y-manana) (18 de febrero de 2014).
- Mier, A. (2015), *Aguascalientes albergará la Universidad de las Artes, el Museo-Espacio del MECA*,  [<https://www.elsoldemexico.com.mx/cultura/Aguascalientes-](https://www.elsoldemexico.com.mx/cultura/Aguascalientes-)

[albergar%20A1-la-Universidad-de-las-Artes-el-Museo-Espacio-del-MECA-175523.html](http://albergar%20A1-la-Universidad-de-las-Artes-el-Museo-Espacio-del-MECA-175523.html)> (07 de septiembre de 2015).

- Millán, R. (2009), "Sistema global del arte, museos de arte contemporáneo, bienales y ferias como mecanismos de posicionamiento urbano en los circuitos globales de intercambio", *EURE (Santiago)*, vol. 35, núm. 106, pp. 155-169.
- Miller, W., Dickson, M., y Stoker, G. (2000), *Models of Local Governance*. Londres, Palgrave.
- Molotch, H. (1976), "The city as growth machine", *American journal of sociology*, vol. 82, núm. 2, pp. 309-332.
- \_\_\_\_\_, H., y Logan, J. (1990), "The space for urban action, urban fortunes, a rejoinder", *Political Geography Quarterly*, vol. 9, pp. 85-92.
- Moran, J. (2006), "Santa Fe de un tiradero de basura a un megaproyecto urbano", tesis de maestría. México, El Colegio de México.
- Moreno, A. (1989), "El proceso de producción del espacio en la Ciudad de San Luis Potosí, el problema de la vivienda", tesis de maestría, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_. (2009), "Competitividad, innovación y territorio en San Luis Potosí, potencial y debilidades de una ciudad-región en aprendizaje", En J. Sobrino, *Competitividad urbana, una perspectiva global y para México*, México, El Colegio de México, pp. 155-195.
- \_\_\_\_\_. y López, J. (2012), *Segregación socioespacial, urbanizaciones cerradas, y megaproyectos urbanos en la Zona Metropolitana de San Luis Potosí* <<http://evirtual.uaslp.mx/Habitat/innobitat01/1687/Publicaciones/Segregaci%C3%B3n%20socio%20espacial%20en%20las%20ciudades%20de%20la%20regi%C3%B3n%20centro%20occidente%20de%20M%C3%A9xico/POLARIZACI%C3%93N%20SOCIOESPACIAL.pdf>>.
- Moreno, C. (2013), "La Calzada de Guadalupe o Avenida Benito Juárez. Un espacio donde han convivido la tradición y la modernidad en San Luis Potosí", *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. 3, núm. 5, pp. 308-318.
- Moreno, M. (2008), "La producción espacial de lo global, lo público y lo privado en Santa Fe, Ciudad de México", *Alteridades*, vol. 18, núm. 36, pp. 75-86.
- Mossberguer, K., y Stoker, G. (2001), "The evolution of urban regime theoryThe Challenge of Conceptualization", *Urban Affairs review*, vol. 36, pp. 810-835.
- Moulaert, F./Swyngedow, E./ Rodriguez, A. (2001), "Large Scale Urban Development Projects and Local Governance, from Democratic Urban Planning to Besieged Local Governance", *Geographische Zeitschrift*, vol. 89, pp. 71-84.
- Narro, J., Martuscelli, J., y Barzana, E. (2012), *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. México, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM.
- Negrete, M. E. (2008), "El centro de México, Evolución límites y oportunidades para el desarrollo regional", México, El Colegio de México A.C.
- \_\_\_\_\_. (2010), "Las metropolis mexicanas conceptualizacion, gestion y agenda de políticas", En G. Garza/ M. Schteingart, *Los Grandes Problemas de México. Desarrollo Urbano y Regional*, México, El Colegio de México, pp. 173-210.
- Orta, S. (2009), "San Luis Potosí 2003". En D. Cienfuegos, *Las elecciones de gobernador en México, 2002-2007*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 455-474.

- Ortiz, I. (2012), "El funcionalismo en la ciudad de San Luis Potosí, un análisis crítico", *Universitarios Potosinos*, pp. 21-35.
- Orueta, F. (2009), "El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas, Hacia una agenda de investigación," *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 24, núm 1, pp. 193-218.
- Padioleau, J. (2005), "L'action publique urbaine moderniste", En E. Cabrero, *Acción pública y desarrollo local*, Mexico, Fondo de Cultura Económica ,pp. 64-65.
- Padrón, J. (2005), "*Los bombazos de 1975 en San Luis Potosí, Terrorismo de Estado (el rochismo y la guerra sucia)*", San Luis Potosí, Ediciones Ruta Crítica.
- Paradella, S. (2009), "Governing urban mega-projects in Paris and Brussels, unintended political effects of elusive policies" *International Sociological Association*, pp. 1-24.
- París, M. (2000), "La agonía del nacionalismo revolucionario y el despertar del regionalismo entre las elites políticas mexicanas", En J. Labastida, A. Camou/ N. Luján, *Transición democrática y gobernabilidad, México y América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Editorial Plaza y Valdés, pp. 107-130.
- Periodico Oficial del Estado de San Luis Potosí, (24 de Octubre de 1998), "Titulo de Concesión", San Luis Potosí, pp. 1-36, Edición extraordinaria.
- \_\_\_\_\_ (28 de abril de 2005), "Acuerdo administrativo por el que se determina otorgar a la empresa Concesionaria de Infraestructura de San Luis, concesión para la operacion, conservación y mantenimiento de las carreteras San Luis Potosí-Rioverde y an Luis Potosí-Villa de Arriaga", Edición extraordinaria, San Luis Potosí, S.L.P., pp. 1-4.
- \_\_\_\_\_ (11 de octubre de 2013), "Decreto administrativo mediante el cual se crea el Centro de Convenciones de San Luis Potosí", Edición extraordinaria, San Luis Potosí, S.L.P., pp. 1-6.
- Pettigrew, A. (1990), "Longitudinal Field Research on Change Theory and Practice", *Organizational Science*, vol. 1, núm. 3, pp. 267-292.
- Pierre, J. (1999), "Models of Urban Governance, The Institutional Dimension of urban politics", *Urban Affairs Review*, vol. 34, pp. 372-396.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Comparative urban governance, Uncovering complex causalities", *Urban Affairs Review*, vol. 40, pp. 446-462.
- \_\_\_\_\_ (2011), "*The Politics of Urban Governance*", Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Pinson, G. (2010), "The governance of French towns. From the centreperiphery". *Análise Social*, vol. 45, núm 197, pp. 717-737.
- Poder Ejecutivo del Estado, H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, H. Ayuntamiento de Soledad de Graciano Sánchez. (15 de junio de 2007), "Plan Parcial de Desarrollo Urbano, de la Sección Sur Oriente de la intersección formada por la carretera a Rioverde y el Libramiento de Cuota a Monterrey", San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-México. (2006), *Informe Estatal sobre Desarrollo Humano San Luis Potosí 2005*, México, PNUD.
- Programa para el Impulso de las Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos. (2012), *Proyectos de Asociación Público-Privada en México*. México, Programa para el Impulso de las Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos.
- Razin, E. (1998), "Policies to Control Urban Sprawl: Planning Regulations or Changes in the 'Rules of the Game'?", *Urban Studies*, vol. 35, núm. 2, pp. 321-440.

- Reyes, D. (2014), “Apuntes para la historia de la Escuela Normal de San Luis Potosí”, *Cuadernos chilenos de historia de la educación*, núm. 2, pp. 131-153.
- Reyna, O. (2009), “Oro por cianuro: Arenas políticas y conflicto socioambiental en el caso Minera San Xavier en Cerro de San Pedro”, tesis de maestría, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis.
- Rhodes, R. (1996), “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, vol. 44, núm. 4, pp. 652-667.
- Rivera, J. (2010), *Globalización, procesos locales, territorios y cambio sociocultural en San Luis Potosí*, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Rodrigues, R. (2010), “Del presupuesto participativo a los megaproyectos: La producción del espacio urbano en Porto Alegre en el siglo XXI”, *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. 14, núm. 331 <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-28.htm>> .
- Rodríguez, A., y Abramo, P. (2005), *Grandes Proyectos Urbanos y su Impacto en el Mercado del Suelo Urbano, Documento preparado para el Lincoln Institute of Land Policy* <[http://www.ceur-conicet.gov.ar/imagenes/Rodriguez\\_Abramo\\_Grandes\\_proyectos\\_urbanos\\_y\\_su\\_impacto\\_en\\_el\\_mercado\\_de\\_suelo\\_urbano%5B1%5D.pdf](http://www.ceur-conicet.gov.ar/imagenes/Rodriguez_Abramo_Grandes_proyectos_urbanos_y_su_impacto_en_el_mercado_de_suelo_urbano%5B1%5D.pdf)> (15 de junio de 2013).
- Ruiz, J. (2011), “Los vicios de la contratación pública en México”, *Revista de la Facultad de derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México*, núm. 66, pp. 469-488.
- Salazar, H. (1984), *Dinámica de crecimiento de ciudades intermedias en México: los casos de León, San Luis Potosí y Torreón, 1970-1980*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Sandroni, P. (2004), “Financiamiento de grandes proyectos urbanos”, En M. Lungo (coord), *Grandes proyectos urbanos*, San Salvador, UCA editores / Lincoln Institute of Land Policy.
- Schteingart, M. (2010), “División social del espacio y segregación en la Ciudad de México. Continuidad y cambios en las últimas décadas”, En G. Garza y M. Schteingart, (coord), *Los Grandes Problemas de México Desarrollo urbano y regional*, México, El Colegio de México, pp. 346-389.
- Secretaría de Desarrollo Social; Consejo Nacional de Población; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2007), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005*, México, Secretaría de Desarrollo Social / Consejo Nacional de Población / Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Secretaría de Educación Pública. (2006), *Acta de Lectura del Dictamen Técnico y Fallo de la Licitación Pública No. 00011001-026/05*, México, Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Finanzas del estado de San Luis Potosí. (2010), *Ingresos Estatales 2000-2009*, San Luis Potosí, Secretaría de Finanzas del estado de San Luis Potosí.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2006), *Universidad Politécnica de San Luis Potosí*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios*, México, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.
- Sobrino, L. (2010), “Ciclos Económicos y Competitividad de las Ciudades”, En G. Garza, y M. Schteingart (coords), *Los Grandes Problemas de México. Desarrollo Urbano y Regional*, México, El Colegio de México, pp. 127-172.

- \_\_\_\_\_ (agosto de 2011), “La urbanización en el México contemporáneo”, *Reunión de Expertos sobre Población, Territorio y Desarrollo Sostenible*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, pp. 1-20
- Sotelo, E. (2004), “Relaciones Intergubernamentales en la Prestación de Servicios Públicos Municipales: El caso de los sistemas de tratamiento de aguas residuales en San Luis Potosí”, tesis de maestría, México, El Colegio de México.
- Stake, R. (1995), *The art of case study research*. Thousand Oaks, Sage.
- Stoker, G., Mossberger (1994), “Urban Regime Theory in comparative perspective”, *Environment and Planning C: Politics and Space*, vol. 12, núm. 2, pp. 195-212.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Governance as theory: Five propositions”, *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155, pp. 17-27.
- Stone, C. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- \_\_\_\_\_ C. (1993), “Urban Regime and the capacity to govern: A political Economy approach”, *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, núm. 1, 1-28.
- \_\_\_\_\_ C. (1995), “Political leadership in urban politics”, En Judge, Stoker, y Wolman (eds), *Theories of urban politics*, Londres, Sage, pp. 96-116.
- \_\_\_\_\_ C. (2004), “It’s more than the economy after all: Continuing the debate about urban regimes”, *Journal of Urban Affairs*, vol. 26, núm. 1, pp. 1-19.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F., y Rodríguez, A. (2002), “Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy”, *Antipode*, vol. 34, núm. 3, pp. 542-577.
- Tejeda, R. (2005), “Amigos de Fox, breve historia de un partido efímero”, *Espiral (Guadalajara)*, vol.12, núm. 34, pp. 67-92.
- Theodore, N., Peck, J., y Brenner, N. (2009), “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”, *Temas Sociales*, vol. 66, pp. 1-11.
- Tretter, E. (2008), “Scales, Regimes and the urban governance of Glasgow”, *Journal of Urban Affairs*, vol. 30, núm. 1, pp. 87-102.
- Ugalde, V. (2002), “Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de Guadalcázar”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 49, pp. 77-105.
- \_\_\_\_\_, V. (2010), “La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México”, *Geografía Norte Grande*, núm, 47, pp. 105-120.
- Unikel, L., Ruiz, C., y Garza, G. (1978), *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México, El Colegio de México.
- Urdapilleta, G. (2012), “Gestión de grandes proyectos urbanos de desconcentración económica: comparación entre los municipios de Guadalajara y Zapopan, Jalisco”, tesis de maestría, México, El Colegio de México.
- Urrutia, V., y Aritzta, G. (2000), “El poder local y las nuevas políticas urbanas”, *Documentación Social*, núm. 119, pp. 239-253.
- Valenzuela, A. (2013), “Dispositivos de la globalización: la construcción de grandes proyectos urbanos en México”, *EURE (Santiago)*, vol. 39, núm. 116, pp.101-118.
- Vásquez, A. (2009), “Análisis de la gobernanza urbana desde la perspectiva de la relación entre política urbana y economía”, *IX Congreso de ciencia política AECPA*, Málaga, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, pp. 44-81.

- Vega, M. (2008), “Racionalidad administrativa y racionalidad política en el reposicionamiento de actores gubernamentales: El caso de San Luis Potosí 1979-2004”, Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Vela, F. (2008), *La dinámica demográfica y su impacto en el mercado laboral de los jóvenes*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Villagómez, A. (1995), “Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de proyectos gubernamentales: la experiencia reciente en México”, *Gestión y Política Pública*, vol. 4, núm. 1, pp 207-232.
- Villar, J. (1998), *El centro histórico de la ciudad de San Luis Potosí y la obra del ingeniero Octaviano Cabrera Hernández*, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Ward, K. (1997), “Coalitions in Urban Regeneration: a Regime Approach”, *Environment and Planning*, vol. 29, núm. 8, pp. 1493-1506.
- Watkins, H., y Herbert, D. (2003), “Cultural policy and place promotion: Swansea and Dylan Thomas”, *Geoforum*, vol. 34, núm. 2, pp. 249-266.
- Yeoh, B. (2007), “The Global Cultural City? Spatial Imagineering and Politics in the (Multi) cultural Marketplaces of South-east Asia”, *Urban Studies*, vol. 42, núm. 4-5, pp. 945-958.
- Yin, R. (1989), *Case Study Research. Designs and Methods*, Newbury Park, Sage.
- Zárate, D. (2008), “Acciones de conservación del patrimonio del centro histórico de San Luis Potosí, una política en construcción”, tesis de maestría, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí
- Zhang, T. (2002), “Urban development and a socialist pro-growt coalition in Shanggai”, *Urban Affairs review*, vol. 37, núm. 4, pp. 475-499.

## DIARIOS

- El Sol de San Luis. (04 de septiembre de 2008), “Inauguran el Laberinto de Ciencias”, *El Sol de San Luis*, pp. 2-b.
- \_\_\_\_\_ (31 de diciembre de 2008), “Rendirán homenaje al Hospital Central”, *El Sol de San Luis*, pp. 3-B.
- \_\_\_\_\_ (21 de Octubre de 2009), “Inútil intento de MSF basado en tecnicismos: Jesús Conde Mejía”, *El Sol de San Luis*, pp. 1-B.
- \_\_\_\_\_ (3 de Septiembre de 2011), “Cumple 10 fructíferos años la Universidad Politécnica”, *El Sol de San Luis*, pp. 3-B.
- \_\_\_\_\_ (11 de junio de 2015), “El Museo Laberinto de las Ciencias y las Artes, de los más visitados”, *El Sol de San Luis*, pp. 4-B.
- El universal. (22 de Mayo de 2002), “Devolverá SDN 151 ha a campesinos”, *El universal* <<http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/45723.html>> (15 de julio de 2014).
- \_\_\_\_\_ (12 de Mayo de 2003), “Crece el PAN entre las pugnas del PRI”, *El Universal* <<http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/49289.html>> (12 de febrero de 2013).
- \_\_\_\_\_ (28 de Agosto de 2008), “Inaugura Calderón el Centro de las Artes de San Luis Potosí”, *El Universal* <<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/533627.html>> (16 de agosto de 2014).

- \_\_\_\_\_ (11 de Octubre de 2013), “Sancionan con casi 8 mmdp a ex gobernador”, *El Universal*, < <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2013/impreso/sancionan-con-casi-8-mmdp-a-ex-gobernador-92530.html>> (16 de agosto de 2014).
- Exprés San Luis Potosí. (14 de julio de 2013), “Gobierno rescatará Ciudad Satélite”, *Exprés San Luis Potosí* [http://www.elexpres.com/noticias/news-display.php?story\\_id=42998&ysearch\\_term=ciudad%20satelite](http://www.elexpres.com/noticias/news-display.php?story_id=42998&ysearch_term=ciudad%20satelite) (15 de abril de 2014).
- \_\_\_\_\_ (9 de Septiembre de 2013), “CIE, una historia de incumplimiento”, *Exprés San Luis Potosí*, pp. 13.
- \_\_\_\_\_ (06 de Abril de 2014), “Resucitarán cine avenida este año”, *Exprés San Luis Potosí*, pp. 3.
- La Jornada San Luis. (12 de Noviembre de 2007), “Centro de Convenciones aún no cuenta con autorización jurídica necesaria”, *La Jornada San Luis*, pp. 3-A.
- \_\_\_\_\_ (9 de Septiembre de 2005), “Niega Vázquez Díaz que gobierno desdeñara a científicos locales”, *La Jornada San Luis*, pp. 2-B.
- \_\_\_\_\_ (4 de junio de 1997), “El modelo de Jonguitud vuelve por sus fueros”, *La Jornada San Luis*, pp. 3-A.
- \_\_\_\_\_ (15 de Diciembre de 2002), “Elige el tricolor a García Julián como su abanderado en SLP”, *La Jornada San Luis*, pp. 1-A.
- \_\_\_\_\_ (6 de Septiembre de 2005), “Deportistas crearán un frente de no afectación al Tangamanga uno”, *La Jornada San Luis*, pp. 4-B.
- \_\_\_\_\_ (19 de Agosto de 2005), “Insuficiencia de servicios no limitará la ciudad satélite: Cossío Calvillo”, *La Jornada San Luis*, pp. 3-A.
- \_\_\_\_\_ (18 de Mayo de 2005), “Integran el Comité de Lectores en Defensa de La Jornada San Luis”, *La Jornada San Luis*, pp. 1A.
- \_\_\_\_\_ (11 de Septiembre de 2005), “Mantenimiento del Laberinto costará \$15 millones mensuales”, *La Jornada San Luis*, pp. 2-B.
- \_\_\_\_\_ (12 de Septiembre de 2005), “Mantenimiento no costará \$15 ni \$20 millones, aclara Marcelo”, *La Jornada San Luis*, pp. 2-A.
- \_\_\_\_\_ (8 de Septiembre de 2005), “Minimiza Marcelo quejas contra museo en el Tangamanga”, *La Jornada San Luis*, pp. 2-A.
- \_\_\_\_\_ (11 de junio de 2006), “El gobierno de SLP ayuda a empresas a eludir impuestos”, *La Jornada San Luis*, pp. 2-B.
- \_\_\_\_\_ (10 de Junio de 2006), “El gobierno potosino adquiere en \$140 millones terrenos que vendió en 70”, *La Jornada San Luis*, pp. 2-B.
- \_\_\_\_\_ (5 de Septiembre de 2006), “Juzgado concede suspensión a ejidatarios contra la construcción del centro de convenciones”, *La Jornada San Luis*, pp. 2-A.
- \_\_\_\_\_ (15 de Agosto de 2006), “Resolución del TUA impide que el centro de convenciones se construya en Tlahuixcán”, *La Jornada San Luis*, pp. 2-B.
- \_\_\_\_\_ (17 de Octubre de 2006), “Si no se puede ser dueño de Tlahuixcán, empresarios devolverían el dinero”, *La Jornada San Luis*, pp. 3-A.
- \_\_\_\_\_ (16 de Agosto de 2006), “Sí se puede construir en Tlahuixcán, sostiene el vocero de Desarrollo del Pedregal”, *La Jornada San Luis*, pp. 3-A.
- \_\_\_\_\_ (4 de Octubre de 2007), “Aún no se tiene licencia para la construcción de Cd. Satélite, señala Desarrollo Urbano”, *La Jornada San Luis*, pp. 1-B.
- \_\_\_\_\_ (17 de Marzo de 2007), “Desaire azulino”, *La Jornada San Luis*, pp. 4-B.
- \_\_\_\_\_ (22 de Julio de 2008), “Aprueba Congreso la venta de tres cuartas partes del terreno de Ciudad Satélite”, *La Jornada San Luis*, pp. 1-A.

- \_\_\_\_\_ (11 de Agosto de 2008), “Asegura Covarrubias Rendón Ciudad Satélite es una farsa. *La Jornada San Luis*”, pp. 1-B.
- \_\_\_\_\_ (9 de Junio de 2008), “Destinan 48 millones de pesos como adelanto para la construcción del Centro de Convenciones”, *La Jornada San Luis*, pp. 3-C.
- \_\_\_\_\_ (3 de agosto de 2008), “Negocio de unos pocos”, *La Jornada San Luis*, pp. 1-B.
- \_\_\_\_\_ (20 de Julio de 2008), “Viviendas faltantes de Ciudad Satélite podrían ser construidas por independientes, dice Invies”, *La Jornada San Luis*, pp. 2-A.
- \_\_\_\_\_. (7 de Septiembre de 2005), “Investigadores locales fueron excluidos para crear un museo-franquicia”, *La Jornada San Luis*, pp. 2-A.
- Pulso el diario de San Luis. (28 de Noviembre de 2003), “Analizan Urbanización de predios de la Ladrillera, Casa Blanca y Tierrablanca”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 15-A.
- \_\_\_\_\_ (05 de noviembre de 2003), “Aumentan 6 mil créditos de Infonavit”, *Pulso el diario de San Luis*, pág. 1.
- \_\_\_\_\_ (27 de Diciembre de 2003), “Buscan Predio para el Instituto Tecnológico Superior de SL”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 9-A.
- \_\_\_\_\_ (24 de Septiembre de 2003), “Comenzarán este año Universidad Politécnica”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 6-B.
- \_\_\_\_\_ (14 de Noviembre de 2003), “Concluyen el proyecto Imagina, será Centro Interactivo de Ciencias y Artes”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 9-A.
- \_\_\_\_\_ (25 de diciembre de 2003), “Construirán centros de educación de excelencia en predio La Ladrillera”, *Pulso diario de San Luis*, pp. 10-A.
- \_\_\_\_\_ (4 de Noviembre de 2003), “En suspenso, construcción de Instituto Tecnológico Superior”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 7-A.
- \_\_\_\_\_ (15 de Noviembre de 2003), “Harán proyectos educativos en Casa Blanca y la Ladrillera”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 11-A.
- \_\_\_\_\_ (4 de Noviembre de 2003), “Hoy presentan al Gobernador del Estado el proyecto CICA”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 7-A.
- \_\_\_\_\_ (15 de Septiembre de 2003), “Ignoran que uso dar al ex Cereso. Descartaron proyectos presentados hasta ek momento”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 10-A.
- \_\_\_\_\_ (03 de Diciembre de 2003), “Rescatarán para cultura la antigua Penitenciaria”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 1-A.
- \_\_\_\_\_ (9 de octubre de 2003), “Sigue adelante la licitación de obras de la UP y del ITESSLP”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 6-A.
- \_\_\_\_\_ (11 de Noviembre de 2003), “Sin proyecto formal para dar uso al edificio que albergo la Penitenciaria”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 7-A.
- \_\_\_\_\_ (25 de Noviembre de 2003), “Trabajo conjunto, pide Marcelo para enfilar el Estado rumbo al desarrollo”, *Pulso el Diario de San Luis*, pp. 12-A.
- \_\_\_\_\_ (22 de Noviembre de 2003), “Universidad Politécnica debiera cumplir estandares educativos para 25 años”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 4-A.
- \_\_\_\_\_ (5 de enero de 2004), “Al pueblo de San Luis Potosí, a los sectores productivos, a los empresarios honestos del ramo de la construcción”, *Pulso Dirario de San Luis*, pp. 11-A.
- \_\_\_\_\_ (20 de Abril de 2004), “Autorizan elevar deuda estatal”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 1

- \_\_\_\_\_ (4 de diciembre de 2004), “De centro de castigo a centro de las artes”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 12-A.
- \_\_\_\_\_ (27 de Marzo de 2004), “Duplican Centro Educativo de las Artes. *Pulso el diario de San Luis*”, pp. 9-A.
- \_\_\_\_\_ (13 de Febrero de 2004), Firman acuerdo para regularizar predios de la Ladrillera y Casa Blanca. “*Pulso el diario de San Luis*”, pp. 10-A.
- \_\_\_\_\_ (12 de Febrero de 2004), “Garantiza gobierno tenencia de la tierra para edificación de escuelas en la Ladrillera y Casa Blanca”, *Pulso el diario de SAN Luis*, pp. 8-A.
- \_\_\_\_\_ (22 de Enero de 2004), “Gobierno Estatal reactivará el INESVI, construirá viviendas de interés social”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 5-A.
- \_\_\_\_\_ (19 de Marzo de 2004), “Incertidumbre legal sobre predios detiene construcción de escuelas”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 6-A.
- \_\_\_\_\_ (12 de Enero de 2004), “La Pila será Ciudad Satelite”, *Pulso. El diario de San Luis*, pp. 1-A.
- \_\_\_\_\_ (1 de Marzo de 2004), “No alcanza dinero para construir Centro Nacional de Exposiciones”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 8-A.
- \_\_\_\_\_ (6 de Marzo de 2004), “Planean expropiar La Campana. *Pulso el diario de San Luis*”, pp. 2-A.
- \_\_\_\_\_ (1 de Febrero de 2004), “Préstamo del Gobierno estatal para proyectos industriales e infraestructurales”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 2-A.
- \_\_\_\_\_ (21 de Enero de 2004), “Préstamo por mil mdp que pedirá Gobierno será para detonar el desarrollo del estado”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 4-A.
- \_\_\_\_\_ (14 de Marzo de 2004), “Resurge el proyecto de un Centro de Convenciones en la antigua Penitenciaria”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 9-A.
- \_\_\_\_\_ (31 de Enero de 2004), “Revisa Marcelo proyecto del Centro Estatal de las Artes”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 2-A.
- \_\_\_\_\_ (16 de Diciembre de 2004), “Ya hay ganador del proyecto para el Centro Estatal de las Artes”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 3-A.
- \_\_\_\_\_ (14 de Octubre de 2006), “Gobierno suspende el proceso de licitación del Centro de Convenciones”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 1-A.
- \_\_\_\_\_ (13 de Octubre de 2007), “Condonación de 4.5 mdp a Cd. Satélite”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 1-B.
- \_\_\_\_\_ (10 de Octubre de 2007), “Satélite, sin permiso pero a la venta”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 2-B.
- \_\_\_\_\_ (18 de Agosto de 2008), “Continúan exigencias de comuneros para que se cumplan acuerdos ya pactados”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 2-B.
- \_\_\_\_\_ (23 de noviembre de 2012), “Abandona la cárcel María Luisa Paulín”, *Pulso. Diario de San Luis*, pp. 1-B.
- \_\_\_\_\_ (31 de julio de 2012), Constructora española vende concesión de Universidad Politécnica de San Luis Potosí”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 3-C.
- \_\_\_\_\_ (11 de Junio de 2013), “Admitió Azuara desvío de crédito”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 1-B.
- \_\_\_\_\_ (12 de marzo de 2013), “Entrega Coparmex propuesta sobre concesión del Centro de Convenciones”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 12-B.
- \_\_\_\_\_ (04 de marzo de 2013), “Laberinto no deja ni para pagar agua”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 3-C.

- \_\_\_\_\_ (24 de octubre de 2013), “Tampoco es que todo lo haya hecho él solo”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 1-A.
- \_\_\_\_\_ (27 de julio de 2014), “El rescate fallido de Cd Satélite”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 4-B.
- \_\_\_\_\_ (29 de julio de 2014), “Esperan que Piolín impugne su mega mult”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 1-C.
- \_\_\_\_\_ (7 de enero de 2014), “Ningún empresario local reunió requisitos para dirigir el Centro de Convenciones: Abud.”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 4-B.
- \_\_\_\_\_ (24 de Septiembre de 2015), “La familia de Marcelo, en negocio de Logistik”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 1-A.
- \_\_\_\_\_ (6 de febrero de 2015), “Se triplicó uso del Centro de Convenciones durante 2014”, *Pulso el diario de San Luis*, pp. 2-B.

## ÍNDICE DE CUADROS, ESQUEMAS, GRÁFICOS Y MAPAS

### Cuadros

CUADRO I.1	Estructuras de Poder Urbano .....	47
CUADRO I.2	Agendas de gobernanza en políticas de desarrollo urbano.....	52
CUADRO II.1	Población Económicamente Activa en la ciudad de San Luis Potosí de 1930 a 1960.....	81
CUADRO III.1	Alineamientos de gobernanza en San Luis Potosí de 1993 a 2009.....	117
CUADRO III.2	Población Económicamente Activa ocupada por sectores del Estado y el municipio de San Luis Potosí de 1990 y 2000.....	137
CUADRO III.3	Estructura porcentual de la industria manufacturera: San Luis Potosí de 1993 y 2003.....	138
CUADRO III.4	Población nacional, estatal y metropolitana de 1990 a 2005.....	141
CUADRO IV.1	Inversión por acción del Plan de Obras y Acciones.....	156

### Esquemas

ESQUEMA I.1	Marco conceptual para el análisis de los modos de gobernanza urbana.....	49
ESQUEMA IV.1	Facturación de pagos del P.P.S.....	181
ESQUEMA IV.2.	Contrato de P.P.S. de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí.....	182

### Gráficos

GRÁFICO V.1	Deuda Pública del Estado de San Luis Potosí de 1997 a 2009 .....	217
-------------	--	-----

### Mapas

MAPA II.1	Ciudad de San Luis Potosí a finales del siglo XVIII. Plano de don Manuel Pascual 1974 .....	68
MAPA II.2	Mancha Urbana de la ciudad de San Luis Potosí en 1938 .....	83
MAPA II.3	Mancha Urbana de la ciudad de San Luis Potosí en 1958 .....	84
MAPA II.4	Plan Regulador: zonificación de San Luis Potosí según el valor del suelo... ..	90
MAPA II.5	Vialidades propuestas en el Plan Regulador.....	91

MAPA IV.1	Ubicación de los predios de la Ladrillera y Casa Blanca en la mancha urbana de San Luis Potosí .....	189
MAPA IV 2	Ubicación de los Proyectos desarrollados por el Gobierno del Estado de San Luis Potosí en de los predios de la Ladrillera y Casa Blanca.....	190
MAPA V.1	Boulevard San Luis.....	232
MAPA V.2	Localización Centro de Convenciones, Museo Laberinto de las Ciencias y las Artes y Universidad Politécnica .....	233
MAPA V.3	Localización Centro Estatal de las Artes .....	237
MAPA V.4	Localización Ciudad Satélite.....	238