



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
CAMPUS III

MAESTRÍA EN ESTUDIOS REGIONALES
CON ESPECIALIDAD EN DESARROLLO URBANO

GESTIÓN INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE SAN
CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS.
DURANTE EL PERIODO 1992-1995

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ESTUDIOS REGIONALES

PRESENTA:

Raúl Suasnavar Hidalgo

DIRECTOR DE TESIS:

MTR. MARIO AURELIO PANIGUA COELLO

SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS, MÉXICO JUNIO DE 2010





UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE CHIAPAS



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, C-III
ANTROPOLOGÍA SOCIAL ECONOMÍA HISTORIA SOCIOLOGÍA
San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.
Mayo 25 de 2010
Oficio número: SA/191/09

Asunto: Autorización de impresión de Tesis
de Grado.

C. RAUL VICENTE SUASNAVAR HIDALGO
PRESENTE.

Con base al Reglamento de Evaluación Profesional para los Egresados de la Universidad Autónoma de Chiapas, y habiéndose cumplido las disposiciones en cuanto a la aprobación del contenido de su Trabajo de Tesis de Maestría: **GESTION INSTITUCIONAL Y PARTICIPACION CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE SAN CRISTOBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS, DURANTE EL PERIODO 1992-1995.** Por parte de los integrantes del Jurado, CERTIFICO el VOTO APROBATORIO emitido por éste y autorizo la impresión de dicho trabajo para que sea sustentado en su Examen Profesional para obtener el grado de **MAESTRO EN ESTUDIOS REGIONALES CON ESPECIALIDAD EN DESARROLLO URBANO.**

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para saludarlo cordialmente.

Atentamente

"Por la conciencia de la necesidad de servir"

MTRO. JORGE LUIS DEL TORRES ROJAS
DIRECTOR



FACULTAD DE CIENCIAS
SOCIALES
DIRECCION

C.c.p.- Archivo/minutario
JLFTR/ebo.



UNIVERSIDAD
PARA EL DESARROLLO
1969-2016

Mi agradecimiento sincero para todos aquellos que me impulsaron a culminar este trabajo, a los caballeros de la lente porque en la maestría consolidamos una profunda amistad, Mario, Artemio, Ishmar, deber cumplido.

De manera especial quiero agradecer al Mtro. Francisco Enríquez Castillo, sin su ayuda me hubiese sido imposible terminar este trabajo, gracias amigo.

A LOS MIOS:

POR SU COMPRESION Y APOYO, PORQUE CON SU GENEROSIDAD RESPETARON EL TIEMPO QUE NO LES DEDIQUE, IMPULSANDOME EN TODO MOMENTO A TERMINAR LOS ESTUDIOS DE MAESTRIA.

A ELLOS MI GRATITUD Y TODO MI AMOR.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.	1
CAPÍTULO I	8
1.1 El federalismo mexicano.	8
1.2. El municipio en México.	11
1.3. El municipio en el contexto nacional.	13
1.4. Ley general de asentamientos humanos.	15
1.5. Las ciudades: sus funciones y papel dentro del ámbito.	17
1.5.1. Las ciudades medias en México	21
1.5.2. Plan nacional de desarrollo 1989-1994.	23
1.5.3. Plan nacional de desarrollo 1995-2000.	24
1.5.4. Las ciudades medias en el sistema urbano nacional.	25
1.5.5. El programa de 100 ciudades.	27
1.5.6. Fundamentación jurídica.	28
1.5.7. Lineamientos de instrumentación.	29
1.5.8. Lineamientos de operación.	32
1.5.9. Tipología de acciones.	33
1.5.10. Actividades a realizar por los ejecutores.	34
1.5.10.1. Gobierno Municipal	34
1.5.10.2. Gobierno estatal.	34
1.5.10.3. Sector privado.	35
1.5.10.4. Sector social.	35
1.5.10.5. BANOBRAS.	36
1.5.10.6. FONATUR.	36
1.5.10.7. NAFIN.	36
1.5.10.8. Delegaciones SEDESOL.	37
1.5.10.9. Esquema de financiamiento propuesto.	37
1.5.11. Cobertura de población del programa 100 ciudades	41
1.5.12. Participación de la sociedad	48

1.5.13. Interrelación desarrollo económico y urbano	50
1.5.14. Relación de ciudades, estados y municipios	52
1.5.15. Ciudades y prioridades	59
1.6. La planeación urbana y local.	60
1.7. El sistema nacional de planeación democrática	63
1.8. La política de descentralización y la reforma municipal del artículo 115.	
1.8.1. La reforma del artículo 115 y los servicios públicos.	71
1.8.2.- El papel de los ayuntamientos en la planificación urbana.	72
1.9.- Participaciones federales	74
1.9.1.- Fórmula para la distribución de las participaciones federales.	75
1.9.2.- Participaciones federales por estados.	78
1.10.- La gestión municipal en el desarrollo urbano.	79

CAPÍTULO II.EL MUNICIPIO DE SAN CRISTOBAL DE LAS CASAS CHIAPAS.

	85
2.1. Contexto histórico.	85
2.2. Factor demográfico.	86
2.3. Estructura urbana.	88
2.4. Centros de barrio, colonias y fraccionamientos.	89
2.5. Principales actividades económicas.	91
2.6. Población económicamente activa.	92
2.7. Infraestructura, equipamiento y servicios.	94
2.8. Estructura administrativa municipal.	97
2.9. Organigrama del ayuntamiento municipal de San Cristóbal de Las Casas Chiapas 1992-1995.	99
2.10. Estructura administrativa del ayuntamiento.	99
2.11 Servicios públicos.	101
2.12. Planeación municipal.	102
2.13. Hacienda municipal.	103
2.13.1. Presupuesto de egresos.	103
2.13.2. Administración de personal.	104
2.13.3. Administración de recursos materiales.	105

2.14. Obras públicas.	105
2.15. Seguridad pública.	106
2.16. Bandos y reglamentos municipales.	106
2.17. Ley orgánica municipal.	108
CAPÍTULO III PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN VECINAL EN SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS.	112
3.1 participación vecinal.	112
3.2 Creación de participación y colaboración vecinal.	117
3.3. Actores del proceso de democratización.	123
3.4 Propuesta de abierta de gestión	130
3.5. Los Consejos tuvieron como objetivos.	133
3.6 Integración de los consejos vecinales por barrios y colonias.	136
3.7. Nueva formas de participación ciudadana.	138
CONCLUSIONES.	140
BIBLIOGRAFÍA.	143

INTRODUCCIÓN.

La participación de la comunidad tiene importancia primordial en la medida que la realidad municipal requiere de la utilización integral y eficiente de todos los recursos disponibles para generar mejores condiciones de vida entre los habitantes, por ello, la participación de la ciudadanía en los planteamientos y soluciones de algunos de los problemas que la propia población enfrenta, es un importante elemento para acercar a la toma de decisiones, los deseos y las necesidades de la población, elementos importantes para el desarrollo urbano del municipio de San Cristóbal de las Casas, particularmente la zona urbana.

Cuando las acciones se realizan sin los sentimientos de la comunidad, la apropiación de los recursos, de los beneficios y valores que estos generan es desigual. De esta forma, el desafío no solo se reduce a perfeccionar la representación de los ciudadanos en la estructura de decisión de gobierno, sino se trata, también de promover la participación comunitaria como ejercicio cotidiano de la democracia.

Hoy día es imposible considerar gobernar sin la participación de los diferentes sectores que componen la sociedad en su conjunto, los diferentes niveles de gobierno permiten observar la capacidad de acción de los actores sociales involucrados en la gestión, particularmente la de los gobiernos locales. La participación de la comunidad en las diferentes formas de organización permite

consensar las acciones de gobierno y legitiman a la vez en el ámbito de su acción todas las propuestas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población.

- Con base a lo anterior se plantea la siguiente pregunta fundamental de la investigación:

¿Cuál es el impacto en la sociedad sancristobalense la organización de los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal en el proceso de gestión del gobierno local en San Cristóbal de las Casas, Chiapas en el periodo comprendido entre los años 1992 a 1995?

Las preguntas específicas que se efectuaron para esta investigación:

¿Los Consejos Vecinales responden verdaderamente a las expectativas organizativas de la población?

¿Los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal incluyen a todos los sectores de la población?

¿La población responde al llamado de los Consejos Vecinales y demanda el acceso a la toma de decisiones del gobierno local?

¿La sociedad canaliza todas sus propuestas de obra y servicios públicos a través de los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal?

¿Qué importancia tuvo para el ayuntamiento municipal la participación de la ciudadanía a través de los Consejos Vecinales?

¿La Coordinación de Participación y Colaboración Vecinal como oficina de enlace cumplió con las tareas encomendadas por el gobierno local y captó de manera objetiva las inquietudes de la población demandante de servicios y de infraestructura urbana?

La metodología que se utilizó es la que caracteriza la investigación cualitativa, el tipo de investigación es fenomenológica, documental, como técnicas fue la observación y la entrevista.

La presentación de este trabajo contiene tres capítulos que a continuación se presentan.

En el **Capítulo I** se aborda sobre el federalismo mexicano con un recuento histórico desde 1810 hasta 1990, así como también se efectuó una contextualización teórica referente a el municipio en México, explicando lo referente a la ley de asentamientos humanos, y su fundamentación legal.

En el **Capítulo II** se describe la ubicación y características generales de la ciudad de San Cristóbal de las casas, lugar donde se llevo a cabo la presente investigación.

En el **Capítulo III** se analiza la participación y colaboración vecinal en San Cristóbal.

Finalmente se anotaron las conclusiones, así como la bibliografía de esta tesis.

CAPÍTULO I

FUNDAMENTO TEORICO

En este capítulo se abordará sobre la evolución histórica del federalismo mexicano, la evolución del municipio, lo referente a la ley general de asentamientos, las ciudades: sus funciones y papel dentro del ámbito socioeconómico y la normatividad legal.

1.1. El federalismo mexicano.

A partir de las luchas libertarias de 1810, en las que se busca cumplir el ideario de un país independiente, gobernado por sí mismo, y en la que se intenta romper con un colonialismo de 300 años, se dan los primeros pasos hacia lo que constituiría en el futuro la nación mexicana.

El espíritu visionario de Morelos supo plasmar en la primera constitución de 1824, en el Congreso de Chilpancingo, los aspectos que se consideraban más relevantes para conformar jurídicamente los lineamientos básicos con los cuales México podría iniciar así, una vida independiente.

Es con la entrada del ejército trigarante a la ciudad de México el 21 de septiembre de 1821, que los esfuerzos por consolidar una nación independiente dan frutos y comienza una etapa histórica caracterizada por luchas internas por el poder, problemas económicos y políticos, intervenciones extranjeras, lo que moldeará y dará cuerpo a las actuales instituciones de la federación.

Es el siglo XIX, con el triunfo de los liberales, que el federalismo se consideró según Luis Aguilar Villanueva (Aguilar, 1996, p.p. 3-37) como la única solución para preservar la unidad nacional en formación y detener el ánimo separatista de varias provincias del territorio mexicano, acosadas por presiones externas y conflictos internos.

La práctica política y administrativa fue adquiriendo cada vez más rasgos centralistas con la intención de consolidar la integridad territorial y la identidad nacional. La meta última era la construcción de un verdadero Estado Nacional.

Posteriormente, en el siglo XX, la configuración post-revolucionaria del sistema político y la necesidad de modernizar la vida social y económica del país acentuaron el predominio del gobierno federal (en particular de la presidencia) sobre los otros órdenes de gobierno en el diseño institucional del Estado mexicano. *La centralización administrativa, política y económica ha sido la característica dominante del arreglo federal mexicano a lo largo del siglo.* El resultado actual es evidente: el gobierno federal se ubica por encima de la soberanía de los estados y de la autonomía de los municipios.

A mediados de la década de los setenta, se dieron los primeros pasos, administrativos más que institucionales y políticos, que buscaron aminorar la tendencia centralista y reactivar el federalismo mexicano. Se crearon primero, los *Comités Promotores del Desarrollo de los Estados (Coprodes)*, organismos que definían y coordinaban la colaboración de los Estados en las tareas emprendidas por el gobierno federal. Más tarde, en 1980, se introdujo, por un lado, el *Convenio Único de Coordinación (CUC)*, instrumento jurídico que formalizaba las relaciones intergubernamentales en el marco de las políticas de desarrollo de los estados y, por el otro, el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)*, instrumento de coordinación intergubernamental orientado a promover el uso racional y la distribución equitativa de los recursos públicos en toda la nación.

A raíz de la crisis fiscal y administrativa del gobierno mexicano en 1982, el gobierno federal enfrentó serios problemas para sostener los promedios históricos de inversión y gasto en los estados y financiar el desarrollo de las regiones del país. Se reconoció por tanto, la necesidad de aligerar la sobrecarga fiscal y administrativa del gobierno federal y, en consecuencia, también la necesidad de

profundizar las medidas que fortalecieran la capacidad económica, administrativa y política de estados y municipios. En este sentido, la reforma constitucional del *artículo 115, en 1983,* redefinió el papel asignado al municipio en la estructura del sistema federal mexicano, mediante la definición de sus fuentes de ingreso, la enumeración de los servicios públicos a su cargo y el reconocimiento explícito de su autonomía.

También se estableció, con la modificación al *artículo 26* de la Constitución, el *Sistema Nacional de Planeación Democrática (SPND)*, y la obligación de gobernar conforme a un *Plan Nacional de Desarrollo (Planade)*, con el propósito de recobrar el carácter público, socialmente consultado y pactado de la acción del gobierno, así como establecer el ejercicio de la planeación como condición e instrumento de una acción gubernamental racional, coherente entre objetivos, medios y recursos. Los *Coprodes* y el *CUC* se transformaron respectivamente en ***Comités para la Planeación del Desarrollo de los Estados (Coplades)*** y en el ***Convenio Único de Desarrollo (CUD)***, como los nuevos mecanismos institucionales y administrativos para mejorar la cooperación intergubernamental en las tareas del desarrollo. También en la década de los ochenta se impulsaron, sin gran éxito, los procesos de descentralización educativa y de salud.

En la administración del presidente ***Carlos Salinas***, la llamada ***“reforma del Estado”*** introdujo formas novedosas de política social asistencial y de desarrollo cuya intención declarada fue la de incorporar la corresponsabilidad y la participación de la comunidad en la solución de sus problemas comunes. Dentro de este buscado nuevo estilo de gestión pública, el *Programa Nacional de Solidaridad* (Pronasol), se convirtió en el principal instrumento de gobierno para combatir la pobreza extrema y promover el desarrollo social. Sin embargo, ***Solidaridad*** no fue sólo una política de gasto focalizado; quiso ser también un mecanismo de colaboración intergubernamental y ciudadana. A través del programa, el gobierno federal aportó los recursos públicos programados para el

ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación (Solidaridad y Desarrollo Regional), pero también se canalizaron recursos a los estados y municipios, y la ciudadanía aportó mano de obra y/o los bienes y servicios a su alcance. El gobierno salinista también pudo concretar la descentralización de los servicios de educación primaria, secundaria y normal a las entidades federativas (Aguilar, 1996, p. p. -3-37).

1.2. El municipio en México.

El Municipio contemporáneo de México encuentra su primera manifestación en la fundación de la Villa Rica de la Veracruz, en 1519, lugar y fecha en que tuvo lugar la creación del primer Ayuntamiento de la América Continental.

El municipio, considerado en la organización política administrativa de México, como base de su división territorial y como la célula básica a través de la cual el Estado extiende su influencia hasta los rincones más apartados de la república, tiene su base jurídica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y forma parte integral de los tres niveles de gobierno Federación, Estado y Municipios, que estructuran el sistema político-administrativo y le dan coherencia, constituyendo para el sistema, un medio a través del cual acceder al control de diversas tribuciones instituidas constitucionalmente y asimismo procurar su desarrollo a través de las participaciones que la federación hace llegar por la recaudación de impuestos federales. Es quizá ésta la primera y más antigua forma de organización político-social.

La evolución del municipio en México, ha estado caracterizado por carencias, debilidades y avances a lo largo de su conformación como institución de gobierno, y que con la reforma del Artículo 115 constitucional, se le otorgó nuevas facultades, garantizadoras de su autonomía política como municipio

libre. Si bien las experiencias descentralizadoras han incrementado las responsabilidades de los gobiernos estatales y municipales, las capacidades financieras para solventarlas no han sido lo suficientemente equitativas para la mayoría de los municipios urbanos y rurales para cumplir con las nuevas funciones públicas.

En la concepción del federalismo mexicano, los ayuntamientos representan el espacio de gobierno más cercano a la gente, porque permiten atender oportunamente sus demandas, incorporar la participación de la ciudadanía y manifestar el sentido social de toda buena administración pública. Por lo tanto, el municipio se convierte en la pieza fundamental para el avance en la participación ciudadana en la gestión gubernamental; a través del impulso de formas sistemáticas de consulta y contraloría social. (Programa de Desarrollo Municipal 1995-200; 1996; 18).

Según Joan Perdigó, el municipio debe entenderse como el "conjunto de relaciones sociales, económicas y de prestación de servicios elementales, que se establecen en el seno de una colectividad humana determinada y asentada en un espacio limitado del territorio. será siempre y en todo caso una pieza básica del Estado, cualquiera que sea la forma que éste adopte" (Perdigó, 1987; 77-97).

Siguiendo a Perdigó, el municipio constituye el reconocimiento de la "entidad", de la personalidad jurídica propia de la colectividad local, y ésta personalidad jurídica es, anterior o independiente del Estado; el municipio necesita para su existencia, que una organización política superior reconozca su "entidad" y su "capacidad" para ser sujeto de relaciones. Y es sobre esta base, que se fundamenta a su vez, la caracterización del municipio como administración pública, prestadora de servicios y funciones públicas y a la vez, cauce de representación política, común en la mayoría de los Estados modernos.

Constitucionalmente, el municipio es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, compuesto por tres elementos que, además de ser imprescindibles, condicionan su existencia.

Los elementos clásicos del municipio son:

En primer lugar están los elementos físicos: **la población y el territorio**. **La población** integrada no sólo por los habitantes o vecinos, individualmente considerados, sino por su entramado de relaciones familiares, sociales, económicas, de clase, culturales o de simple afinidad entre grupos o individuos, constituye **la colectividad**. Se considera el sustento del municipio además de ser el indicador más importante para la implantación, formulación y ejecución de las políticas públicas, y sobre el cual recae la acción directa del gobierno local.

El territorio y su constitución en términos municipales, entendido como porción de territorio en la que la administración municipal extiende su jurisdicción y que es concebido como el lugar de asentamiento de la comunidad. Está determinado jurídicamente por los límites geográficos donde se efectúan las actividades industriales y comerciales, las manifestaciones sociales y culturales, así como la realización de las acciones del gobierno y la administración municipal.

En segundo lugar está **el gobierno** como elemento que se materializa en un Ayuntamiento de elección popular directa y de representación proporcional. Investido de personalidad jurídica y patrimonio propios, tiene la representación política y legal del municipio, por lo que posee autoridad legítima para el ejercicio del poder público. (Programa de Desarrollo Municipal, op. cit. 19, 20).

1.3. El municipio en el contexto nacional.

Enfrentarse a la problemática municipal en México, significa analizar un universo caracterizado por la heterogeneidad y complejidad de diferencias, (aunque compartan ciertos rasgos comunes) no sólo geográficas y demográficas.

Según Alejandra Massolo, existen suficientes datos para señalar que las características más distintivas del municipio mexicano son su ***diversidad y heterogeneidad***. Las actividades económicas, los recursos naturales de que disponen, las diferencias étnicas de la población, así como la capacidad administrativa y de gestión de sus autoridades, presentan una amplia variedad de situaciones que hacen del municipio mexicano un mosaico diverso y diferenciado, tanto por sus distintas dimensiones territoriales, como por su mayor o menor importancia en términos económicos y políticos, o incluso estratégicos y por sus recursos o su posición en relación con las fronteras del país. (Massolo, 1995, p. 27)

Es posible advertir que, mientras existen grandes extensiones territoriales bajo el mando de una única autoridad local, existen también un excesivo fraccionamiento de comunidades locales. Esta *dispersión* de la población en numerosos y pequeños poblados, se advierte en varios estados, entre los que destaca Oaxaca, con 570 municipios, en su mayoría pobres y con predominio de población indígena. Los estados de Puebla y Veracruz tienen más de 200 cada uno y más de 100 los de **Chiapas**,¹ Jalisco, México, Michoacán y Yucatán.

¹ En el caso del Estado de Chiapas, el municipio de Ocosingo ubicado en el extremo sur del Estado de Chiapas, presenta una extensión de 10 529 km², con 11.02 habitantes por km² y contaba para 1990 con 121 012 habitantes, se presenta como el municipio más grande superando incluso al estado de Tlaxcala, que cuenta con 4 037 km² de extensión territorial. (INEGI, Anuario Estadístico 1995)

país, con la ocupación del espacio que protagonizaron diferentes actores sociales y de los efectos directos o indirectos de políticas económicas urbanas y sociales del Estado mexicano. (Massolo, Ciudades, 28, 1995; op. cit. pág. 27)

De acuerdo a la clasificación del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN, 1993), en 652 municipios predominan las actividades industriales y manufactureras, 386 son turísticos, 51 mineros, 1 431 agrícolas, 789 indígenas, 197 se localizan en litorales, 58 en las fronteras y 126 en áreas metropolitanas. Es en las tres principales áreas metropolitanas (ciudad de México, Guadalajara y Monterrey), donde se concentra 25.2% de la población, mientras que existen 154 016 localidades de menos de 2 500 habitantes y 2 488 localidades de entre 2 500 y 100 000 habitantes; el patrón territorial de la población mantiene el desequilibrio entre concentración urbana y dispersión rural.

Es necesario considerar que en último caso, se trata de estados que se cuentan entre los que tienen un territorio mayor, pero el contraste interno entre regiones desarrolladas y pobres es evidente. Estos datos indican que el ordenamiento actual es producto de los procesos histórico sociales en las distintas zonas del La República Mexicana está conformada (mayo 1995) por 2 395 municipios y según la información censal de 1990, 60 cuentan con la mayor cantidad de habitantes, destacando en los primeros lugares: Guadalajara, Jal.; Nezahualcóyotl y Ecatepec, Estado de México; Monterrey N.L. y Puebla, Puebla.

1.4. Ley general de asentamientos humanos

Una de las participaciones gubernamentales que han tenido una importante trascendencia en la planeación territorial y las actividades económicas en México fue la *Ley General de Asentamientos Humanos* expedida en 1976 y reformada en 1981 y 1983. Para Juan Manuel Ramírez "constituye un avance indudable en la historia de la planeación espacial en México al haber homogeneizado la legislación federal, estatal y municipal, relacionada con los asentamientos humanos, e iniciado la coordinación entre estos niveles de gobierno." (Ramírez, 1989; 27)

La Ley General de Asentamientos Humanos, estableció desde su origen la realización de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Su elaboración correspondió a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). En enero de 1977 se iniciaron los trabajos al respecto. Finalmente el 12 de mayo de 1978 se aprobó su versión final. Este fue en la historia de la planeación urbana de México el primer Plan Nacional de Desarrollo. (Garza, 1989, p. 13)

Sin embargo, el nuevo dinamismo de la expansión de las ciudades medias relativamente balancea este desequilibrio, ya que el número de ciudades entre 100 000 y 500 000 aumentó a 77, albergan a 22.4% de la población y son las que han estado experimentando las más altas tasas de crecimiento. (Massolo, op. cit., 1995, pág. 27)

Gustavo Garza y Sergio Puente señalan 4 limitantes de este Plan, derivadas de su naturaleza normativa, los cuales fueron: falta de una estrategia concreta y viable para modificar la distribución territorial de la población y las actividades económicas; lo reducido de los recursos financieros, la ilusión de poder maniobrar la dinámica urbana a través de la "concertación" de las instancias de gobierno; y su gran amplitud de objetivos y propósitos. (Garza y Puente, 1989; 79)

Paralelamente a la Ley General de Asentamientos Humanos surgió el Sistema Nacional de Planeación Democrática, estableciéndose a través de algunas adiciones a los artículos 25 y 26 constitucionales y la expedición de la Ley de Planeación. En opinión de Antonio Azuela la promulgación de la Ley de Planeación en 1983 no significó abrogar la Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que desde entonces coexisten dos regímenes legales aplicables a la planeación urbana los cuales giran en torno a dos aspectos en que el marco legal existente ha tenido mayor importancia: la propiedad del suelo urbano y la división de competencias entre niveles de gobierno. Para Azuela (Azuela, 1989; 58-63) el problema más complejo en relación al uso del suelo se presenta con la urbanización de ejidos y comunidades, donde el régimen jurídico de la planeación urbana carece de significado por contraponerse con el orden legal de la Ley de la Reforma Agraria.

Acerca de la división de competencias el autor concluye que por razones de poder político se han reconocido sólo parcialmente las atribuciones que la reforma municipal otorga a los ayuntamientos en materia tributaria, de servicios y de planeación urbana. Respecto a la dimensión territorial y el ordenamiento de los procesos de urbanización, la Ley de Asentamientos Humanos fue también modificada, delimitando las competencias que le corresponden a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), a las legislaturas y ejecutivos estatales y a los ayuntamientos (Diario Oficial, 7 de febrero de 1984).

Los ayuntamientos tienen la facultad de intervenir y participar en el ámbito determinado por las fracciones V y VI del artículo 115, especificando la Ley de Asentamientos otras competencias y responsabilidades que deben atender los gobiernos municipales: promover la participación de los grupos sociales; enviar los planes o programas de desarrollo urbano municipal, para su publicación al gobernador de la entidad; prever lo referente a inversiones y acciones que tiendan a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano que administre; proponer a los poderes del estado que correspondan, la fundación de centros de población dentro de los límites de su jurisdicción cuando a su juicio sean necesarios, promoviendo en su caso los correspondientes centros de trabajo. (Massolo A. 1989; 128)

1.5. Las ciudades: sus funciones y papel dentro del ámbito socioeconómico.

Las ciudades difícilmente pueden concebirse como simples soportes físicos de población y actividades económicas, ya que se han convertido en colosales plantas productivas cuya existencia es imprescindible para los modernos procesos productivos. De aquí que su desempeño macroeconómico condicione buena parte de nuestras actividades.

Para **la economía urbana**, (Castro, 1995, p.p. 65-74) las ciudades son centros de ensamblaje, procesamiento, intercambio y distribución de bienes y servicios destinados a una población cuya dinámica de crecimiento responde al tamaño, las funciones, el desarrollo, la riqueza y la expansión de estas localidades. ¡En México el crecimiento poblacional en lo que va del presente siglo ha transformado el patrón de uso del suelo y propiciado la concentración demográfica y de actividades económicas en determinados puntos y regiones.

La década de los ochenta marca un período de cambios en las modalidades del crecimiento urbano de México. Las tendencias concentradoras comienzan a menguar, e incluso a revertirse a favor de un movimiento centrífugo que incluye la descentralización de la población y las actividades económicas de los grandes centros urbanos hacia sus regiones inmediatas.

Este proceso ha favorecido a las llamadas ciudades medias, aunque ha privilegiado a algunas que por sus economías de aglomeración o su ubicación estratégica han tenido la capacidad de aprovechar el momento descentralizador. Al respecto, se puede argumentar que la forma cuantitativa y cualitativa en que la población se distribuye en el territorio responde a los cambios de la economía en general y de la tecnología de las comunicaciones y transportes en particular.

Para algunos de los estudiosos de la urbanización en América Latina, el rápido crecimiento de las ciudades y sus consecuentes problemas de servicios y de empleo, eran característicos de la transición hacia la sociedad "industrial", modelo construido sobre la idea de la inevitabilidad y permanencia del sistema capitalista como única vía de desarrollo. Para *la teoría de la dependencia*, la urbanización en América Latina debía ser comprendida según las distintas formas de dependencia impuestas por el desarrollo del modo de producción capitalista a nivel mundial. La "marginalidad" según ciertos autores, era consecuencia más bien de la tecnología avanzada que determinaba una industrialización con baja capacidad de absorción de mano de obra, originando un abultamiento del sector de servicios no productivos.

De esta manera, la urbanización y la industrialización no eran procesos disociados como pensaban algunos estudiosos, sino que el desequilibrio entre empleo industrial y crecimiento urbano de la población y, entre ciudades, se debía al carácter dependiente de la industrialización

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo urbano del país, puede entenderse a la luz de dos fenómenos con marcadas interrelaciones en cuanto a su origen y evolución:

- a) las disparidades en las ventajas competitivas regionales y,
- b) la consecuente concentración territorial de las actividades y de la población en un reducido número de sitios. Ambos fenómenos denotan el uso desequilibrado del territorio en cuanto a la distribución de las fuerzas productivas y su desarrollo. (Castro, 1995, p. p. 65-74)

Ramírez, infiere que como parte del proceso de urbanización en el país se han observado crecientes desequilibrios ***intra e interurbanos***, así como de carácter regional. Clasifica estos desequilibrios urbanos caracterizándolos desde dos puntos de vista, de elevado costo social, las cuales se vinculan con la ocupación del suelo.

Desde el ***punto de vista intraurbano***, el crecimiento caótico y al margen de las disposiciones establecidas en los planes ha llevado a la ocupación de terrenos no aptos para el desarrollo urbano y a la urbanización de terrenos con vocación agropecuaria o de zonas de preservación ecológica, así como a ocupar terrenos con usos incompatibles. Los costos sociales resultantes se pueden sintetizar en el alto riesgo físico que significan para la población residente, las elevadas inversiones necesarias para dotarlos de infraestructura y servicios y la pérdida de terrenos de alto potencial agropecuario.

En ***el plano interurbano***, el patrón territorial del país se expresa en situaciones extremas caracterizadas, por un lado, por la *dispersión* de pequeñas localidades rurales y las insuficiencias de carácter urbano en las ciudades medias, coexistiendo, por otro lado, con crecientes *concentraciones* en torno a las zonas metropolitanas. Desde esta óptica, además de los costos sociales señalados, habría que considerar los costos de oportunidad asociados al mantenimiento de

las zonas metropolitanas y los relacionados con el desarrollo y la consolidación de ciudades alternativas de tamaño medio y centros de población de carácter rural.

Agrega además que la dinámica del proceso de urbanización se ha caracterizado también, porque su velocidad y sus características han rebasado las previsiones de usos y destinos del suelo, marcadas por los planes y programas, así como de los recursos disponibles. Opina que las acciones del gobierno de Carlos Salinas, como la aprobación de una nueva Ley de Asentamientos Humanos, la puesta en marcha del Programa de las 100 ciudades; los trabajos del Programa de Solidaridad en materia de introducción de servicios, infraestructura y vivienda; los acuerdos y convenios destinados a facilitar y abaratar los programas de vivienda popular, tienen el común de **reconocer** que **las políticas urbanas** son elementos de orientación para el desarrollo regional, que **el desarrollo urbano** es una actividad de corresponsabilidad de los sectores social, privado y público de carácter sistemático, en la que las acciones de cada uno de los actores influyen en las de los restantes; de propiciar un crecimiento autosustentable y sustentable.

La inercia de los procesos de conformación y crecimiento del ámbito urbano y sus relaciones con el desarrollo rural se enfrentan a nuevas reglas: no basta contar con una legislación que, desde la perspectiva agraria y urbana, reglamente y regule los usos y destinos del territorio; éstos tienen, además, que ser congruentes con los patrones regionales de uso del suelo.

Para Ramírez, las regiones están constituidas por un conjunto de subsistemas en constante interacción. Su funcionamiento es producto de la concomitancia entre la configuración propia de cada subsistema, sus relaciones internas y las relaciones recíprocas entre ellos; de procesos que influyen y son influidos por la misma interacción. De tal suerte que, como sistemas, las regiones son más que la suma de sus partes—de sus subsistemas--, es una totalidad.

El reordenamiento urbano y los alcances y limitaciones de los esquemas de planeación dependen de la dinámica física y socioeconómica de las regiones. Dichos esquemas se modifican de manera constante por los cambios económicos, sociales y políticos del espacio físico, entre los que destacan *la creciente terciarización* que ha conducido a cambios de uso del suelo; las limitaciones derivadas de las intensidades y densidades permitidas en las zonas centrales; la creciente participación social local en la determinación de usos del suelo, la necesidad de nuevas zonas para canalizar desarrollos específicos.

El *reordenamiento urbano* es, en muchas regiones, una necesidad impostergable para garantizar su funcionamiento; en otras, es un reclamo de la población local, que busca con ello mantener y de ser posible mejorar, las condiciones de su entorno urbano. (Ramírez p.p. 45-50)

1.5.1. Las ciudades medias en México.

Una **ciudad media**, de acuerdo con el **Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1984** (PNDUV:1984), es un centro de población de cien mil a un millón de habitantes. Esto abre dos opciones: se pueden identificar las ciudades medias como aquéllas con este rango de población en el momento de hacer el análisis; tal parece ser el criterio aplicado por el PNDUV. En este caso, el número e identidad de las ciudades medias cambiarían con el tiempo.

El otro criterio de definición, por la **Sedue**, (hoy Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; SEMARNAP) identifica las ciudades medias como las que tenían entre cien mil y un millón de habitantes en una fecha determinada, por ejemplo, 1980 ó 1985. De esta manera, durante un tiempo, la estrategia de planeación puede aplicarse a un mismo conjunto de ciudades, independientemente del tamaño de cada una en un momento dado.

Para lograr la redistribución demográfica, el PNDUV 1984, proponía tres tipos de impulso:

Primero el impulso industrial, para el cual se identificaron 22 ciudades o corredores urbanos.

El segundo tipo de impulso se aplicaría a otro conjunto de 20 ciudades, identificadas como centros de apoyo agropecuario.

En tercer lugar, se identificaron 18 ciudades, donde se deberá impulsar la actividad turística, mejorar el patrimonio histórico y arquitectónico y dotar a la población de servicios e infraestructura urbana.

Además de estos tres tipos de impulso económico, la capacidad de prestar servicios estatales y regionales fue otro criterio considerado para clasificar las estrategias correspondientes a las ciudades medias.

El concepto de **ciudad media** surgido en el **Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984**, y que Priscilla Connolly en su análisis del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984 (PNDUV;1984) lo centra en el concepto de **ciudad media**, y afirma que es el elemento estratégico clave para intentar alcanzar el objetivo fundamental del programa: "Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios". Al observar la menor dinámica experimentada por las ciudades medias del país en comparación con las grandes, concluye, que es difícil encontrar alguna influencia de las estrategias de impulso señaladas en el PNDUV 1984 y en las tendencias de crecimiento de las ciudades medias.

Así, la tendencia del crecimiento urbano parece ser ajena al PNDUV 1984 y obedecer a factores económico-sociales que han estado históricamente determinando la organización del espacio en México y que están lejos de ser incorporados en el programa. En síntesis, se agregaría que en el período

comprendido entre el Plan de 1978 y el Programa de 1984 no ocurre ningún avance en la planeación urbana en México, a pesar del notable desarrollo de su superestructura jurídica (Connolly Priscilla, 1989. pp.103-120)

1.5.2. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Asimismo el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*; (PND, 1989-1994; 108) proponía impulsar el desarrollo regional y urbano a través de una estrategia de descentralización de decisiones, de desconcentración de la actividad económica y de desarrollo urbano y municipal en cada una de las regiones del país.

Esta política de desarrollo regional y urbano se orientó al logro de tres grandes objetivos: la transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos y el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades mediante su ordenamiento y regulación.

Proponía como estrategia el consolidar un Sistema Urbano Nacional (SUN) intentando con ello controlar el crecimiento de las grandes ciudades, e impulsar el desarrollo de centros alternativos - *ciudades medias* - con vistas a lograr una mejor integración rural-urbana, al reorientar el desarrollo de las ciudades pequeñas.

Al consolidar sistemas urbano regionales se pretendía reducir y así sustituir los flujos migratorios a las áreas metropolitanas y orientarlas a áreas regionales mejorando las condiciones de vida en el medio rural y con ello lograr el apoyo a ciudades medias y pequeñas.

De esta manera, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se aprecia que la estrategia de fortalecer ciudades secundarias se basaba en los principios de la polarización del desarrollo, con base en un sistema de ciudades regularmente distribuido que se ajusta fundamentalmente a los principios de la teoría del lugar central. Una de las fallas más señaladas respecto al fortalecimiento de centros de desarrollo de este tipo, es que no tienen la efectividad para cumplir fines de carácter social, como por ejemplo estimular el desarrollo en las regiones más atrasadas. Este tipo de políticas están orientadas más a incrementar el papel relativo de una región o de un centro urbano de importancia en la producción nacional, que a especificar mecanismos para que los grupos locales más pobres obtengan importantes beneficios sociales.

1.5.3. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En contraste el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, para cumplir con los objetivos de la política de población en materia de distribución espacial, migración y desarrollo sustentable, enuncia que se procurará:

- Fomentar la reorientación de los flujos migratorios que se dirigen a las principales zonas metropolitanas, estimulando la consolidación de ciudades intermedias y pequeñas como destinos alternos, reforzando la integración de ciudades pequeñas con sus áreas rurales de influencia.
- Favorecer la articulación de cadenas productivas locales y regionales que privilegien la generación de empleo y posibiliten mayor integración y participación de los agentes y sectores económicos.

Los objetivos para el desarrollo urbano para el período 1995-2000 son dos:

- Propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones que todavía ofrecen condiciones propicias para ello.
- Inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población.

Para ello se instrumentarán cuatro estrategias principales:

- Desarrollo urbano de las 100 ciudades medias.
- Consolidación del papel de las principales metrópolis.
- Reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano.
- Impulso a la participación ciudadana. (Programa Nacional de Desarrollo 1995- 2000; p. p. 103, 108, 109.)

Los Planes de Desarrollo Urbano implementados en México, en sus planteamientos se reconoce que, esta política presenta dos importantes sesgos conceptuales: primero, se da a entender que cambiar el patrón de distribución de la población en los asentamientos y ordenar internamente las ciudades garantiza la transición hacia un desarrollo más eficiente y socialmente más justo. Es decir, hay un manejo especialista, al sugerir que las estrategias normativas que se proponen pueden realmente modificar las bases del crecimiento económico y de la desigualdad social y segundo implícitamente se aplican conceptos del desarrollo polarizado al encontrarse referencias sobre la distribución rango-tamaño.

Entre las características de los Planes de Desarrollo, están el no hacer explícitos los términos teóricos en los que se presentan los postulados normativos, ni vincular estos conceptos a circunstancias particulares de niveles local o regional, el manejo especialista en la especificación de sus objetivos generales. Cabe destacar que, el componente social no representa el elemento central de la política, junto con la concepción no explícita del desarrollo polarizado, es decir, los fundamentos teóricos sobre los que se basan las estrategias normativas que se proponen.

1.5.4. Las ciudades medias en el sistema urbano nacional.

En términos generales, se puede ubicar el surgimiento de las ciudades medias como el rasgo más novedoso del sistema urbano, dentro de ciertos amazones, de acuerdo con tres tipos de articulación transregional:

a) *Una articulación directa* de contigüidad entre dos regiones vecinas, como por ejemplo, la que se establece entre la Región Central y el Golfo, o entre el Bajío y Guadalajara;

b) *Una articulación discontinua*, con un gran vacío subregional entre dos regiones fuertes, como la que se establece entre la región central y el hinterland de Monterrey, vacío que no ha podido llenar la capital de San Luis Potosí;

c) *Y una articulación entre dos regiones* con un intersticio importante, como el caso de Querétaro, entre la región central y Guadalajara, que le confiere un rol de centro articulador. (Delgado, 1998, p.p. 69-72).

En este sentido, la aparición de ciudades intermedias en México podría expresar según Javier Delgado, la madurez de su red de ciudades, dentro de un contexto de concentración. Dentro de ese contexto resaltan las grandes ciudades medias de entre 500 mil y un millón de habitantes. Mientras más rápido crezcan (su tasa de crecimiento en los años ochenta fue de 6%), más pronto llegarán a la concentración ampliada. Hace veinte años solo Puebla tenía ese rango, en 1980 otras cuatro se agregaron, son ya 15 en la actualidad y es probable que para el año 2000, 25 ciudades rebasen ese rango de población. (Delgado, 1998; p.p. 69-72)

Es cierto que las ciudades intermedias aparecieron en todas las regiones, tanto geográficas como económicas, pero se concentran en unos cuantos corredores. Se les encuentra en *la frontera norte*, asociadas a la maquila antes que a una industrialización, dado que ahí no se han generado eslabonamientos hacia atrás (materias primas o procesos intermedios), y los que crea hacia delante están fuera del país; en el *Golfo*, de importancia estratégica pues se trata

de nuestra reserva petrolera más importante y punto terminal de uno de los principales ejes transfronterizos; o bien en el *Pacífico*, preferido por las inversiones internacionales en el turismo de playa, tanto como en el *centro-norte* gracias al sector terciario y a las últimas localizaciones automotrices; o también en el *corazón regional de México*, a pesar de todas las tentativas de descentralización y asociadas tanto al turismo de fin de semana en Cuernavaca, como al desarrollo industrial de Toluca o terciario industrial de Puebla y Tlaxcala. (Delgado, 1998: p.p. 69-72)

Parece entonces según Javier Delgado, que se debe ampliar la tradicional explicación de la *industria* como motor de la urbanización para incluir *los procesos terciarios y de intercambio actuales*; esta ampliación modifica el esquema territorial concentrado del fordismo (propio de la segunda y tercera fases) y su red de ciudades de alta primacía, asociados al modelo de crecimiento hacia adentro, el cual se agotó hacia los años setenta. En el contexto de la mundialización, donde el intercambio es lo más importante, la concentración original ya no es funcional. La formación de ciudades intermedias expresa la remodelación (en el sentido de volver a hacer el modelo) de vastos territorios para asegurar la creación de condiciones para producir "cualquier cosa, en cualquier lugar" en la búsqueda del máximo beneficio posible (Ramírez, 1991, p.p. 110).

1.5.5. El programa de 100 ciudades.

El programa de 100 ciudades, forma parte de las estrategias para el desarrollo de las ciudades medias y consta de cinco programas: regulación del uso del suelo y administración urbana, suelo urbano y reservas territoriales, vialidad y transporte, aspectos ambientales y renovación urbana de los centros de las ciudades. Este último tiene como objetivos específicos: mejorar el nivel de bienestar de la población, preservar y aprovechar socialmente el patrimonio inmobiliario histórico y artístico y rehabilitar la infraestructura, el equipamiento

social y los servicios públicos de las áreas centrales de las ciudades medias del país.

Este programa incorpora acciones en tres líneas estratégicas: *rescate y aprovechamiento del patrimonio construido, conservación e impulso a la vivienda y modernización de infraestructura y servicios*. Para ello se han propuesto tres grados de prioridad para el universo de ciudades, en función de tres características primordiales de sus áreas centrales: el valor histórico o artístico de su patrimonio construido, el grado de deterioro de su planta física y su potencial económico y turístico.

Según el programa, los recursos económicos provendrán de la aplicación de recursos federales en apoyo a las inversiones de las autoridades locales y de los sectores privado y social. Todo esto a través de esquemas financieros según el tipo de acciones a realizar, tomando en consideración que la participación federal se orientará en mayor medida a apoyar proyectos de soporte social.

A continuación se presenta la fundamentación jurídica para la realización del programa. (Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL) Programa de 100 ciudades, Programa de Renovación Urbana de los centros de las ciudades. Lineamientos de instrumentación, Diciembre de 1992.)

1.5.6. Fundamentación jurídica.

La fundamentación jurídica del Programa se estableció en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 3 y 13 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los Artículos 22, 23 y 25 del Reglamento interior de la SEDESOL.

El artículo 22, fracción III, otorga a la Dirección General de Desarrollo Urbano la facultad de establecer las normas y lineamientos para la ejecución de programas y proyectos estratégicos, así como vigilar su cumplimiento. Adicionalmente, la fracción IV señala atribuciones para proporcionar asistencia técnica a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración de sus planes y programas de desarrollo urbano.

El artículo 23, que señala las atribuciones de la Dirección General de Infraestructura y Equipamiento, en sus fracciones II y V la autoriza para promover la integración de programas y formulación de estudios y proyectos de acciones, obras y servicios en la materia, en coordinación con los gobiernos locales y los sectores social y privado.

La Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural tiene atribuciones para integrar programas de construcción y conservación de zonas y monumentos públicos en sitios históricos, en cooperación con estados y municipios; y promover entre la comunidad la conservación y uso de sitios y centros históricos pertenecientes al patrimonio cultural de la Nación, definidas en las fracciones IV y VIII del Artículo 25 del mismo ordenamiento.

1.5.7. Lineamientos de instrumentación.

En el aspecto de la Coordinación se establecieron mecanismos de coordinación entre dependencias y organismos de nivel federal, así como entre los tres niveles de gobierno, a través de las siguientes actividades:

- Coordinación entre SECTUR, SEP-INAH, CONACULTA, BANOBRAS, CFE, TELMEX y SEDESOL, con objeto de definir, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la aportación de recursos técnicos, humanos, materiales y financieros.

- En el marco del Convenio de Desarrollo Social, la coordinación entre el Gobierno del Estado, el Gobierno Municipal y la SEDESOL, para establecer las características específicas del Programa en lo relativo a: ciudades participantes, prioridades de atención, acciones a realizar, aportaciones de recursos, calendarios de ejecución y mecanismos de seguimiento y evaluación.

En el aspecto de la Concertación, la participación de los sectores social y privado se consideraron fundamentales para el logro de los objetivos del Programa, por lo que se propuso inducir una participación activa de aquellos, a través de los siguientes instrumentos:

- Establecimiento de uno o varios Convenios de Concertación entre las autoridades locales y la iniciativa privada, especialmente los propietarios inmobiliarios y las cámaras de comercio y de la industria de la construcción, que a través del establecimiento de incentivos se promueva la realización de las acciones previstas.
-
- Establecimiento de uno o varios Convenios de Concertación entre las autoridades locales y grupos sociales organizados, tales como asociaciones de colonos y vecinos, para promover la aportación de mano de obra, recursos materiales o financieros en obras o acciones programadas.

En el área de Inducción consideró importante establecer instrumentos que fomenten la incorporación al Programa de sus diversos agentes y participantes del sector privado y social. Se propusieron los siguientes:

- Incentivos fiscales como: reducción de la depreciación inmobiliaria²; otorgamiento de desgravaciones por concepto de impuesto sobre

² SIICP. Modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta, D.O.F. 26 de diciembre de 1990. Se autoriza para inmuebles catalogados como monumentos históricos o

adquisición de inmuebles e impuesto sobre traslación de dominio; deducción de impuesto sobre la renta para los donativos que se otorguen al Patronato y al Fideicomiso del Centro histórico o de Renovación Urbana.

- Reducciones o exenciones en el pago de derechos por: contribuciones de mejoras u obras materiales, expedición de licencias de uso del suelo, fraccionamientos y construcción.
- Facilitación de trámites y autorizaciones sobre licencias de uso del suelo, fraccionamientos, construcción y anuncios y en la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Para la ejecución local del programa se consideró indispensable instrumentar las siguientes acciones:

- Promoción para la integración de un Patronato de Renovación Urbana que actúe como catalizador y responsable moral de las acciones del programa. El Patronato podría estar integrado por miembros prominentes y reconocidos de la comunidad, representantes de las autoridades municipales, estatales y federales y de organismos no gubernamentales (colegios o asociaciones locales de profesionistas, cámaras industriales y comerciales, instituciones académicas, organizaciones de servicio social, vecinales, etc.).

artísticos una reducción a su depreciación inmobiliaria de 20 a 10 años (10% anual en vez del 5%); en caso de deducción anticipada se autoriza el 77% en un solo año en vez del 51%; los donativos que se otorguen al Patronato o Fideicomiso del Centro Histórico, serán deducibles en su totalidad.

Conformación de un Fideicomiso privado como responsable ejecutivo de las acciones, integrado con las aportaciones de los participantes del Patronato y donaciones de los particulares. La Banca participará como fiduciario del Fideicomiso, encargada del manejo transparente de los recursos

El Delegado SEDESOL actuará como participante del Comité Técnico, junto con los representantes de: SECTUR, INAH, CONCULTA, Gobierno del Estado y Gobierno Municipal.

- En el caso de la existencia de órganos similares (Consejos Municipales de Desarrollo Urbano o Consejos de Conservación del Centro Histórico), se promoverá su complementación para una participación plural y su reorientación en términos de los objetivos específicos del programa.

1.5.8. Lineamientos de operación.

Estos se refieren a la descripción de: las condicionantes para que el Gobierno Federal intervenga con recursos técnicos, financieros y materiales; la tipología de acciones que se considera en cada una de las líneas estratégicas del programa; las actividades a realizar por las dependencias públicas y los sectores privado y social; y los esquemas de financiamiento propuestos en las acciones tipo. Condicionantes:

La SEDESOL verificará que existan previamente o se cumplan paralelamente al inicio de las acciones, ciertos requisitos que aseguren la congruencia del programa con la normatividad en materia de desarrollo urbano; que faciliten la iniciación inmediata de las acciones; y se garantice la participación conjunta de las autoridades con la sociedad. Las condicionantes son:

a) Indispensables:

- Contar con el Plan o Programa de Desarrollo Urbano del centro de población actualizado y con vigencia jurídica.
- Contar con el Plan o Programa Parcial del Centro Histórico actualizado y con vigencia jurídica.

-

b) Convenientes:

- Contar con Reglamentos actualizados de Construcción y de Imagen Urbana y/o anuncios.
- Contar con Catálogo de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural.

- Contar con estudios de factibilidad técnica y financiera para los proyectos considerados.
- Contar con los proyectos ejecutivos correspondientes.
- Contar con foros de participación de la sociedad.

1.5.9. Tipología de acciones.

Las tres líneas estratégicas del programa incorporan acciones- tipo diversas, cuya aplicación dependerá de las condiciones físicas del área central y de las necesidades sentidas por las autoridades locales y los grupos de la comunidad, genéricamente se incluyen las siguientes:

- Rehabilitación y aprovechamiento de edificios con carácter monumental histórico o artístico para ponerlos en valor y dedicarlos a actividades económicas, administrativas, habitacionales o culturales.
- Remodelación de espacios abiertos para aprovechamiento recreativo, cultural, turístico y comercial. Incluye: mejoramiento de la imagen urbana de parques, plazas y calles, peatonalización de calles, remozamiento de fachadas, reparación de banquetas y empedrados, reforestación, reordenamiento de anuncios y dotación y mantenimiento de mobiliario urbano.
- Regularización o adquisición de vivienda precaria en renta, ubicada en vecindades y edificios de valor patrimonial, particulares o públicos (con problemas de renta congelada o posesión ilegal); y su transferencia en régimen de condominio a sus ocupantes para su restauración y mejoramiento.
- Rehabilitación del alumbrado público e introducción de cableado subterráneo para redes de energía eléctrica y teléfonos.

- Promoción para el acondicionamiento del equipamiento social que ocupa edificios de valor histórico o artístico para su restauración, conservación y mejoramiento.

1.5.10. Actividades a realizar por los ejecutores.

1.5.10.1. Gobierno Municipal

Las autoridades municipales son el eje para la operación del programa por su contacto directo con la comunidad, el conocimiento preciso de los problemas que presenta el área central y sus posibles vías de solución y su capacidad de intervención inmediata.

Las principales acciones en las que deberá participar son: integración del Patronato y Fideicomiso de Renovación Urbana; actualización y aprobación de los Planes de Desarrollo Urbano de la localidad; gestión de créditos ante BANOBRAS para obras de mejoramiento y construcción de equipamiento urbano; establecimiento de incentivos; identificación y elaboración de proyectos ejecutivos; tramitación expedita de licencias de uso del suelo, construcción y operación; coordinación y promoción de actividades de concertación con grupos comunitarios.

1.5.10.2. Gobierno Estatal

El ejecutivo estatal actúa como enlace entre el Gobierno Federal y los municipios, orientando la participación en el programa dentro del marco del Convenio de Desarrollo Social, para coadyuvar con el Ayuntamiento en actividades técnicas y aportando recursos para el financiamiento de las acciones.

Las actividades sustantivas para la operación del programa son: organización del Patronato y Fideicomiso de Renovación Urbana; apoyo en la

revisión y actualización del Plan de Desarrollo Urbano de la localidad, publicación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad, para la vigencia jurídica del mismo; aplicación de incentivos; elaboración de proyectos ejecutivos; aval en las gestiones crediticias del Ayuntamiento; establecimiento de Convenios de Concertación con sectores privado y social; aportación de recursos financieros.

1.5.10.3. Sector Privado

La iniciativa privada de la localidad y las empresas de carácter regional, nacional o internacional encontrarán atractivas oportunidades de inversión en proyectos de alta rentabilidad en las áreas centrales, por lo que su participación deberá ser fundamental en el programa.

Las actividades principales en las que se incorporará son: participación en el Patronato y Fideicomiso de Renovación Urbana; elaboración de proyectos ejecutivos; obtención de créditos de las Bancas de Desarrollo Comercial; ejecución de obras; obtención de concesiones; aportación de recursos materiales y económicos.

1.5.10.4. Sector Social

La comunidad organizada en la localidad es a la vez agente y beneficiaria del programa, ya que con su participación activa se detectarán las necesidades, se identificarán las posibles alternativas de solución y se ejecutarán las acciones correspondientes, en función de sus aspiraciones de bienestar común y de identificación con su ámbito urbano

Los aspectos fundamentales de su participación se orientan a formar parte del Patronato y Fideicomiso de Renovación Urbana; la aportación de recursos materiales, económicos y mano de obra; obtención de créditos e incentivo y la ejecución de acciones.

1.5.10.5. BANOBRAS.

En su carácter de Banca de desarrollo podrá apoyar a los gobiernos locales, iniciativa privada y grupos sociales organizados para el financiamiento de obras y acciones sustantivas para el programa. Cuenta con líneas de crédito para: electrificación y alumbrado público, infraestructura urbana, equipamiento municipal, pavimentación, mercados, centrales de abasto, centrales camioneras y vivienda popular.

1.5.10.6. FONATUR.

Participa en apoyo a los estados a través del Fondo Estatal de Garantía para la Pequeña Empresa Turística y otorga una línea de descuento a los fondos estatales a través de la Banca Comercial. El Fondo financia los siguientes proyectos: construcción, remodelación y ampliación de edificios para hoteles de categoría económica de una a dos estrellas, restaurantes, agencias de viajes y balnearios, previo acuerdo del Comité Técnico.

1.5.10.7. NAFIN.

Participa con el Programa para la Micro y Pequeña Empresa (PROMYP), en la adquisición, construcción, adaptación o ampliación de sus instalaciones comerciales y de servicios, a través de la Tarjeta Empresarial, la cual es un sistema de financiamiento automático para las empresas que atiende este programa, que se refiere a la apertura de una línea de crédito revolvente y automática, que los intermediarios financieros autorizados, establecen a favor de las empresas acreditadas y que controlan a través de una cuenta de cheques.

Para tener acceso al crédito es necesario: contar con estudio y autorización de la solicitud de Crédito por parte de la banca comercial y la obtención del visto bueno del proyecto por parte del Patronato de Renovación Urbana.

1.5.10.8. DELEGACIONES SEDESOL

La presentación de la Secretaría de Desarrollo Social en la entidad cumplirá una función estratégica en la promoción, instrumentación, operación y seguimiento del Programa.

Las actividades más significativas son: verificación de la satisfacción de las condicionantes señaladas y promoción para su cumplimiento en caso de no existir; colaborar en la integración del programa para cada una de las ciudades participantes en la entidad, coadyuvando en la definición de acciones, instrumentos, prioridades, calendario, requerimiento de recursos, etc.; proporcionar la asesoría y asistencia técnica necesaria a los responsables de la ejecución, para impulsar el cumplimiento de las acciones específicas complementarios; mantener el seguimiento actualizado del avance de las acciones del programa, en coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura y la Dirección General de Desarrollo Urbano de la SEDESOL; promover y participar en el establecimiento de mecanismos para asegurar el manejo transparente de los recursos del programa y su difusión ante todos los participantes y la comunidad.

1.5.10.9. Esquema de financiamiento propuesto

Se propone financiar el Programa de Renovación Urbana de los Centros de las Ciudades mediante la aportación de recursos fiscales federales, estatales y municipales, recursos crediticios, recursos privados y de la comunidad.

Las mezclas de recursos que se plantean en el programa varían en función de los tipos de acciones que se seleccionen en cada ciudad:

- Para la rehabilitación de edificios con carácter monumental pueden definirse cuatro escenarios:
 - *Edificios públicos para fines socio-culturales*, 50% federal, 25% estatal, 25% municipal. Las aportaciones del gobierno local pueden ser financiadas vía crédito.

- *Edificios privados para fines socio-culturales*, 50% federal, 25% estatal y municipal y 25% inversión privada. Las aportaciones locales pueden ser financiadas vía crédito.
 - *Edificios públicos para fines comerciales*, 25% federal, 75% inversión privada. Esta puede ser financiada con crédito avalado por el Gobierno Estatal.
 - *Edificios privados para fines comerciales*, 100% inversión privada. El costo del proyecto ejecutivo lo aporta el Gobierno Federal y adicionalmente puede gestionar un crédito para el promotor privado.
- Para la remodelación de espacios abiertos, en todos los casos 25% federal, 25 estado y municipio, 50% vecinos. La inversión local puede financiarse vía crédito.
 - Para la regularización de vivienda en arrendamiento en edificios de valor histórico, se prevén dos aspectos a financiar:
 - Adquisición del inmueble, 25% federal, 15% estatal y municipal y 60% ocupantes con apoyo de un crédito.
 - Mejoramiento de las viviendas, 25% federal, 15% Estatal y municipal y 60% ocupantes con apoyo de un crédito. En ambos casos el manejo del crédito sería gestionado y administrado a través del Instituto de Vivienda Local.
 - Para alumbrado público, 25% federal, 25% estado y municipio y 50% vecinos. Con la posibilidad de financiar las aportaciones locales via crédito.

- Para obras de cableado subterráneo, se propone que las autoridades locales lleven a cabo la negociación requerida para coordinar la participación de la CFE y TELMEX. En su caso, se determinará conjuntamente el requerimiento de recursos fiscales complementarios.
- Para el acondicionamiento de equipamiento social se podrían manejar dos escenarios:
 - Equipamientos concesionales a la iniciativa privada, 15% federal, 85% inversión privada. Se podría gestionar un crédito para esta última.
 - Equipamientos públicos, 50% federal, 50% estatal y municipal vía crédito. En la medida que en estos casos se promuevan las aportaciones de particulares se mantendría constante la proporción federal y se reduciría la proporción del gobierno local.

En todos los casos como medida de diseño del programa se propone utilizar los recursos federales como capital semilla en proyectos de demostración que generen efectos multiplicadores en la localidad o en otras ciudades.

A continuación se presentan los avances cualitativos del Programa de 100 ciudades a casi 2 años de haberse implementado (Diciembre de 1992 - octubre de 1994) por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como una estrategia de desarrollo urbano regional sustentable y concertado (niveles federal, estatal, municipal y ciudadano) . Asimismo se presenta una recapitulación de los avances en las líneas de acción, y por último se hace un rápido planteamiento de estrategias a futuro, que resultan de la experiencia de operación del Programa de 100 Ciudades.

Entre algunos de los objetivos del Programa de 100 ciudades por parte del Gobierno Federal son.

- Organizar el patrón de asentamientos humanos acorde con las potencialidades para el desarrollo económico, el fomento al desarrollo regional y la generación de empleo en las 116 principales ciudades del país.
- Regular el crecimiento de dichas ciudades y consolidar su papel como alternativas para la localización de inversión de la población y
- Coadyuvar a la desconcentración de las cuatro grandes metrópolis: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

La justificación del Programa de 100 ciudades parte de la premisa de que el desigual desarrollo de las regiones obedece a una diferente distribución de oportunidades para el mismo. Por tanto, el desarrollo equilibrado de regiones y ciudades en el territorio nacional corresponde a la generación de condiciones para el fortalecimiento y la localización de la inversión productiva, en un marco de certidumbre.

Lo anterior es abordado por el Programa de 100 Ciudades.

- Atendiendo con una política federal a un conjunto de ciudades estratégicas, en función de su capacidad y potencialidad de desarrollo, factibles para ordenar los espacios subnacionales.
-
- Propiciando en estas ciudades condiciones equiparables para el desarrollo en todas las regiones del país, que permitan el mejoramiento productivo de las condiciones de vida de la población.

1.5.11. Cobertura de población del programa de 100 ciudades *

PROGRAMA DE GRANDES METRÓPOLIS 100 CIUDADES.

Número de Municipios	207	61 **
Porcentaje de la población:		
- Nacional		
1995	34.3	26.2
2000	36.2	25.5
Urbana		
1995	51.4	39.2
2000	52.9	37.2
Tasa de Crecimiento		
1970-80	3.5	2.6
1988-94	3.6	2.0

* Estimaciones de la Dirección General de Desarrollo Urbano, SEDESOL.

** Incluye 16 delegaciones políticas del Distrito Federal.

El programa de 100 ciudades atiende al desarrollo urbano y al regional porque:

- se orienta a la atención de 116 ciudades con importante influencia regional y que en conjunto, conforman una red de asentamientos de primera jerarquía alternativos para la localización de inversiones y de población en relación a las cuatro grandes metrópolis del país.
- En un contexto de globalización, las economías dependen más del desempeño de las ciudades.

El programa de 100 ciudades se caracteriza por ser un programa de desarrollo urbano que conjuga básicamente la regulación del uso del suelo,

entendida como su planeación y su administración, con inversiones en elementos fundamentales de suelo e infraestructura en las ciudades.

El programa está orientado básicamente a propiciar la permanencia del uso del suelo a través del mejoramiento de la regulación del uso del suelo a nivel local, concentrando esfuerzos en aspectos estructuradores de las ciudades y en la capacidad local de gestión urbana, reconociendo que la regulación del uso del suelo requiere un soporte en inversiones básicas que permitan mantener la estructura de la ciudad y la escala adecuada de economías de aglomeración para soportar el desarrollo de las actividades económicas y la suficiencia en la prestación de servicios urbanos.

El principal objetivo del Programa 100 ciudades es propiciar un uso del suelo ordenado y eficiente y que éste permanezca en el tiempo, lo cual requiere, por una parte, que la planeación del desarrollo urbano sea realista y de alta calidad y, por otra parte, que las inversiones que se realicen en materia urbana apunten a la estructuración de la ciudad, posibilitando su permanencia.

En este esquema los recursos federales aplicados en las líneas de inversión del Programa constituyen principalmente un estímulo a las autoridades locales para promover:

- la eficiencia técnica de los municipios para una administración del desarrollo urbano adecuada, tanto en sus aspectos técnicos como financieros.
- La incorporación de la participación de la sociedad en las labores relativas a la conducción del desarrollo urbano y local y
- La participación de la inversión privada en las acciones necesarias para lograr el desarrollo urbano acorde a las necesidades y potencialidades de la localidad.

Conforme a lo anterior, el Programa Nacional de Solidaridad y el de 100 ciudades guardan una relación de complementariedad. El primero, ha tenido un carácter emergente para el combate de la pobreza extrema mientras que el segundo establece marcos de programación de acciones en horizontes temporales de mediano y largo plazo, con amplia cobertura de las necesidades en las ciudades.

El Programa de 100 ciudades se plantea la cobertura amplia de las poblaciones de las ciudades que presentan mayor capacidad de organización en sus entornos regionales. Incorpora a sectores sociales como vigilantes y garantes de las acciones en el presente, pero también en el futuro, promueve y propicia la reactivación económica de las ciudades en su conjunto.

El logro principal del Programa de 100 ciudades refiere a que se recuperó la capacidad local para regular el desarrollo urbano de las ciudades mediante las actividades de asistencia técnica a las autoridades locales para impulsar la instrumentación de la planeación del desarrollo urbano- en lo técnico y en lo jurídico fortalecer las áreas de administración urbana, propiciar la participación ciudadana en la definición de acciones en desarrollo urbano y en la vigilancia de su cumplimiento así como para incorporar aspectos específicos de desarrollo económico de apoyo al urbano, de prevención de desastres y de conservación del medio ambiente en las consideraciones para la elaboración de planes y programas de desarrollo urbano.

Los logros del Programa de 100 ciudades comprenden los aspectos que a continuación se enuncian.

Se constata la consolidación de este conjunto de ciudades como importantes centros urbanos, de impacto regional, al tiempo que se mantiene su crecimiento a un ritmo mayor que el de las grandes metrópolis. Asimismo las expectativas levantadas por la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de

América del Norte ha generado en diversas ciudades del país una preocupación de las autoridades locales por contar con ciudades eficientes en lo económico y equitativas en lo social.

Algunas ciudades que han cobrado importancia regional son Hermosillo, Mérida, León, Querétaro, Oaxaca y Saltillo.. Asimismo, se constata una desconcentración relativa de la frontera norte por la interiorización de las industrias maquiladoras hacia ciudades en la franja intermedia entre ésta y la región centro-norte del país.

Evidentemente el patrón de asentamientos humanos cuenta con una dinámica propia, que sigue a las grandes transformaciones macroeconómicas del país. De esta manera, las condiciones que hoy en día impone la globalización continuarán incentivando la desconcentración de las grandes metrópolis para lo cual el Programa de 100 ciudades, ha sentado las bases para una refuncionalización del territorio correspondiente al momento actual del desarrollo nacional.

Dentro del Programa de 100 ciudades el fortalecimiento municipal debe entenderse en dos dimensiones. La primera, al reivindicar el carácter concurrente del desarrollo urbano que ha significado mantener una estricta observancia de las atribuciones que en esta materia corresponden a cada nivel de gobierno. La segunda, como una potenciación de las capacidades locales para que, desde sus atribuciones, el desarrollo urbano se conduzca de manera adecuada.

El fortalecimiento municipal tiene como contraparte la ampliación de la expresión e incidencia ciudadana en relación a la definición y vigilancia de las acciones de desarrollo urbano. Dentro del marco legal del desarrollo urbano, se ha promovido que en todas las ciudades del Programa de 100 ciudades se instauren procesos permanentes de participación efectiva de la sociedad a través d consejos de desarrollo urbano y la realización periódica de foros de consulta ciudadana de

amplia convocatoria. Para lo anterior, se ha proporcionado también asistencia técnica a las autoridades locales.

Así, bajo un esquema de concurrencia en el que los municipios hagan efectivas las atribuciones que por ley les corresponden, aunado al importante impulso al desarrollo urbano que ha impreso el Programa de 100 ciudades, han propiciado un fortalecimiento de los municipios en su papel rector del desarrollo urbano local.

Con base en un gran esfuerzo durante 1993, por primera vez se cuenta en el país con los planes de desarrollo urbano de las principales ciudades simultáneamente actualizados por las propias autoridades locales y concertados con la sociedad. Lo anterior significa que las ciudades donde reside la mitad de la población urbana del país cuentan con el principal instrumento para conducir su crecimiento ordenado y sustentable.

Bajo el esquema anteriormente vigente en el que este tipo de actividades técnicas eran realizadas principalmente de manera centralizada, la actualización de los planes de desarrollo urbano lograda por el Programa habría representado una erogación federal de aproximadamente 30 millones de pesos.

De los 116 planes o programas de desarrollo urbano, 109 han sido aprobados por los Cabildos respectivos, 75 se han publicado en los periódicos oficiales y diarios locales de mayor circulación y 72 han sido inscritos en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, con lo que adquieren plena vigencia jurídica.

Para la actualización de la Ley General de Asentamientos Humanos, la Cámara de Diputados y la SEDESOL convocaron a seis foros regionales de consulta, con amplia participación de funcionarios, legisladores, académicos y de diversos grupos sociales interesados en el desarrollo urbano. Resultado de lo

anterior, la nueva Ley General fue aprobada por unanimidad de las fracciones parlamentarias representadas en dicha Cámara. A la fecha, en nueve estados se ha adecuado la ley estatal correspondiente y en 18 más se encuentran en este proceso. Para lo anterior, asimismo, la Cámara de Diputados y la SEDESOL promovieron cinco foros regionales dirigidos a legisladores y funcionarios estatales.

Definidas las áreas centrales como elementos que estructuran a las ciudades, su revitalización juega un importante papel en la relación planeación e inversión. El Programa de 100 ciudades ha apoyado a los gobiernos locales, vecinos e inversionistas privados para revertir los procesos de deterioro presentes en las áreas centrales de las ciudades, a través de un conjunto seleccionado de acciones de impacto, derivadas de proyectos integrales, que permiten revitalizar dichas áreas.

La renovación urbana de los centros de las ciudades alcanza su objetivo a través de:

- Mejorar el bienestar de la población y fortalecer su arraigo,
- Preservar y aprovechar socialmente el patrimonio inmobiliario histórico y artístico,
- Rehabilitar la infraestructura, el equipamiento social y los servicios públicos de las áreas centrales de las ciudades.

Durante 1993 y 1994, se han realizado 166 acciones en 69 ciudades participantes del Programa, entre las cuales resaltan:

- Los proyectos integrales de revitalización de los centros históricos de Campeche, Saltillo, Ciudad Guzmán, Puerto Vallarta, Morelia, Querétaro, San Luis Potosí, Mazatlán y Valladolid;

- Los proyectos de rehabilitación del equipamiento social, tales como: los teatros en Oaxaca, Mazatlán, **San Cristóbal de las Casas** y Ciudad del Carmen, así como las Casas de la Cultura en Apizaco, Tehuacán, Progreso, Izamal y Mazatlán;
- La remodelación de espacios públicos en: La Paz, Guanajuato, Toluca, Valle de Bravo, Tepic, San Juan del Río, Los Mochis, Tampico, Tlaxcala, Veracruz y Xalapa;
- La reutilización de inmuebles de alto valor histórico o artístico: el Exconvento de Santo Domingo en Oaxaca, el Templo y Claustro de Santa Rosa Viterbo de Querétaro, el Palacio de Hierro en Orizaba y la Exaduanera de Progreso y
-
- La modernización de infraestructura con los proyectos de cableado subterráneo en los centros de Morelia, Campeche, Mazatlán y los empedrados de calles y mejoramiento vial en Puerto Vallarta, Oaxaca, Apizaco, Tampico y Valladolid.

El Programa de 100 Ciudades se sustenta en el cumplimiento cabal de las atribuciones de los diferentes órdenes de gobierno, dentro de un vigoroso federalismo. A diferencia de una visión previa que suponía que al Gobierno Federal correspondía ordenar directamente el patrón de asentamiento de más de 150 mil localidades en el país, el Programa de 100 ciudades se centra en ciudades que constituyen una red de asentamientos de primera jerarquía, capaces de generar efectos de difusión del desarrollo en sus ámbitos de localización, correspondiendo a los niveles estatal y municipal complementar esta primera red con aquellas que correspondan a sus propias prioridades locales.

En el Programa de 100 Ciudades ha tenido un papel preponderante la asistencia técnica del Gobierno Federal a estados y municipios a través de la SEDESOL, para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de desarrollo

urbano. La Dirección General de Desarrollo Urbano, en el plazo de enero de 1993 a la fecha, ha realizado más de mil 800 visitas de campo para la asistencia técnica en los siguientes tópicos: planeación y administración urbana, aspectos jurídicos y legislativos para la regulación del uso del suelo, incorporación de suelo a las ciudades, participación de la sociedad en el desarrollo urbano local, establecimiento de estrategias económicas de apoyo al desarrollo urbano de los centros de población y prevención de desastres a través de la regulación del uso del suelo.

Con el propósito de apoyar la actualización de las leyes estatales de desarrollo urbano, la Dirección General de Desarrollo Urbano participó en cinco foros regionales, conjuntamente con la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la Cámara de Diputados. Esta puesta al día de las leyes estatales, al tiempo que da cumplimiento al artículo tercero transitorio de la nueva Ley General, refuerza las capacidades jurídicas y administrativas de las autoridades locales para la conducción de sus políticas en materia de desarrollo urbano.

Asimismo se realizaron para consideración de las autoridades locales, los proyectos de Ley Catastral tipo y su reglamento, y un proyecto para la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y el Comercio, de cobertura nacional.

1.5.12. Participación de la sociedad

El programa de 100 ciudades cuenta con la participación de la sociedad, como uno de sus principales bastiones. Esto reviste la mayor importancia dado que desde que se instauraron las políticas generales de asentamientos humanos y de desarrollo urbano en el país, se indicó en la Ley General de Asentamientos Humanos que se integrara la participación de la sociedad en esta materia, que ahora, con el Programa de 100 Ciudades, logra una concreción plena.

La participación de la sociedad se da en dos ámbitos. El primero, vinculando los intereses de los diversos sectores sociales de la ciudades al proceso de planeación, seguimiento y evaluación de las acciones en materia de desarrollo urbano, a través de consejos permanentes de participación ciudadana y la realización de foros de consulta de amplia convocatoria

Los objetivos de la participación ciudadana en la conducción del desarrollo urbano son:

- una planeación y gestión democrática del desarrollo urbano,
- generar consenso sobre la normatividad aplicada para el desarrollo urbano local,
- mayor gobernabilidad,
- ampliar la certidumbre para la inversión pública y privada y
- otorgar viabilidad técnica y financiera a las acciones en materia de desarrollo urbano.

Para 1993 se contaba con consejos o comités permanentes de desarrollo urbano a nivel local en 71 ciudades del Programa y están en proceso de constitución en otras 23, que propician la participación de los diversos grupos sociales en la planeación y administración del desarrollo urbano. Estos consejos y comités han promovido, también, la realización de 90 foros de consulta de amplia convocatoria, con la participación de 900 organizaciones sociales.

Los consejos o comités se conforman aproximadamente en un 46 por ciento por miembros de organizaciones sociales y del sector privado, 16 por ciento por técnicos municipales, 14 por ciento por representantes de organismos descentralizados federales, 8 por ciento por presidentes municipales y 5 por ciento por representantes del sector académico.

En materia de renovación urbana de los centros de las ciudades, la participación social ha tenido relevancia en la medida en que, por un lado, ha conjuntado el interés de grupos sociales interesados en la preservación del

patrimonio artístico e histórico de las ciudades, como la importante participación de arquitectos e ingenieros a nivel nacional.

Por otro lado, la respuesta de los particulares en las acciones de renovación urbana de los centros de las ciudades ha revestido importancia por la participación financiera directa de comerciantes, restauranteros y hoteleros que encuentran en la revitalización de los centros una oportunidad para la reactivación de sus actividades.

El segundo ámbito de la participación de la sociedad en el Programa de 100 ciudades es de carácter económico, en dos modalidades. La primera, a través de contribuciones financieras para el desarrollo de acciones, por ejemplo en la renovación urbana del centro de las ciudades y la segunda, con inversión directa de particulares para la realización de infraestructura urbana y en la prestación de servicios públicos.

Por cada 10 pesos aplicados por el Gobierno Federal en cada línea de inversión del Programa de 100 Ciudades, el sector privado ha aplicado, de manera directa o crediticia:

- 18.0 nuevos pesos en lotes con servicios
- 6.2 nuevos pesos en vialidad y transporte,
- 5.3 nuevos pesos en aspectos ambientales y
- 5.4 nuevos pesos en renovación urbana del centro de las ciudades.

En total, por cada 10 nuevos pesos erogados en el programa, se han contado con 8.2 nuevos pesos de origen privado.

1.5.13. Interrelación desarrollo económico y urbano

Esto se logra a través de proporcionar asistencia técnica a los gobiernos locales para la instauración de estrategias económicas en apoyo al desarrollo urbano de los centros de población.

Con el establecimiento de estas estrategias se pretende, con la participación de autoridades, grupos económicos y académicos locales, contar con orientaciones para la promoción económica de las ciudades, en base a la explotación de las ventajas comparativas de cada una de ellas y del consenso entre los agentes económicos locales sobre el futuro de cada ciudad.

Bajo criterios de ubicación territorial y situación de las economías locales, se ha prestado asistencia técnica a las ciudades de Campeche, Ciudad Valles, San Luis Potosí, Martínez de la Torre, Mérida, Aguascalientes, Colima, Manzanillo, Hidalgo del Parral, Ciudad Delicias, Ciudad Cuauhtémoc y Tampico.

Las acciones de inversión que se realizan en el marco del Programa de 100 Ciudades inciden favorablemente en la eficiencia económica de las ciudades en dos sentidos. El primero, al responder a las necesidades sociales en un marco de planeación, que les otorga certidumbre y el segundo, en la medida en que se apoya la generación de externalidades para la localización de actividades económicas.

Las acciones en materia de renovación urbana de los centros de las ciudades guardan estrecha relación con la capacidad de las ciudades para fortalecer sus actividades económicas, especialmente comerciales y turísticas, al poner en valor las zonas tradicionales de las ciudades y rescatar el patrimonio histórico – urbanístico, concentrado en la mayoría de los casos, en los centros de las ciudades.

En apoyo a la eficiencia económica de las ciudades se han realizado 22 estudios integrales de vialidad y transporte, como base para la realización de obras en 45 ciudades, particularmente accesos a colonias populares, vialidades primarias, restauración y mantenimiento de vialidades primarias, circuitos

alimentadores, anillos periféricos, libramientos, puentes vehiculares, señalización y semaforización

1.5.14. Relación de ciudades, estados y municipios del programa de 100 ciudades.

RELACIÓN DE CIUDADES, ESTADOS Y MUNICIPIOS DEL PROGRAMA DE 100 CIUDADES

ESTADO	CIUDAD	MUNICIPIO
Aguascalientes	Aguascalientes- Jesús María	Aguascalientes Jesús María
Baja California	Ensenada	Ensenada
	Mexicali	Mexicali
	Tecate	Tecate
	Tijuana	Tijuana
Baja California Sur	La Paz	La Paz
	San José del Cabo- Cabo	Los Cabos
Campeche	Campeche	Campeche
	Cd. del Carmen	Cd. del Carmen
Coahuila	Cd. Acuña	Acuña
	Monclova- Frontera	Monclova
	Piedras Negras	Piedras Negras
	Saltillo – Ramos Arizpe	Saltillo – Ramos Arizpe
	Torreón	Torreón.
Colima	Colima- Villa de Alvarez	Colima Villa de Alvarez
	Manzanillo	Manzanillo

**RELACIÓN DE CIUDADES, ESTADOS Y MUNICIPIOS DEL
PROGRAMA DE 100 CIUDADES.**

ESTADO	CIUDAD	MUNICIPIO
Chiapas	San Cristóbal de Las Casas	San Cristóbal de Las Casas
	Tapachula	Tapachula
	Tuxtla Gutiérrez	Tuxtla Gutiérrez
	Comitán de Domínguez	Comitán de Domínguez
Chihuahua	Cd Juárez	Cd Juárez
	Cuauhtémoc	Cuauhtémoc
	Chihuahua	Chihuahua
	Delicias	Delicias
	Hidalgo del Parral	Hidalgo del Parral
Durango	Durango	Durango
	Gómez Palacio	Gómez Palacio
	Lerdo	Lerdo
Guanajuato	Celaya	Celaya
	Guanajuato	Guanajuato
	Irapuato	Irapuato
	Leon	León
	Moroleón - Uriangato	Moroleón
		Uriangato
	Salamanca	Salamanca
San Miguel de Allende	Allende	
Guerrero	Acapulco	Acapulco de Juárez
	Chilpancingo	Chilpancingo de los Bravo
	Iguala	Iguala de la Independencia
	Zihuatanejo- Ixtapa	José Azueta
	Taxco	Taxco de Alarcón
Pachuca	Pachuca	Pachuca de Soto
		Mineral de la Reforma
	Tula	Tula de Allende
		Atitalaquia
		Atotonilco de Tula
		Tlaxcoapan
		Tlahuelliapan
Tepeji	Tepeji del Río de Ocampo	
Tulancingo	Tulancingo de Bravo.	

**RELACIÓN DE CIUDADES, ESTADOS Y MUNICIPIOS DEL PROGRAMA
DE 100 CIUDADES.**

ESTADO	CIUDAD	MUNICIPIO
Jalisco	Cd. Guzmán Lagos de Moreno Puerto Vallarta Tepatitlán Ocotlán	Cd. Guzmán Lagos de Moreno Puerto Vallarta Tepatitlán de Morelos Ocotlán
México	Toluca Valle de Bravo	Toluca Lerma Metepc Ocoyoacac San Mateo Atenco Xonacatlán Zinacantepec Valle de Bravo
Michoacán	Apatzingan Lázaro Cárdenas Morelia Pátzcuaro Uruapan Zamora-Jacona	Apatzingán Lázaro Cárdenas Morelia Pátzcuaro Uruapan amora-Jacona
Morelos	Cautla Cuernavaca	Cautla Ayala Atlatlahucan Tlayacapan Yautepec Yecapixlla Cuernavaca Emiliano Zapata Jutepec Temixco Tepoztlán Xochitepec Yautepec

**RELACIÓN DE CIUDADES, ESTADOS Y MUNICIPIOS DEL PROGRAMA
DE 100 CIUDADES.**

ESTADO	CIUDAD	MUNICIPIO
Querétaro	Querétaro San Juan del Río	Querétaro Corregidora El Marqués Huimilpan San Juan del Río
Tamaulipas- Veracruz	Tampico - Madero - Altamira	Tampico Cd. Madero Altamira Pueblo Viejo Pánuco
Tlaxcala	Apizaco Tlaxcala Huamantla Catpulalpan	Apizaco Tetla Yauhquemehcan Tlaxcala Apetatitlán de A. Carvajal Chiautempan Panotla Totolac Huamantla Calpulalpan
Veracruz	Coatzacoalcos Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río Minatitlán-Cosolecaque Córdoba Orizaba	Coatzacoalcos huatlán del Sureste Minatitlán Cosolecaque Amatlán de los Reyes Fortín Yanga Orizaba Iztaozquitlán

RELACIÓN DE CIUDADES, ESTADOS Y MUNICIPIOS DEL PROGRAMA DE 100 CIUDADES.

ESTADO	CIUDAD	MUNICIPIO
		Rafael Delgado Rio Blanco Camerino Z. Mendoza Nogales Huiloapan de Cuauhtémoc Mariano Escobedo Ixhuatlancillo
Quintana Roo	Cancun Cozumel Chetumal	Benito Juárez Cozumel Othón P. Blanco
San Luis Potosí	Cd. Valles San Luis Potosí S.G. Sán.	Cd. Valles San Luis Potosí Soledad de Graciano Sánchez
Sinaloa	Culiacán Guamúchil Guasave Los Mochis-Toplobampo Mazatlán	Culiacán Salvador Alvarado Guasave Ahome Mazatlán
Sonora	Agua Prieta Cd. Obregón Guaymas Empalme Hermosillo Navojoa Nogales San Luis Río Colorado	Agua Prieta Cajeme Guaymas Empalme Hermosillo Navojoa Nogales San Luis Río Colorado

**RELACIÓN DE CIUDADES, ESTADOS Y MUNICIPIOS DEL PROGRAMA
DE 100 CIUDADES.**

ESTADO	CIUDAD	MUNICIPIO
Tabasco	Cárdenas Comalcalco Villahermosa Paraíso	Cárdenas Comalcalco Centro Paraíso
Tamaulipas	Cd. Mante Cd. Victoria Matamoros Nuevo Laredo Reynosa- Rio Bravo Martínez de la Torre Poza Rica Tuxpan Veracruz-Boca del Rio Xalapa	El Mante Victoria Matamoros Nuevo Laredo Reynosa Tilapan Alzacan Martínez de la Torre Poza Rica de Hidalgo Tihuatlán Coatzintla Túxpam Veracruz Boca del Rio Alvarado Banderilla Coatepec Emiliano Zapata Tlalnahuayocan

RELACIÓN DE CIUDADES, ESTADOS Y MUNICIPIOS DEL PROGRAMA DE 100 CIUDADES.

ESTADO	CIUDAD	MUNICIPIO
Yucatán	Mérida- Progreso	Mérida-Progreso
		Conkal
		Kanasin
		Umán
	Valladolid	Tixpéhuatl
		Ucú
		Valladolid
	Izamal	Izamal
		Fresnillo
		Fresnillo
Zacatecas	Zacatecas – Guadalupe	Zacatecas- Guadalupe

1.5.15. Ciudades y prioridades.

Los criterios utilizados para determinar las ciudades de cada programa se definieron de acuerdo a varios indicadores. La tasa anual de crecimiento de cada ciudad fue un factor fundamental. Se definió con prioridad (A) las que presentan una tasa mayor al 3%; prioridad (B) entre 2% y 3%; aquéllas que presentan una tasa menor al 2% se ubican en la prioridad (C). Los otros indicadores fueron: situaciones particulares, tamaño del centro de población, ubicación geográfica y actividades económicas. Estos indicadores están diferenciados en función de las necesidades y tipo de programa.

Estas 100 ciudades se consideran idóneas para contener el crecimiento de las zonas metropolitanas, distribuir equilibradamente a la población, respondiendo competitivamente a las nuevas tendencias de localización de las actividades económicas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la definición final será puesta a la consideración de los gobiernos estatales y municipales. (Sedesol, Secretaría de Desarrollo Social, Programa de 100 ciudades, Sept. De 19921-34)

1.6. La planeación urbana y local.

La planeación urbana es una actividad que a partir de los años 90'S, se ha convertido en parte del proceso de gestión municipal llevada al cabo por los ayuntamientos de carácter urbano y que han visto en la planeación de la ocupación del suelo, sus usos y destinos, una oportunidad de poder dirigir ordenadamente la orientación del crecimiento de la ciudad, intentando evitar de algún modo, la posibilidad de que surjan asentamientos de carácter irregular y que se ocupen suelos o terrenos no aptos para uso habitacional, en virtud de estar cerca de mantos acuíferos o por ubicarse en espacios destinados a uso forestal, agropecuario o de producción de materiales de construcción, lo que imposibilitaría dotarlos de los servicios públicos pertinentes.

De este modo la planeación urbana se ha convertido en un instrumento indispensable, para la protección y definición de centros y monumentos históricos, la regulación de asentamientos, orientar el crecimiento de la ciudad y determinar los usos y destinos del suelo.

A pesar de todo esto, los actores sociales inmersos en sus necesidades de suelo y de un lugar donde vivir, junto con los especuladores y terratenientes, encuentran de acuerdo a las circunstancias y apoyos políticos y financieros, muy poca resistencia a sus acciones de ocupación de suelos no aptos para uso habitacional, constituyéndose en motivo de negociaciones posteriores con los aparatos gubernamentales superiores, porque al pasar el tiempo, se vuelve un tema de tipo político y clientela de votos en momentos electorales.

Para Gustavo Garza (Garza, 1989, p. 9-10) la planeación urbano regional mexicana durante el siglo XX se puede periodizar en cuatro etapas: 1) las acciones pioneras (1915-1940) 2) las políticas de impacto territorial aislado (1940-1970); 3) políticas urbano regionales dentro de la estrategia económica nacional (1970-1976) y 4) planeación urbano-regional institucionalizada (1977-1988).

En este análisis menciona que persisten aún dos principales tendencias negativas de la configuración del espacio en México: continúan acentuándose las disparidades regionales, y se agudiza la superconcentración económico-demográfica en la ciudad de México al emerger un nuevo ámbito de concentración de corte megalopolitano.

Concluye que la planificación en México no es más que una "fachada discursiva" para disimular la ausencia de voluntad política para planear el espacio territorial y se utiliza meramente como un aparato legitimador. Señala que algunos factores contribuyen a ello como son las grandes empresas constructoras por ser las ejecutoras de las obras de infraestructura urbana, carencia de poder político del Estado para enfrentar a los grupos de presión: constructores, especuladores de la tierra, ejidatarios, comuneros, invasores, inversionistas, etc. que lucran con el crecimiento urbano desordenado; la existencia en los órganos gubernamentales de una descordinación entre los técnicos que diseñan los planes y los políticos que deciden las obras., conduciendo a una nula correspondencia entre las acciones sectoriales y los planes territoriales. (Garza, 1989, pp. 22-23)

La *planeación urbana*, para Duhau consiste en una modalidad de gestión de la organización del espacio urbano institucionalizado en México durante los últimos años, y que consiste fundamentalmente en "la organización de un corpus unificado del conjunto de regulaciones, normas y procedimientos, a los cuales habrá de sujetarse tanto la intervención de los aparatos estatales, como de los agentes privados en la apropiación y utilización del espacio urbano y en los cambios en la organización del mismo." (Duhau y Girola, 1990, p. 23)

La *planeación urbana* así entendida comprende:

- un conjunto de normas de construcción y ocupación del suelo,
- la definición del tamaño y características de los espacios públicos y los equipamientos con los que los diferentes tipos de áreas urbanas han de contar y, como sustento de estos dos conjuntos de normas;

- un plan de "usos o de ocupación del suelo" que, al zonificar el área urbana y establecer sus límites, define cuales serán aplicables.

- la definición de los procedimientos que han de seguir tanto el Estado como los particulares para la aplicación de las normas de urbanización y para su transformación.

El grado de integración de las diferentes regulaciones, tanto en términos conceptuales, como administrativos, procedimentales y legales, es variable. (ibid p. 23)

Encinas reconoce como proceso de *planeación urbana* al conjunto de acciones y decisiones producto de la participación ciudadana en la gestión cotidiana de la ciudad, conducido por la autoridad con base en la legislación vigente y el plan de desarrollo urbano, instrumento que constituye la expresión documental que presenta la estrategia de desarrollo urbano para un territorio determinado (centro de población, región, país, etc.); así como los programas y proyectos acordados mediante el procedimiento definido por la ley y que una vez aprobado por la instancia que señala la propia legislación local adquiere fuerza legal, siendo de observancia obligatoria para la autoridad y la sociedad civil (p. 51-64).

Desde su punto de vista, mucho de los esfuerzos que se tengan que hacer dependerá básicamente en reforzar la acción del Estado para restituirle al suelo urbano la función social que le consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regularizando la tenencia, pero también previendo la demanda.

Considera además que la política de reservas territoriales es una de las soluciones de fondo y radical del problema, así como el establecimiento de una protección efectiva de las tierras agrícolas ejidales, comunales, (en los casos en

los que se cumple esta característica) y de propiedad privada para evitar su ocupación desordenada en usos urbanos.³

Desde estos enfoques, la actividad de planeación es un soporte y un instrumento de la gestión municipal, aunque de ninguna manera la agota puesto que el manejo y organización de los asuntos municipales abarca diversas esferas: *espacio-territoriales, económico-financieras, administrativas, socio-culturales, ecológicas y político-institucionales*, que desbordan la elaboración y operación de un plan urbano.

1.7. El sistema nacional de planeación democrática.

La planeación municipal, bajo la normatividad de la Ley de Planeación y la estructura del *Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)*, es planeación del desarrollo y, en consecuencia, el gobierno municipal se convierte en “promotor del desarrollo” en tanto superación de su tradicional papel e imagen de “prestador de servicios”.

Los ayuntamientos están coordinados y en convenios con todos los órganos del Estado. El SNPD contiene dos mecanismos – que se convierten en instrumentos del gobierno municipal –. **Uno** es el *Convenio Único de Desarrollo (CUD)*, de carácter programático, que se firma entre el ejecutivo federal y el estatal, por medio del cual se establecen compromisos de acciones, proyectos prioritarios e inversiones en las entidades federativas correspondientes. Por la vía del CUD se le asignan a los municipios recursos financieros para algunas obras de servicios urbanos, como sistemas de agua potable y alcantarillado. En algunos Estados los gobiernos firman con los municipios sus CUD para establecer compromisos similares y normar la coordinación entre ellos y los ayuntamientos.

³ véase Paniagua Coello Mario Regularización y Regularidad del Proceso de Tenencia de la Tierra. El caso de las colonias periféricas en San Cristóbal de las Casas Chiapas, 1998: UNACH)

El otro mecanismo son los **Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE)**, propuestos como los "núcleos orgánicos" de los sistemas estatales de planeación, y principal instancia de coordinación intergubernamental de las inversiones públicas mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo de las entidades federativas (véase SPP, 1985; SENEP, 1985).

En 1981, ante la necesidad de adecuar su marco jurídico y modificar su estructura y funciones para consolidar la planeación regional, los **COPLADEM**, se convirtieron en **Comités de Planeación para el Desarrollo**, cuya presidencia estuvo en manos de los gobernadores de los estados.

Los **COPLADEM** están integrados por subcomités regionales en los que participan los presidentes municipales y, **para un mayor apoyo al desarrollo local**, se crearon los **Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMU) integrados por las autoridades municipales y una serie de representaciones gubernamentales (federales, estatales y civiles)**. Estos comités son como una "mesa redonda" donde se discuten y establecen acuerdos sobre las características de la problemática municipal, los requerimientos de obras y servicios públicos prioritarios en relación a las demandas sociales planteadas y la disponibilidad de diversas fuentes de recursos.

A través del subcomité regional del **COPLADEM** se analizan las necesidades locales y los proyectos priorizados de inversión, gasto o financiamiento para que sean considerados dentro del **COPLADEM**.

Los **COPLADEM** por su parte, aún mantienen algunas características y funciones esbozadas en la legislación de 1983. Son organismos estatales que coadyuvan en el diseño, instrumentación y evaluación de los planes de desarrollo de los estados. Los órganos que los integran son: *la asamblea plenaria* (máxima autoridad del **COPLADEM**; analiza y aprueba el programa de trabajo y cuya

presidencia recae en el gobernador del Estado); *la Comisión permanente* (órgano administrativo que formula el programa anual de trabajo y el informe de actividades del Comité, principalmente); *los Subcomités* (órganos ejecutivos y auxiliares del **COPLADEM**) y los grupos de trabajo (creado por la asamblea plenaria o por la comisión permanente, quienes definirán sus propósitos, metas e integración).

Frecuentemente el **COPLADEM**, es un organismo burocrático de buena o regular calidad, pero también suele ser una mesa real de negociación, donde los distintos órdenes de gobierno y diferentes organizaciones sociales transforman sus intereses particulares en soluciones y políticas estatales y municipales concretas. Además de evitar la duplicación de acciones y el traslape de funciones, los Coplades también han sido el mecanismo fundamental del gobierno federal para involucrar a estados y municipios en las tareas del desarrollo económico nacional. Gracias a su significado político y administrativo, se facilitó el diseño y ejecución de las políticas del Pronasol durante ese gobierno. (Aguilar, 1996, p. p 3-37).

Algunos condicionantes para el buen desarrollo de este organismo son:

- a) La eficacia de la planeación del desarrollo municipal reside, básicamente, en la representatividad de las autoridades locales ante su comunidad y en la descentralización de la facultad de decidir en los planes y proyectos de gestión local y en las materias que le atañen directamente a su hábitat.

- b) El proceso de planeación local también depende del papel que asuma el gobierno municipal; si éste se constituye en agente del gobierno central y ejecutor de las políticas y programas determinados por niveles superiores de la administración pública, entonces su capacidad de representar a la comunidad se diluye por completo y, al final de cuentas, funciona como una unidad desconcentrada del aparato estatal central o

de las gubernaturas. Si, en cambio, asume la representación legítima de la colectividad municipal, “ desarrollando las potencialidades de su economía y de las relaciones intergubernamentales con los niveles superiores y de las relaciones comunitarias con la base social, en este caso el ejercicio de su rol ejecutivo como gobierno local es pleno” (J. Ahumada, 1987, p.10).

- c) Lo breve de la gestión municipal (**tres años**) provoca cortes en el proceso de planeación, perjudicando la conducción del desarrollo local, la realización de proyectos y la recopilación y procesamiento de la información. Las deficiencias para recuperar ciertas bases de planeación e información organizada de una gestión a otra es un problema generalizado que forma parte de las limitaciones para la práctica de la planeación municipal, especialmente en ciudades medias y zonas metropolitanas. Pero este problema afecta también la función más cotidiana y sensible de todos los municipios: *la prestación de los servicios públicos*.

1.8. La política de descentralización y la reforma municipal del artículo 115.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; se destaca que la política de descentralización implica dos dimensiones diferentes, aunque estrechamente relacionadas: *la desconcentración* y el reordenamiento de la economía nacional en el territorio y *la descentralización* de funciones y recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas.

El marco jurídico global del nuevo sistema de planeación del desarrollo quedó establecido por medio de reformas a *los artículos 25* (atribuciones del Estado para la conducción, planeación y coordinación en materia económica) y *26* (para el ejercicio de las funciones de planeación) de la Constitución General de la República y La Ley de Planeación publicada en el *Diario Oficial de la Federación*,

el **5 de enero de 1983**. En ésta se instituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con sus diversos niveles, plazos, contenidos y modalidades de planeación. Especialmente, en la fracción V del capítulo primero de la Ley se señala: "El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional".

Para esto durante diciembre de 1982 en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se discutieron las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, que ponían en el tapete del debate político nacional el lugar y la función del municipio en el objetivo de democratización y descentralización, así como en la gestión de los asuntos públicos y la planeación dentro de la nueva estrategia del desarrollo económico, social y territorial. Estas reformas entraron en vigor el 3 de febrero de 1983.

La función administrativa de los gobiernos municipales con el ejercicio de autonomía política y económica, con atribuciones, capacidades y recursos propios, aparece también reconocida en la exposición de motivos También se menciona la heterogeneidad y desigualdades municipales, el contraste entre los municipios urbanos e industrializados y las comunidades municipales marginadas y los problemas que enfrentan tanto las concentraciones urbano - industriales como las colectividades rurales y municipios menos desarrollados.

En este contexto se inserta la reforma municipal para cumplir un papel en el desarrollo regional: el arraigo de la población en sus localidades de origen y la disminución de los flujos migratorios del campo hacia las grandes ciudades, principalmente el Distrito Federal y su zona metropolitana.

La reforma municipal se dirige a establecer cambios principalmente en tres grandes esferas del gobierno local: *la política, la económica y la de competencias sobre los servicios públicos y la planeación del desarrollo urbano municipal.*

Para la vida política, la reforma eliminó la restricción demográfica de 300 mil habitantes y más, para la composición plural de los ayuntamientos con distintas representaciones políticas de partidos contendientes en los procesos electorales municipales.

Sin embargo, el Programa no incluye ni la más breve referencia a la condición, problemática específica, heterogeneidad y viabilidad de los municipios para ser soportes de la estrategia de transpolar la actuación de los ayuntamientos y que van más allá de la elaboración de planes y los cursos de capacitación técnica. El tratamiento de la competencia municipal se hace desde una visión formal y esquemática, en torno a la fracción V del 115, y no se vincula el diagnóstico sectorial de los problemas urbano territoriales del país, con el papel, corresponsabilidad y restricciones de las autoridades municipales en esa problemática; de hecho, los municipios carecen de vida e historia propia dentro del Programa.

La dificultad de definir y delimitar claramente las competencias municipales es un problema bastante frecuente en varios países. Pero aunque ciertas disposiciones jurídicas identifiquen las competencias y facultades, cuando éstas ingresan a otro tipo de documentos, como programas sectoriales, regionales, etc., se van diluyendo en fórmulas generales ("coordinación") o en el uso indistinto, sin especificar, de gobiernos "locales", tanto para referirse al estatal como al municipal; por lo que no se puede saber con exactitud a quién le corresponde cumplir tal función, o recibir tales recursos dentro de los diversos programas gubernamentales. (Massol, 1989, p. p. 125-131).

En **1982-1983** el presidente **Miguel de la Madrid** realizó — con las modificaciones al artículo 115 constitucional — el intento más serio de modificar el papel asignado al municipio en la estructura nacional. También se estableció la

posibilidad de que dos municipios dentro de un mismo estado puedan asociarse para mejorar la prestación de los servicios públicos.

La reforma y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, efectuada en 1983, especifica que los servicios públicos de competencia municipal son: a) agua potable y alcantarillado, b) alumbrado público, c) limpia, d) mercados y centrales de abasto, e) panteones, f) rastro, g) calles, parques y jardines, h) seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Además establece que la prestación de los servicios podrá efectuarse con el concurso de los gobiernos de las entidades federativas. Por otra parte, el Art. 115 en su *fracción quinta* faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en las acciones gubernamentales destinadas a crear y administrar reservas territoriales y ecológicas, controlar los usos del suelo urbano y regularizar la tenencia de la tierra en las ciudades, y el mismo artículo 115 en su *fracción cuarta*, determina que son las legislaturas de las entidades federativas, las que aprueban las leyes de ingresos de los ayuntamientos; y éstos sólo pueden aprobar sus presupuestos de egresos con base a sus ingresos disponibles.

Esto ocasiona, que los ayuntamientos no cuenten con los suficientes recursos económicos, para hacer frente a todas las necesidades y carencias que sufre la población en materia de servicios públicos y calidad de vida de la población, a lo que hay que añadirle, otros aspectos importantes relacionados con la falta de recursos económicos propios de los ayuntamientos tales como: la incapacidad técnica y deficiencias administrativas por parte de las autoridades municipales, la mínima conciencia tributaria de los contribuyentes y la complicada forma del sistema tributario, por parte de los gobiernos federales y estatales.

Los principales instrumentos para llevar a cabo el papel asignado al municipio son, **desde 1983, la ampliación y garantía de las capacidades reglamentarias y financieras**. Además, la fracción IV determina tanto la libertad municipal para administrar su hacienda, como las fuentes de ingresos municipales. Estas últimas se componen de los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos. También se determinó la facultad de los ayuntamientos para aprobar ellos mismos sus presupuestos de egresos municipales, es decir, que los ayuntamientos pueden asignar libremente su gasto. (Aguilar, 1996, p.p. 3-37).

Dos aspectos importantes de esta reforma es que por primera vez la constitución norma la división de competencias entre los poderes estatales y los municipales en materia de desarrollo urbano. Anteriormente esta división era una atribución de las legislaturas de los estados, las cuales, habían venido depositando las funciones de planeación urbana en los gobiernos estatales. De este modo la reforma no descentralizó a los municipios funciones federales, sino estatales.

Para los gobernadores de los Estados y sus equipos de planeación urbana, la transferencia de estas facultades significaba (o hubiera significado) perder toda capacidad normativa y de control sobre el crecimiento y la transformación de las ciudades. Es por ello que la adecuación legislativa que promovieron a nivel local en muchos casos contradice las normas de la Ley General de Asentamientos Humanos, al reafirmar o derogar las facultades que antes de la reforma les otorgaban las leyes.

Aunque la dotación de infraestructura y servicios públicos es la principal razón de ser de los gobiernos municipales, no por ello la gestión de infraestructura en educación, programas de carácter social como el Procampo, Pronasol, Escuela Digna, Crédito a la palabra, dejan de ser parte importante de la agenda del

gobierno municipal a través de Coordinaciones como el Convenio para la Planificación del Desarrollo Municipal (COPLADEMU).

Una de las limitaciones para enfrentar estas obligaciones son los escasos recursos financieros con que cuentan los municipios, que distan mucho de ser suficientes a pesar de las nuevas transferencias del gobierno federal.

1.8.1. La reforma del artículo 115 y los servicios públicos.

La constitución, en su artículo 115, coloca al municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. La principal función de este órgano de gobierno es **atender las necesidades comunitarias y preservar el orden público**. No obstante su capacidad real de acción ha estado limitada por los escasos recursos (materiales y humanos) con los que cuenta. El municipio mexicano se ha caracterizado por constituir una organización administrativa subordinada y dependiente de los otros órdenes de gobierno.

Desde los inicios del gobierno, presidido por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) comenzó a ponerse en práctica un conjunto de acciones relacionadas con las propuestas políticas que anunciara durante su campaña electoral: "descentralización de la vida nacional" y "fortalecimiento municipal".

Un aspecto central de la "descentralización de la vida nacional" promovida consistía en impulsar el "fortalecimiento municipal". Al iniciarse el sexenio 1982-1988, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la propuesta de modificaciones del artículo 115 constitucional, que regula la cuestión municipal. La reforma pretendía recuperar las preocupaciones jurídicas y sociales que existían en relación con el comportamiento de las entidades que conforman la federación. Dichas modificaciones delimitaban jurídicamente el marco de actuación de estados y municipios en su relación con la comunidad. En lo fundamental, la

reforma del artículo introdujo las siguientes atribuciones y responsabilidades a la gestión municipal:

- 1) Otorga capacidad al municipio para asumir bajo su responsabilidad el suministro de los principales servicios a la población (agua potable, alcantarillado, rastos, mercados y otros de infraestructuras urbanas) y el control sobre los procesos de apropiación y uso del territorio.
- 2) Permite al municipio obtener ingresos a partir de la captación de recursos fiscales y de los derechos por servicios. También le otorga autonomía en la asignación y ejecución del gasto de acuerdo con las prioridades de su comunidad.
- 3) Asegura la participación proporcional de diferentes fuerzas políticas en la composición del ayuntamiento y en las legislaturas locales y norma las relaciones entre los estados y la unidad política formada por el municipio.

Todos estos instrumentos de planeación jurídicos, políticos y económicos son de gran importancia para reestructurar las funciones que deben cumplir diferentes instituciones del Estado en el marco de grandes proyectos nacionales como son impulsar un verdadero proceso de descentralización y profundizar las formas de participación democrática. Sin embargo, la compleja realidad nacional, en el marco de una coyuntura internacional francamente adversa, impone límites a las fuerzas sociales que pretenden avanzar en esta dirección.

Una vez que la centralización dejaba de ser el camino para solucionar los problemas actuales, se ensayaba la opción de la descentralización cuando sólo había para repartir los compromisos y los adeudos. (Martínez y Ziccardi, 1988:1-54)

1.8.2.- El papel de los ayuntamientos en la planificación urbana.

Entre los papeles muy importantes que los ayuntamientos de los municipios parecen haber asumido activamente, impulsados por el gobierno estatal a través de diversos mecanismos se han podido detectar los siguientes:

- i) Conformación en los municipios de direcciones de desarrollo urbano y de planeación que tienen como funciones primordiales, ...ejecutar los planes de centros de población estratégicos y sujetar el ejercicio del presupuesto y la acción municipal a la relación programa – presupuesto.
- ii) Incorporación como funcionarios municipales a nivel de directores y subdirectores, de profesionales con experiencia previa en organismos federales y estatales vinculados con el desarrollo urbano y con una orientación afín a la impulsada desde los organismos estatales encargados de la planeación urbana.
- iii) Vigencia relativamente efectiva de mecanismos de consulta con las autoridades municipales, en lo que respecta a licencias de usos del suelo y autorización de nuevos fraccionamientos, así como receptividad a sus reclamos sobre las repercusiones en cuanto a prestación de servicios, vialidad y suministro de agua potable.

A estos mecanismos, deben agregarse los efectos potenciales de la reforma municipal, al aumento de los recursos financieros captados mediante la prestación de servicios. Esto tiende a conferir una mayor significación a la capacidad de control del desarrollo urbano.

Por otro lado, el recurso a la racionalidad formal propia de la planeación, parece poseer un atractivo para las autoridades y funcionarios municipales que no deriva solamente del contexto institucional. Diversos cambios en el contexto político y social – entre ellos- la presencia creciente de organizaciones sociales y políticas independientes del partido en el gobierno, las cuales han venido

mostrando una eficacia cada vez mayor en la instrumentación de las reivindicaciones y los conflictos urbanos— estimulan el manejo de las normas definidas en los planes como marco de referencia de la toma de decisiones o, al menos, de las razones esgrimidas para adoptar una alternativa determinada. (Duhau, 1989; 359,360)

1.9. Participaciones federales.

La enorme dependencia de los gobiernos locales hacia los gobiernos estatales y federal, es una característica del sistema político mexicano y el rasgo esencial de las relaciones fiscales intergubernamentales, es el de un federalismo en el que no sólo los recursos, sino particularmente el poder para diseñar y administrar la recaudación se concentra fundamentalmente en manos del gobierno federal (Moreno, 1995, citado por Moreno, 1996; p. p. 243,244).

Según Benjamín Reyes, en nuestro país la recaudación de impuestos sigue siendo demasiado asimétrica, dado que “la mayor parte de éstos es concentrada por el gobierno federal, generando un problema de agencia-principal, ... entre estados y municipios y el gobierno federal, por la existencia de problemas de información lo que hace ineficiente la asignación de recursos.” (Reyes, 1998, 26)

Esta dependencia continúa, que padecen los estados y municipios, respecto de los recursos federales es elocuente, ya que gran parte de sus fuentes de ingreso proviene de las participaciones. Las participaciones en el sistema fiscal mexicano es un porcentaje que se le asigna a los estados miembros de la federación por su participación en la recaudación de impuestos de carácter federal como son tenencia de vehículos, traslado de dominio.

La desigual asignación de estas participaciones afirma Benjamin Reyes es la generación de juegos suma cero, porque se favorece a los estados con

mercados internos más desarrollados y se perjudica a los que tienen un sector predominantemente agrícola o primario.

Una consecuencia más a nivel local es la escasez de recursos ante una demanda por servicios públicos que día con día crecen. Esto sin contar con las crisis recurrentes como la devaluación de 1994-1995, que ocasionó altas tasas de inflación que pasó de 7.05% a 51.97 %, lo que obligó al gobierno federal a reorganizar el gasto público a favor de los compromisos de pago de deuda interna y externa, lo que modificó las expectativas de crecimiento de la economía mexicana.

En 1998 como resultado de la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal en el apartado de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, (Ramo 33) las participaciones a los estados y municipios se realizan por ley y no por convenio como se venía efectuando.

En cuanto a la autonomía municipal Reyes aclara que en México aún no está presente de manera real, ya que varios estados de la república los planes y programas de desarrollo municipales deben ser aprobados por el ejecutivo estatal, lo que constituye según Benjamín Reyes una violación de acuerdo con lo estipulado en la fracción V del artículo 115 constitucional. Comenta además que dicho artículo además no delimita claramente las competencias de cada nivel de gobierno y concluye que es necesario realizar reformas a la constitución que definan de manera específica las facultades a nivel federal, estatal y municipal, lo que no significa que el gobierno federal deje las funciones de seguimiento, control y evaluación que le otorga la Constitución, pero sí que disminuya la tutela que se tiene sobre los ayuntamientos, permitiéndose así que estos últimos sean autogestivos para poder tomar mejor sus decisiones respecto de sus necesidades.

1.9.1. Fórmula para la distribución de las participaciones federales.

En todos los países federalistas el gobierno central administra impuestos- total o parcialmente – como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, por la sencilla razón de que es mucho más eficiente hacerlo centralmente, y a los otros niveles se les dejan los impuestos de carácter patrimonial o territorial. Hay otra razón, en una federación los derechos de los ciudadanos de las entidades ricas y de las pobres son iguales, de ahí que el **Sistema de Coordinación Fiscal (SCF)** permita al gobierno central compensar las diferencias en los niveles de bienestar de la población- que los modelos de desarrollo han dejado en la marginalidad –, al heredar infraestructura, desarrollo y empleo sólo en algunas regiones en detrimento de otras.

Por el lado de la descentralización del gasto público, la misma apenas está en su etapa de transferencias condicionadas; la normatividad y supervisión del ejercicio del gasto se encuentra en el gobierno central y la operación en el nivel intermedio; esto es en los estados

El Fondo de Desarrollo Social Municipal se distribuye ahora de acuerdo con una nueva fórmula elaborada por la Secretaría de Desarrollo Social. (Sedesol) cuyo avance fundamental en relación con la utilizada en 1996 es que reduce la brecha entre el estado que más recibe y el que menos, además de eliminar la discrecionalidad en el reparto de los recursos. Un ejemplo de este avance es que con la fórmula anterior **Veracruz** recibía **10.9%** y con la fórmula nueva recibirá **8.1%**, **Tabasco** con la anterior recibía **2.4%**; ahora recibirá **3.7%**; **Oaxaca** pasa de **8.5%** al **6.9%**; **Chiapas** de **9.3%** a **7.4%**, **Guerrero** de **7.5%** al **5.5%**. Pero quizá su fórmula más valiosa sea fortalecer la capacidad de acción y decisión de los ayuntamientos y la corresponsabilidad ciudadana. (Colmenares Páramo David, 1997;49)

Una vez establecido el monto de las participaciones asignables, el paso siguiente según Aguilar Villanueva (Aguilar, 1996; 3-37) es determinar la parte

que le corresponde a cada estado. El monto de ingresos del *Fondo General de Participaciones (FGP)* que se distribuye a los estados se integra de tres partes. *La primera* se establece en relación directamente proporcional al número de habitantes. Mientras mayor sea la población, más recibirá un estado de los ingresos federales, independientemente de otros factores sociales o económicos.

La segunda se calcula con base en un coeficiente preestablecido que intenta favorecer el criterio de eficiencia, en la medida en que premia a los estados que realizaron una mayor recaudación. El coeficiente es el resultado de aplicar una fórmula que determina el artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal.

La tercera parte se determina en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad. Esta parte busca repartir más dinero hacia aquellas entidades que han sido menos favorecidas con el cálculo de las otras dos partes del fondo. En los últimos años los porcentajes para la integración global del fondo han cambiado notablemente.

Existen tres inconvenientes principales:

- a) la fuerte dependencia que los estados y municipios tienen de las participaciones federales
- b) las fallas en la forma cómo se distribuyen las participaciones.
- c) el recurrente déficit operacional de los órdenes de gobierno estatal y municipal.

El *ingreso efectivo ordinario (IEO)* de estados y municipios se compone de impuestos, participaciones, derechos, productos y aprovechamientos. De estas fuentes de ingreso, *las participaciones* representan, por mucho, la fuente más importante de financiamiento de los gobiernos subnacionales: más de cuatro quintas partes (81.7%) de los recursos financieros estatales y más de la mitad (60.5%) de los recursos municipales provienen de las participaciones federales.

Sobre la fórmula de cómo se distribuyen las participaciones, la misma tiene aspectos que también han sido duramente cuestionados, entre ellos destacan : a) el porcentaje de distribución per cápita (45.17%) presupone que la necesidad de servicios públicos y el costo de provisión de los mismos son homogéneos en todo el país y se olvida que existen costos diferenciados en las distintas regiones de México. b) el 45.17%, corresponde a la segunda parte del Fondo General de Participaciones (FGP) – que premia los incrementos en la recaudación estatal – favorece a los estados con mercados internos más desarrollados y perjudica a los estados con un sector primario predominante. Además los impuestos generados en este renglón se aplican al vendedor y no al consumidor, lo que favorece las zonas donde se concentra la actividad comercial; c) los cambios en la fórmula de participaciones durante el último decenio han arrastrado consigo los errores del esquema anterior. (Aguilar Villanueva Luis F. 1996; op. cit. Págs. 3-37)

1.9.2. Participaciones federales por estados.

Los estados petroleros (Tabasco y Veracruz) y las entidades que albergan las demás áreas metropolitanas (Nuevo León y Jalisco) son los que captan las más elevadas participaciones. En contrapartida, hay estados que no alcanzan a recibir siquiera el 1% (Aguascalientes, Baja California sur, Zacatecas, Quintana Roo, Chiapas, Nayarit.)

Cabe mencionar que los fondos del sistema de participaciones a los estados y municipios del país son tres:

El Fondo General de Participaciones

El Fondo Financiero Complementario

El Fondo de Fomento Municipal, que tiene como principal fuente el derecho adicional sobre la exportación de hidrocarburos. El 90% de este último fondo se destina a los municipios sin aduanas y el 10% restante se distribuye entre los que tienen las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúa la exportación de hidrocarburos (Ensenada, La Paz, Ciudad del Carmen, Manzanillo, Ciudad

Hidalgo en Chiapas, Guaymas, Reynosa, Salina Cruz, Chetumal, Tampico, Coatzacoalcos, Tuxpan y Progreso).

A pesar de que el municipio, por ser el gobierno más cercano a la vida real de los ciudadanos, puede ser una instancia de organización eficaz y un vehículo para el desarrollo social y democrático de las comunidades; en la mayoría de las ocasiones, carece de poder real para definir e instrumentar sus políticas y atender las demandas comunitarias. Si bien las reformas constitucionales hicieron posible la existencia de un nuevo municipio, con obligaciones específicas y dotado de nuevos y poderosos instrumentos para cumplirlas, la realidad ha demostrado que los cambios constituyen sólo un primer paso. La autonomía y, en particular, la capacidad financiera todavía son limitadas.

No debe perderse de vista que en México existen 2395 municipios de los que sólo unos cuantos, los urbanos, están realmente en posibilidades de cumplir con el papel que el artículo 115 constitucional les reconoce correctamente. (Colmenares, op. cit. p. 49)

1.10. La gestión municipal en el desarrollo urbano.

Ahumada Pacheco (Ahumada, 1987, p. 6) sostiene que el término “**gestión**” significa “ocuparse”, “hacer funcionar bien una propiedad, un negocio o una institución” y para los fines del desarrollo implica “una eficiente utilización y combinación de los factores administrativos, institucionales, jurídicos, económicos y políticos para adaptarlos a las condicionantes del desarrollo pleno”.

En el nivel municipal, “el nervio vital” de la gestión local se ubica en mejorar los servicios, presupuestos, planes y proyectos y la participación y toma de decisiones. (J. Ahumada, 1987: 6; citada por Massolo, 1989, p.p. 121-154) La descentralización por lo tanto, es un medio propicio para favorecer la fluidez y mayor autonomía de las gestiones locales, no sólo de los ayuntamientos y

órganos técnico-administrativos y financieros, sino también de las colectividades y sus formas asociativas.

Emilio Duhau (Duhau, 1989, p.p. 360-364) clasifica en tres apartados las políticas del desarrollo urbano que involucran en forma directa a la gestión municipal:

La política de fraccionamientos con los asentamientos irregulares;

La política de fraccionamientos y puesta en vigor de "zonificaciones secundarias" y;

La política de introducción y prestación de servicios y obras básicas de urbanización.

En lo que respecta a los *asentamientos irregulares*, la acción municipal se ha venido traduciendo fundamentalmente en una política de "contención". Las evidencias disponibles tienden a mostrar que la ocupación irregular del suelo en tierras de propiedad privada, ejidal y estatal dirigida por "líderes" vinculados al PRI y a las autoridades locales, cuyo negocio fraudulento y manipulación de las necesidades habitacionales se combinan con el clientelismo político, parece que tiende a ser desalentada por las autoridades locales.

Ahora bien, dado que las necesidades habitacionales masivas que no pueden ser satisfechas en el mercado "regular" de suelo y vivienda ni han desaparecido ni se han reducido, se cree que la complicación simultánea de la gestión urbana y del manejo político de los procesos asociados a la urbanización irregular, ha incidido en una paulatina redefinición que está asociada con la jerarquización creciente de la planeación urbana, como fundamento de la política urbana.

Un testimonio de esta nueva orientación a nivel federal es la rápida y

relativamente exitosa institucionalización de programas de vivienda de "pies de casa" y "lotes con servicios", dirigidos a una población con ingresos no superiores a 2.5 salarios mínimos. ((Duhau, 1989. P.361).

En el caso de San Cristóbal, el Fraccionamiento " Jardines de Vista Hermosa " ubicado al sur de la ciudad, es un ejemplo de ello, con 140 acciones dotado en este momento de infraestructura, servicios y equipamiento, se encuentra actualmente dentro de un proceso de regularización en cuanto a su situación jurídica de la tenencia de la tierra.

Por último, se recalca que la introducción y suministro de los servicios y las obras básicas de urbanización presenta perfiles diferenciados de acuerdo con el tipo de área residencial de que se trate y su relación con la planeación urbana, tal como ésta se ha venido poniendo en práctica, es ambigua. Por una parte la Gestión Municipal adopta marcos de referencia diferentes respecto de las colonias— en general asentamientos populares originados en formas irregulares de urbanización— y los fraccionamientos, en particular los que albergan a sectores sociales de niveles medio y alto. Por otra, los planes de centros de población estratégicos no establecen normas para la introducción y prestación de los servicios y obras de urbanización en el mismo sentido que lo hacen para el control del uso del suelo. En realidad, la planeación de los servicios y las obras básicas de urbanización no la realizan los órganos de planeación urbana (direcciones de desarrollo urbano), sino los órganos que tienen a su cargo la programación presupuestal (direcciones de planeación).

De este modo, serán los efectos de la institucionalización de la planeación en general y no de la planeación urbana los que se reflejarán eventualmente en las modalidades de gestión de estos rubros. Resulta de particular interés rastrear la existencia de tales efectos en relación con la atención de las colonias populares, ya que éstas han constituido durante varias décadas un ámbito donde los procesos de apropiación y ocupación del suelo, los procedimientos de

regularización y la introducción de los servicios y equipamientos, han estado mediados por relaciones políticas asociadas al control de los sectores populares.

Los esquemas de planeación actualmente vigentes contemplan la realización de consultas populares para la definición e instrumentación de los programas urbanos. Este mecanismo no ha implicado cambios sustantivos en la forma subordinada de participación popular a través de las demandas urbanas. El control y manipulación de las organizaciones vecinales sigue siendo el rasgo predominante de las relaciones entre los sectores populares y las autoridades locales. Sin embargo, cabe preguntarse si los nuevos mecanismos incorporados a la Gestión Urbana Municipal no han implicado algún cambio en las decisiones respecto a dónde, cuándo y cómo se atienden las necesidades de obras de urbanización, servicios y equipamientos.

Es conveniente prestar atención a **dos condiciones emergentes**. La *primera* es la presión ejercida por la actividad de los partidos de oposición y las organizaciones de colonos, que parecen haber adquirido la capacidad de condicionar la acción municipal para ajustarla a una respuesta menos errática a las carencias y demandas. (Duhau, 1989; p. 365)

La **segunda** es la concurrencia del procedimiento de consulta popular con la tecnocratización del proceso de asignación de recursos en los municipios. La consulta popular no implica en modo alguno la participación de la población en la definición de la política urbana, pero supone la compilación de largas listas de demandas, que son procesadas por las direcciones de planeación de los municipios en función de los programas de obras públicas y servicios (Duhau, 1989; p. 365).

Por otro lado, el recurso por parte de las autoridades municipales a las llamadas "*obras por cooperación*" --- un procedimiento que implica el aporte de dinero o de trabajo por parte de los vecinos y el suministro de materiales de

construcción o maquinaria por parte del ayuntamiento— se ha convertido en una modalidad de introducción de los servicios públicos, practicada en forma bastante exitosa en algunos casos. A través de este recurso, los ayuntamientos, al mismo tiempo que muestran su voluntad de “realizar obras” y fortalecen los “consejos de colaboración municipal” o las seccionales del partido oficial, satisfacen las demandas populares de servicios y obras de urbanización, depositando en los propios colonos la responsabilidad de su introducción⁴.

El propósito de contención de la mancha urbana posee un carácter puramente reactivo mientras no esté asociado a mecanismos que ofrezcan alternativas reales, capaces de operar de modo inmediato y directo. **La planeación urbana** puede lograr, en alguna medida, contener el crecimiento de los asentamientos en determinados lugares a costa de provocar su multiplicación en otros.

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

La sanción y utilización en la gestión local de los planos reguladores para cada “localidad” (fraccionamientos, colonias, pueblos) otorga a estas actividades defensivas un punto de apoyo importante; tanto más cuanto más tiendan las autoridades locales a legitimar su gestión apoyándose en este referente.

Si la articulación política de la sociedad civil tiende a discurrir, como parece

⁴ H. Ayuntamiento Constitucional de San Cristóbal de las Casas. 1992-1995, en el capítulo 2.

ser el caso, por los cauces de la reivindicación del ejercicio pleno de la ciudadanía y la lógica comunitario- defensiva, *la planeación urbana* se presenta potencialmente no sólo como un instrumento de legitimación formal de las políticas públicas, sino también como el lugar de confrontación de las mismas por diversas clases sociales. Esto requiere sin duda de un proceso ya en marcha de aprendizaje y de incorporación de intelectuales orgánicos.

Por otro lado, es posible observar que las autoridades locales, frente a la alternativa de gestación de movimientos reivindicativos conducidos por grupos de oposición, tienden a favorecer, en su papel de gestores efectivos de las demandas y conflictos localizados, a los consejos de colaboración municipal y los delegados municipales.

En todo este panorama, la institucionalización de *la planeación urbana* converge con los efectos de la reforma política, tanto los esperados como los inesperados. ((Duhau, 1989, p.p. 367,368)).

A partir de estos elementos es factible abordar el estudio del contexto de la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, para lo cual el próximo capítulo analizaremos los aspectos que permiten conocerlo.

CAPÍTULO II. EL MUNICIPIO DE SAN CRISTOBAL DE LAS CASAS CHIAPAS

En este capítulo se desarrolló el contexto histórico y referencial del objeto de estudio también se describió la estructuración administrativa del ayuntamiento y su normatividad legal municipal.

El municipio de San Cristóbal lo integran **69 localidades**, que reúnen 116 729 habitantes, de los cuales 99 254 habitan en ella, lo que representa un 17% de la población total del municipio, haciendo el 3.3% de hombres y de mujeres de la población a nivel estatal en el Censo 1995.

La ciudad de San Cristóbal representa el 85.0% de la población total por principales localidades, le sigue La Candelaria con 2195 habitantes (1.9%), Mitzián con 1034 (0.9%), San Antonio del Monte con 794 (0.7%) y el resto de las localidades 13 452 habitantes (11.5%), lo que muestra la importancia que como centro regional de rango 2, tiene en el subsistema de ciudades.

La clasificación según el número de habitantes, muestra que en lo general las localidades pertenecientes al municipio de San Cristóbal tienen la categoría de **rural**, ya que 0.9% del total de localidades tienen menos de 100 habitantes, una gran mayoría 7.7% tiene de 100 a 500; y de 500 a 2 500 habitantes suman 6.4%, destacándose San Cristóbal que concentra el **85% del total de la población municipal**. (Cuaderno Estadístico Municipal, S.C.L.C. Chiapas, 1997; págs. 24, 25)

2.1.-Contexto histórico.

San Cristóbal de Las Casas Chiapas fue fundada el 31 de marzo de 1528 y fue elevada al rango de ciudad el 7 de julio de 1536, fue capital del Estado de Chiapas hasta el año de 1892. Cuenta con una zona de monumentos históricos

conformado por ocho barrios, con una disposición de retícula alargada de oriente a poniente, delimitada al poniente por el cerro de San Cristóbal de Las Casas, al oriente por el cerro de Guadalupe, al norte por el río amarillo y al sur por el río fogótico. .

El patrimonio histórico de la ciudad lo integran **246** manzanas, que comprenden 518 edificios de valor histórico construidos entre los siglos XVI al XIX, de los cuales 19 son edificios religiosos y para el uso de autoridades civiles y militares.

La zona de monumentos históricos de la ciudad, está conformado por 6 de los 10 barrios (La Merced, San Antonio, Guadalupe, El Cerrillo, Mexicanos, Tlaxcala) y corresponde a la zona de patrimonio histórico de la ciudad, además de tener la mayor concentración de actividades comerciales y culturales, aquí se localizan los edificios de mayor valor arquitectónico y monumental. El patrimonio cultural de la ciudad lo componen los edificios civiles, públicos y religiosos considerados como monumentos históricos coloniales de incalculable valor y fuerte atracción turística. (Carta Urbana, Miércoles 07 de enero 1998; págs. 39,40)

2.2. Factor demográfico.

Analizando en retrospectiva el crecimiento poblacional en el año de 1960, San Cristóbal de Las Casas tenía una población de 27 198 habitantes; con una tasa de crecimiento media anual de 1.7%. En 1970. la población crece todavía a un ritmo del 2.0%; llegando a 32, 833 habitantes; en 1980 este crecimiento porcentual se triplica al alcanzar un 6.1% en su tasa de crecimiento media anual y duplicar su población con 60 550 habitantes, rebasando a la tasa de crecimiento media anual estatal que en ese mismo período alcanzó 2.8%. Este crecimiento en 1980 puede explicarse a raíz de las expulsiones de indígenas evangélicos provenientes principalmente del pueblo de Chamula, los cuales no

permiten la libertad de cultos consagrada en la Constitución Política. Las altas tasas de crecimiento que manifiestan los municipios indígenas que rodean a San Cristóbal que aunado a la pobreza de sus tierras, migran a la ciudad. Otra razón se encuentra principalmente en una muy alta inmigración de campesinos provenientes de las localidades que la circundan.

Para 1990 este crecimiento mantuvo su ritmo aunque disminuyendo a 4.1% por debajo del crecimiento estatal que fue de 4.5%, aunque su población llegó a 89 335 habitantes. Para el período 1990-1995, el municipio manifestó sus altas tasas de crecimiento al totalizar un 4.8%, porcentaje muy por arriba del estatal que fue del 2.0%, alcanzando una población de 116 729 habitantes. Según el INEGI se estima que la ciudad tenga más de 200 000 habitantes en el año 2018.

San Cristóbal además de ser uno de los polos de atracción para el migrante alteño, también recibe a otro tipo de personas que de forma temporal viven en la ciudad, se trata en su mayoría de estudiantes e investigadores, al concentrarse en esta ciudad diversas escuelas de nivel medio y superior, así como cuatro centros de investigación (ECOSUR, CIMEH, IEI, CIESAS Sureste). Dentro de las personas inmigrantes se encuentran turistas nacionales y extranjeros, considerados como población flotante.

En la actualidad, San Cristóbal de Las Casas es el centro urbano más importante de los Altos de Chiapas, forma parte de los 16 municipios de la región II Altos, correspondiéndole el número 11, como cabecera municipal concentra más de 50 mil habitantes y 75% o más de su población total. Es una región que abarca cerca de 4 mil kilómetros cuadrados y un poco más de 400 mil habitantes, (INEGI, 1995).

El municipio tiene asignados 484.4 km²; de ellos, el valle de Hueyzacatlán o Jovel como se le conoció cubre 72 km² y es el lugar de asentamiento de la

ciudad de San Cristóbal de Las Casas. (Artigas, 1991; p. 33)

Ofrece además servicios especializados en salud, educación, administración y transportes. La ciudad desempeña desde el momento de su fundación un papel regional, su origen fue proyectada para realizar actividades comerciales y culturales. Las colindancias del municipio de S.C.L.C., son al norte con los municipios de Zinacantán, Chamula, Tenejapa y Huixtán, al este con los municipios de Huixtán, Amatenango del Valle y Teopisca, al sur con los municipios de Teopisca, Totolapa y Chiapilla, al oeste con los municipios de Chiapilla, San Lucas y Zinacantán. **(Gobierno del Estado de Chiapas, Carta Geográfica 1:400,000, 1991, Cuaderno Estadístico Municipal, op. cit. pág. 3).**

2.3. Estructura urbana.

La estructura urbana, debido a su origen, presenta una traza ortogonal reticular, partiendo de la plaza central, que es a la vez, centro administrativo, (Palacio Municipal); cívico, (Parque de los héroes) y religioso, (iglesia catedral) ;desde el cual se encuentran los diversos usos del suelo: el comercial, recreativo y los servicios tanto turísticos como para la población en general.

La estructura urbana de la ciudad se desarrolla a partir del centro urbano, que forma parte de la zona de monumentos históricos, un subcentro urbano, y centros de barrio. El centro urbano tiene un uso habitacional con baja densidad, el comercial en su mayor parte, en conjunción con el turístico, recreativo y cultural. Esta zona abarca aproximadamente dos manzanas en dirección norte, sur, oriente y poniente

El uso básico de la ciudad es el habitacional ubicado en zonas homogéneas en toda la mancha urbana; en viviendas de tipo unifamiliar delimitadas en barrios y estructurados a partir de la vialidad ya sea primaria o secundaria según su jerarquía formando conglomerados tanto en su tipología como en su densidad, que en la zona central es media y va disminuyendo hacia la periferia. Las

principales vías primarias y secundarias forman una retícula central en forma de cruz abarcando los barrios, central, de la Merced, Guadalupe y el Cerrillo.

La carta urbana de 1991 contempla dos subcentros urbanos; uno en el norte en el área del mercado José Castillo Tielemans y otro en el sur donde actualmente se localiza el Mercado Popular del sur (Merposur). y Mercaltos que sirven para abastecer a la población de esta sección de la ciudad. Esta área cuenta con equipamiento regional para el servicio público (Unidad Administrativa), bancos, (Bancrecer), autoservicios, asistencial (centro de salud); judicial (centro administrativo de justicia); gasolineras, (salida a Comitán), Escuelas de nivel medio y superior (Est. No. 1, Normal Fray Matías de Córdova. Esc. De Comercio y Admón., Colegio de Bachilleres). (Carta Urbana 1991: versión abreviada, pág.100)

2.4. Centros de barrio, colonias y fraccionamientos.

Los Centros de barrio son la estructura original y generadora de la ciudad, donde se siguen dando las celebraciones populares a lo largo de todo el año. Los centros de barrio contemplados hasta 1990, eran María Auxiliadora, El Santuario, San Diego, San Antonio, Santa Cruz La Almolonga, Mexicanos, San Nicolás, La Merced, San Ramón, Guadalupe, Santa Lucía, La Garita, Cuxtitali, Tlaxcala, El Cerrillo y las Colonias los Pinitos. 14 de septiembre y Nueva Esperanza. (Carta Urbana, 1991; p. 100)

Debido al crecimiento natural de la población estos centros de barrio han experimentado cambios, subdivisiones y ampliaciones o han surgido nuevos, por lo que habría que agregar o incorporar a estos centros de barrio, según la Carta Urbana de 1998, los siguientes: Fátima, La Candelaria, Las piedrecitas, Ojo de Agua, San Felipe, San Martín la Quinta, Santa Cecilia,

También es necesario contemplar las Colonias Regulares en cuanto a la existencia de la regularización de la tenencia de la tierra y contar con los servicios básicos siendo las siguientes: 31 de marzo, 5 de mayo, Albarrada María Auxiliadora, Altejar, Ampliación Fátima, Anexo S. J. De los Lagos, Artículo 115, Buena Vista San Ramón, Ciudad Real, Corral de Piedra, Del Valle, Echeverría, El Relicario, El Tepeyac, Explanada del Carmen, Infonavit San José Buena Vista, La Frontera, La Paz, Lagos de María Eugenia, Choferes, Doctores, Maestros de México, Maya, Montebello, Nueva Primavera, Obrera Crom, Peña María (Corralito), Prudencio Moscoso, Relicario IV, Revolución Mexicana, Sal Sipuedes, San Juan de los Lagos, Sector Salud, Velasco Suárez.

Existen también Colonias irregulares jurídicamente las que se enlistan a continuación: América Libre, Ampliación Artículo 115, Corral de Piedra Sección Alta, El mirador, Jardines del sur, Las Gardenias, Retiro San Martín, San Rafael, Villa San Juan.

Los fraccionamientos, son modalidades de asentamientos que en su mayoría están consolidados en cuanto a sus servicios básicos, presentan en la mayor parte de los casos una regularidad en cuanto al tipo de vivienda y acabados y son los siguientes: 11 cuartos, 12 de junio, Bismark, Bosques del Pedregal, Deportivo San Cristóbal, El Tivoli, Eucaliptos, Harvard, Innominado San Ramón, Jardines de Vista Hermosa, Kaltik, La cañada, La Gloria, La Primavera, Las Rosas, Montañas del Sumidero, Privada Pípila, Real del Monte, Rinconada de Vista Hermosa, San Antonio (Cerrada Crescencio Rosas), San Francisco, Santa Clara, Santa Lucía (Cerrada Benito Juárez) Santo Domingo, Valle del Sur, Villa Mayor, Villa Real, Villa Real II, Vista Hermosa (Cecati).

Los movimientos migratorios hacia San Cristóbal, junto con las expulsiones de indígenas de los Altos de Chiapas, por problemas religiosos y políticos han conformado una serie de Colonias denominadas Indígenas regulares jurídicamente, las cuales se nombran a continuación: Ampliación Ojo de Agua,

Diego de Mazariegos, Erasto Urbina, Getzemaní, Jardines del Carmen, La Hormiga, La Hormiga Improvich, Nueva Esperanza, Nueva Jerusalén, Nueva Maravilla, Nueva Palestina, Paraíso, Quinta Los Robles, Santa Martha I, Santa Martha II.

Asimismo existen Colonias indígenas jurídicamente irregulares las cuales son : Ampliación Morelos, Anexo Morelos, Benito Juárez, El Cascajal, El progreso, La independencia, La UNAL, Morelos, San Juan del Bosque, Segundo Jerusalén, Peje de Oro, Villa San Juan.

Como toda ciudad con atracción poblacional, se dan en ella invasiones de terrenos, acentuándose a partir del movimiento zapatista de 1994, ocasionando la ocupación de terrenos no aptos para el desarrollo urbano y a la urbanización de terrenos con vocación agropecuaria o de zonas de preservación ecológica, así como a ocupar terrenos con usos incompatibles los cuales se relacionan a continuación: Ampliación Nueva Maravilla, Jardines del Carmen, Lázaro Cárdenas I, II, III y IV, Molino Santo Domingo, Molino La Albarrada, Molino los Pacos, Molino Utrilla, Río Jordán, Sal Sipuedes I y II, San Juan de Dios, 4 de marzo, 4 de abril. (Departamento de Desarrollo Urbano y Obras Públicas Municipales. periodo 1995-1998).

2.5. Principales actividades económicas.

En 1970, la principal actividad de la ciudad era el comercio y los servicios (principalmente el turismo). Sin embargo a partir de 1990 cobra importancia la del transporte; las manufacturas empezaron a decrecer como consecuencia del cierre de la fábrica de hilados y tejidos que aportaba el 50% del valor de la producción del sector; el embotellado de refrescos y agua es otra actividad industrial importante dentro de la ciudad. La mayoría de las actividades manufactureras son unidades económicas de carácter familiar y artesanal, tales como molienda de maíz y elaboración de tortillas, panaderías, dulces, embutidos, tamales, etc.

El sector terciario es importante por la función que tiene San Cristóbal de Las Casas a nivel regional. Los principales giros son la venta al menudeo de productos no alimenticios en establecimientos especializados, venta de alimentos, bebidas y tabaco, automóviles y refacciones, supermercados y estaciones de gasolina.

Según los ingresos generados, los servicios más importantes son restaurantes, bares, hoteles, talleres de reparación automotriz, viajes y almacenaje de productos agrícolas y servicios profesionales.

Los sectores de actividad han variado en importancia en el curso de las dos últimas décadas. Las manufacturas por ejemplo, incrementaron su importancia al pasar de 46 millones generados en 1970 a 62 millones en 1990, lo que significó un incremento del 34.78%; el comercio por su parte se incrementó en 91% al pasar de 86 millones; asimismo los servicios se incrementaron fuertemente al pasar de 67 millones a 179 millones. Otros sectores como el transporte y la administración, también incrementaron su importancia al pasar de 35 millones a 370 millones, casi 1000 de incremento en 20 años. (Versión abreviada Carta Urbana, 1998; p. 41)

2.6. Población económicamente activa.

En 1990 la PEA estaba formada por cerca de 34 000 personas, las cuales se distribuían de la siguiente manera según los sectores de actividad: en el sector primario 8.2%, en el sector secundario 24.5%, en el sector terciario el 67.3%, por lo que respecta al ingreso, este se distribuyó de la siguiente manera: menos de 1 vez el salario mínimo el 39.8% de la PEA, de 1 a 2 veces el 30.7%, 2 a 3 veces el 15.9%, de 3 a 5 veces el 6.8% y más de 5 veces el salario mínimo apenas el 5.4% de la PEA

San Cristóbal de Las Casas cuenta para 1990 con 116,729 habitantes, 56,194 hombres y 60,535 mujeres, en donde el 29% (33,851) corresponde a la población económicamente activa y el 34% (39,688) a la población económicamente inactiva, con una densidad de población de 241 hab/km² y una tasa media anual de crecimiento de 4.85 (1).

La distribución de la población económicamente activa entre los sectores económicos favorece a las actividades terciarias, participando con el 55.74%; luego tenemos al sector secundario con 23.58%, al sector primario con 13.68% y por último aquellos dedicados a otras actividades con el 7%.

La economía de la ciudad se basa en el comercio y los servicios, ya que debido a las condiciones naturales del lugar, impiden considerar una agricultura o ganadería de tipo intensivo o de alta rentabilidad; encontrándose en igual situación el ramo industrial, ya que este aún presenta características predominantemente artesanales.

Cabe hacer mención que la actividad turística genera también una demanda considerable, por lo que el desarrollo del comercio depende mucho del desarrollo del turismo. San Cristóbal cuenta con un total de 70 establecimientos que dan alojamiento temporal a los turistas, con 1,648 habitaciones, clasificándose de la siguiente manera:

ESTABLECIMIENTOS Y HABITACIONES DE ALOJAMIENTO TEMPORAL POR CATEGORIA EN SAN CRISTOBAL.

TOTAL		5 ESTRELLAS		4 ESTRELLAS		3 ESTRELLAS		2 ESTRELLAS		1 ESTRELLA		OTROS	
ST	AB	ST	AB	ST	AB	ST	AB	E ST	AB	ST	AB	ST	AB
0	648		4		99	0	05	10	44		16	4	70

FUENTE: Anuario Estadístico del Estado de Chiapas, 1996, p. 411

El principal flujo comercial se desarrolla en áreas específicas, como el centro histórico de la ciudad, en las dos primeras manzanas, en dirección a los 4 puntos cardinales, en donde se localizan los establecimientos de tipo fijo, ya que son los que ofertan mayor variedad de mercancías, fungiendo como proveedores a la población y a los demás comerciantes.

En la ciudad, el desarrollo del comercio representa una de las primeras necesidades, ya que su infraestructura comercial aún esta en proceso de desarrollo, siendo uno de los principales objetivos inmediatos y prioritarios la modernización del mismo, por los beneficios que trae aparejados como son, el mejoramiento del abasto de productos a precios accesibles a la población, generar un dinámico proceso de integración económica al interior del estado y coadyuvar en la mejoría de los niveles de bienestar generales.

La modernización del comercio también persigue desarrollar una actividad eficiente y rentable de los agentes comerciales que intervienen en la misma. La población económicamente activa favorece en este caso a las actividades del sector terciario, principalmente al comercio

2.7. Infraestructura, equipamiento y servicios.

Por su ubicación en la estructura urbana, así como por los ingresos de sus habitantes se presentan cuatro niveles o tipos: Residencial, Media, Popular y Precaria. En términos generales puede decirse que la zona comprendida dentro del anillo periférico presenta características uniformes en cuanto a que en las construcciones predomina el uso de barro como materia prima, en todas sus transformaciones posibles: adobe, ladrillo, teja.

En las viviendas de tipo popular predomina el uso del concreto y en las de tipo precario las tablas rústicas, láminas de cartón o galvanizadas y plástico, sin embargo existe una tendencia a modificar la vivienda tradicional vernácula de la ciudad, fragmentándola o reduciendo espacios verdes al interior y exterior de la vivienda.

Sin, contar la carretera panamericana de 6.5 km. de longitud, y el anillo periférico de 17.2 km., la ciudad cuenta con 43.8 kilómetros de calles pavimentadas con concreto asfáltico, 55.6 kilómetros con concreto hidráulico y 85.4 kilómetros de calles sin pavimentar. En la zona central predominan las calles con concreto hidráulico y a medida que se alejan del centro son asfaltadas o de terracería. La integración al sistema vial se da a partir de la carretera panamericana, que atraviesa la ciudad de oriente a poniente. Del periférico se desprenden vías de acceso a los municipios y comunidades indígenas aledañas. (Carta Urbana 1998.)

Estrictamente no existe una jerarquía vial debido a las condiciones impuestas por la traza colonial de la ciudad, sin embargo, por la demanda de uso que tienen algunas vías, las mismas se consideran como **vialidades primarias**. Entre ellas pueden señalarse las calles Ramón Larrainzar, Diego de Mazariegos, Francisco I. Madero, Real de Guadalupe, Guadalupe Victoria y Diagonal Hermanos Paniagua, que constituyen un par vial en el eje oriente-poniente; y las

avenidas Tlaxcala, Salomón González Blanco, 16 de septiembre, Ignacio Allende, Crescencio Rosas, Insurgentes y la Avenida General Utrilla, en el eje norte-sur se suman estas el corredor por la avenida La Almolonga, José Weber y la Calle Pacheco Luna.

El 90.5% de los habitantes de la ciudad cuentan con el servicio de agua potable, el agua de lluvia circula a través de las calles que funcionan como colectores, canalizándola hacia los arroyos y ríos que la conducen fuera del valle. Se estima que el drenaje sanitario tiene una cobertura superior al 87%. El servicio de energía eléctrica llega al 97% de las viviendas, mientras que el alumbrado público cubre un 70% de la ciudad, encontrando la mayor cobertura en la zona central y el principal déficit en lugares aledaños al periférico, incluyendo los asentamientos irregulares, el alumbrado público es uno de los servicios con mayor deficiencia ya que solamente del 50 al 60% de las luminarias funcionan.

En términos generales, falta equipamiento urbano integral que permita agrupar varias colonias o barrios, siendo también necesario reubicar algunos equipamientos que son incompatibles con el uso habitacional, tal como el rastro municipal, existe escasez de equipamiento educativo, principalmente en el nivel secundaria y preparatoria, así como también es notoria la ausencia de centros de barrio y centros distritales para la recreación.

El Plan de Desarrollo Urbano del centro de población de San Cristóbal de Las Casas de 1998, tiene como principal objetivo establecer los lineamientos para la redefinición de las pautas de crecimiento en la ciudad sobre la base de una interacción positiva con el medio natural y cultural. Bajo esta perspectiva, se enfatiza que los fines últimos que se persiguen son el mejoramiento económico y social de la población y la organización territorial, que permitan a la ciudad adaptarse a los cambios que se están propiciando en el ámbito del desarrollo y que se espera redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de la población actual y de las generaciones futuras. La política de crecimiento propuesta,

depende en gran medida de la saturación y la redensificación del área urbana actual, así como de la disponibilidad de reservas territoriales para captar a la población en condiciones adecuadas. (Carta Urbana 1998; op. cit. pág.46,47)

2.8. Estructura administrativa municipal

La estructura del gobierno municipal es diferente en cada entidad federativa y por ende en cada uno de los municipios de cada uno de los estados dependiendo del grado de desarrollo alcanzado en base a las circunstancias políticas, económicas, sociales, educativas y culturales que se generan alrededor de la vida municipal, de acuerdo a la importancia estratégica en el ámbito regional, estatal y nacional que tenga el municipio.

El ayuntamiento, en función de la complejidad o el volumen de las demandas de servicios, se organiza a través de diferentes unidades administrativas. cada una de ellas atienden todo lo relacionado con algún servicios en particular (vialidad, limpia, alumbrado público, seguridad, etc). Estas unidades dependen, por lo regular, de las unidades de obras públicas o de servicios públicos.

Según **Tonatiuh Guillén** (Tonatiuh, 1996; 51-95), la estructura del organigrama municipal, es un claro indicador del grado de especialización que han alcanzado las funciones municipales, y que actualmente refleja su evolución en su complejidad administrativa, buscando con ello eficientar y especializar las funciones que a cada Dirección, Coordinación, Subcoordinación o Departamento; le toca desempeñar en el rol municipal. Y cómo en los demás Ayuntamientos, **el factor** que influye en su modernización al interior, **es la disponibilidad de recursos económicos destinados a su proceso de modernización, con la inclusión de las nuevas tecnologías.**

Los integrantes del ayuntamiento son los responsables de la política y la administración municipal y son, además quienes toman decisiones sobre cada uno de los aspectos que conforman la vida municipal, dependiendo de los factores y variables económicas y políticas que predominen. La ejecución de las decisiones que toma el ayuntamiento es responsabilidad del presidente municipal, quien se auxilia para cumplir tal propósito de un aparato administrativo formado por las unidades encargadas de atender los diferentes aspectos de la vida municipal, así como de satisfacer las necesidades que demanden los habitantes del municipio.

Este aparato o estructura administrativa es tan complejo como problemática sea la vida municipal. Esta estructura, es un reflejo en el gobierno local del cúmulo de necesidades y demandas que generen las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales que se presenten en la comunidad. Es decir, la composición administrativa de un ayuntamiento se encuentra también directamente relacionada con el tipo de municipio de que se trate.

Cada municipio cuenta con las unidades administrativas necesarias para responder a las obligaciones y tareas cotidianas del quehacer municipal y de hecho, no existen dos administraciones municipales idénticas, todas presentan algún rasgo que las diferencia de las demás, incluso la denominación o calificación que reciben las dependencias municipales no es homogénea. En algunos casos la administración municipal se organiza en direcciones, en otros a través de departamentos y en los más, por medio de oficinas.

Al frente de cada unidad administrativa se encuentra un responsable que asume el carácter de funcionario municipal. A excepción del secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal, cuyos nombramientos los emite el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, el resto de los funcionarios reciben su nombramiento en forma directa de éste.

La presidencia municipal, la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal son las unidades administrativas que conforman la estructura básica de la organización municipal. Existen, además otras unidades administrativas a través de las cuales el gobierno municipal desarrolla las funciones que le permiten cumplir con las responsabilidades que le demande su comunidad. Dichas unidades atienden áreas de la vida comunitaria, cuyo grado de importancia se encuentra estrechamente relacionado con las circunstancias que prevalezcan en cada localidad y con más amplitud en cada municipio.

2.9. Organigrama del ayuntamiento municipal de San Cristóbal de las Casas Chiapas 1992-1995.

- Presidente Municipal Constitucional
- Sindico Municipal
- Primer Regidor
- Segundo Regidor
- Tercer Regidor
- Cuarto Regidor
- Quinto Regidor
- Sexto Regidor
- Sindico Suplente
- Segundo Regidor Suplente
- Tercer Regidor Suplente

2.10. Estructura administrativa del ayuntamiento municipal

- II. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL
- PRESIDENCIA MUNICIPAL
- SINDICO MUNICIPAL
- SECRETARÍA MUNICIPAL
- TESORERÍA
- OFICIALIA MAYOR

DIRECCION DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

COORDINACIÓN DE OBRAS PRONASOI.

COORDINACIÓN VENTANILLA ÚNICA

COORDINACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN

DIRECCION DE SERVICIOS PUBLICOS

- Director
- Jefe de Departamento de Alumbrado Público
- Jefe del Departamento de Limpia
- Administrador del Mercado Público

DIRECCION DE PROTECCION CIUDADANA

- Director
- Subdirector del Departamento de Vialidad

COORDINACION DE ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACION CIUDADANA

COORDINACION DE FOMENTO ECONOMICO Y TURISMO

COORDINACION DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y RELACIONES PUBLICAS

- Subcoordinación de Comunicación social

COORDINACION DE EVENTOS ESPECIALES

COMITÉ PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL

DIRECCION DE EDUCACION, CULTURA Y RECREACION

UNIDAD DE ASISTENCIA JURIDICO SOCIAL

COORDINACION DE FOMENTO DEPORTIVO

El conjunto de estos órganos o unidades, incluidos los denominados básicos, conforman la estructura de la administración pública municipal. En los municipios urbanos y metropolitanos y en todos aquéllos en los que las

posibilidades financieras y humanas lo permiten, las funciones administrativas las lleva un órgano o unidad creado específicamente para tal propósito; la denominación es muy variada, puede ser desde una jefatura administrativa hasta una oficialía mayor, todo depende del volumen de recursos humanos, materiales y financieros que maneje el ayuntamiento, así como de la importancia económica del municipio.

Las atribuciones y funciones del ayuntamiento se pueden determinar en dos ámbitos según Gustavo Martínez (Martínez Cabañas G. 1987; p. 182) : **primero**, en la administración de los recursos de la municipalidad, bajo la consideración de que el ayuntamiento es una persona moral capaz de adquirir, poseer, enajenar y celebrar actos civiles y, **segundo**, la gestión de los intereses comunes de la localidad. En lo referente a lo administrativo le corresponden las de servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, el trabajo comunitario, así como la atención de los diferentes intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades estatales y federales.

Le corresponden las funciones de gestión en las de planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales. (ibid ; p. 198).

A continuación se aborda el primer ámbito en cuanto a las funciones y atribuciones administrativas de los recursos de la municipalidad.

2.11. Servicios públicos.

Tradicionalmente, el municipio mexicano ha sido en esencia un prestador de servicios públicos, esta área de la actividad municipal ha alcanzado en algunos municipios un alto grado de especialización y eficacia. En el nuevo orden jurídico constitucional establecido en la fracción III del artículo 115, no sólo se confirma ese carácter esencial del municipio, sino que además se le encarga la atención directa de un conjunto de servicios.

Las principales funciones que deberán desarrollar este tipo de dependencias municipales son: la planeación, organización, dirección y control de la prestación y buen funcionamiento de los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, central de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Es importante señalar que los servicios de carácter municipal son la expresión tangible y visible de la actividad que desarrolla la administración pública local y son el elemento más importante al que recurre la población para evaluar la capacidad y eficacia de sus autoridades; del nivel con que se preste un servicio en términos de calidad y cantidad, depende en mucho la imagen pública del ayuntamiento y su administración.

A continuación se aborda el segundo ámbito en cuanto a la gestión de los intereses comunes de la localidad.

2.12. Planeación municipal.

La planeación es un instrumento de racionalidad política y administrativa. En este contexto, los municipios tienen la capacidad jurídica para determinar los principios de su planeación, sin embargo, existen causas fundamentales que obligan a que la planeación municipal no sea totalmente autónoma. La primera causa es de orden económico, pues no cuentan con los recursos suficientes para instrumentar un desarrollo autónomo; en segundo lugar, existe un orden político, pues los municipios son componentes de un Estado nacional, por lo cual deben de hacer suyas las políticas generales del desarrollo, además de que los recursos aplicados en su jurisdicción, principalmente, son de origen estatal y federal. Por las razones anteriores, la planeación municipal se caracteriza por ser dependiente del esquema de la planeación nacional.

El espacio temporal de la planeación municipal es regularmente de tres años y está constituido por programas operativos anuales; aunque la renovación de las autoridades municipales, cada tres años, significa una limitación para los planes a largo plazo.

El contenido de un plan municipal comprende, regularmente, un análisis económico y social por sectores; un diagnóstico sobre los aspectos físicos y demográficos del municipios; la descripción de objetivos, estrategias y principales líneas de acción con criterio sectorial y las propuestas de inversión pública coordinada con la federación, el estado y el municipio.

2.13. Hacienda municipal.

Para cumplir con sus fines, el gobierno municipal necesita manejar un conjunto de recursos que se identifican como la hacienda municipal, la cual está compuesta según las leyes de hacienda municipal por Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Participaciones (impuestos federales y estatales) Subsidios (Del gobierno federal y estatal).

2.13.1. Presupuesto de egresos.

El presupuesto de egresos es el instrumento normativo y financiero que determina los plazos y montos para el ejercicio de los gastos municipales que fueron aprobados por el ayuntamiento para efectuarse durante un año. La integración y contenido de los presupuestos de egresos de los municipios se determina generalmente por órganos y funciones, por ejemplo:

Partida	Concepto
I	Ayuntamiento
II	Presidencia Municipal
III	Secretaría Municipal
IV	Tesorería Municipal
V	Obras Públicas Municipales

VI	Juzgado del Registro Civil
VII	Licencias y Reglamentos
VIII	Sanidad Pública
IX	Policía Municipal
X	Rastro Municipal
XI	Juzgado de Paz Municipal
XII	Servicio de Limpia
XIII	Servicio de Panteones
XIV	Plazas y Mercados
XV	Administración de Agua Potable
XVI	Inversión y Protección Social
XVII	Gastos de Administración, y
XVIII	Gastos Generales

De acuerdo al Manual de Contabilidad Municipal del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, el presupuesto de egresos se puede estructurar de la manera siguiente:

Subcuentas:

- I. Servicios Personales
- II. Servicios no personales
- III. Materiales y suministros
- IV. Maquinaria y equipo
- V. Adquisición de inmuebles
- VI. Construcciones
- VII. Transferencias y
- VIII. Deuda Pública.

2.13. 2. Administración de personal

La administración de personal es el medio para obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que laboran en las organizaciones; por

lo tanto, su objetivo es optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la disponibilidad y utilización de los medios materiales, financieros y tecnológicos, así como asegurar la satisfacción de los objetivos institucionales y los intereses y aspiraciones legítimas de los trabajadores. Su función consiste en obtener personal en condiciones óptimas de actitud y de aptitud, ubicarlo, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo, guiarlo y mantenerlo permanentemente en las mejores condiciones para el servicio.

2.13.3. Administración de recursos materiales.

La adquisición de los recursos materiales y su adecuada utilización, son un factor fundamental para la buena marcha de la organización municipal, a pesar de que esta función cobra mayor importancia sólo en los municipios urbanos y semiurbanos, es por ello recomendable que las administraciones municipales elaboren un programa anual de adquisiciones de bienes y servicios conforme a las disposiciones presupuestales. Estos programas permiten una mayor utilización racional de los recursos disponibles, a la vez, facilitan la operación y acción de las oficinas municipales.

2.14. Obras públicas

Otra área de importancia para las responsabilidades de la administración municipal son las obras públicas. La unidad administrativa que atiende esta área debe encargarse de la planificación, programación, mantenimiento y vigilancia de toda clase de obras propiedad del municipio. Le compete también la tramitación y el otorgamiento de los permisos de construcción para todo tipo de obra en su jurisdicción; planear, programar y ejecutar y supervisar las obras de construcción y remodelación destinadas a la prestación de los servicios públicos en el municipio, proponer los proyectos y programas para la construcción y mantenimiento de áreas de recreación popular y plazas públicas.

2.15. Seguridad pública.

El servicio de seguridad pública ha requerido tradicionalmente de una organización propia, con cierta autonomía respecto del conjunto de la estructura administrativa municipal. En todos los municipios este servicio es prestado por un cuerpo de policía organizado como dirección de seguridad pública municipal; las características militares en su organización y en el funcionamiento de estas dependencias ocasionan una cierta autonomía, ya que la dirección y control de ese servicio es diferente en forma y contenido a los otros.

La comandancia de policía tiene como principales funciones las siguientes:

Conservar el orden y la tranquilidad pública dentro de los municipios, así como servir y auxiliar a la comunidad en actos de cooperación y asistencia social.

Organizar, dirigir y supervisar el funcionamiento del sistema de vigilancia preventiva en el municipio.

Coordinar actividades con los cuerpos de vigilancia estatal y federal.

Prevenir y evitar la realización de actos delictivos dentro de la localidad.

Aprehender con la orden dictada por la autoridad respectiva, a los presuntos responsables de los actos delictivos que se hayan cometido, vigilar y supervisar el adecuado manejo y funcionamiento de la cárcel municipal.

En los municipios de carácter rural el ayuntamiento otorga nombramientos honoríficos a determinados ciudadanos, facultándolos como policías auxiliares de la autoridad del lugar para la vigilancia y seguridad en sus diferentes comunidades o colonias.

2.16. Bandos y reglamentos municipales.

El bando de policía y buen gobierno o bando municipal, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. Este ordenamiento contendrá las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes del

municipio. Su vigencia será de tres años, período que durará en funciones el ayuntamiento que lo expida.

En algunos bandos de policía y buen gobierno, se señalan como autoridades municipales a las siguientes:

El ayuntamiento como el órgano jerárquicamente superior dentro del municipio.

El presidente municipal como ejecutor de las decisiones del ayuntamiento.

El síndico procurador, como el defensor de los intereses municipales.

Los regidores del ayuntamiento, como los encargados de procurar el buen funcionamiento de la administración municipal.

El juez menor, quien será el encargado de la administración de justicia dentro del municipio.

Los comisarios o delegados municipales y otras autoridades auxiliares, como representantes de la autoridad en sus respectivas comunidades.

Como funcionarios de la administración municipal:

El secretario del ayuntamiento

El tesorero municipal.

El oficial mayor.

Los directores y jefes de departamento.

Como auxiliares de las autoridades municipales

El cuerpo de policía y bomberos.

Los jefes y comandantes.

Los oficiales.

Los policías.

Como órganos de colaboración:

Los consejos de colaboración municipal

Las juntas de colaboración municipal.

Las juntas de vecinos y colonos.

Los jefes de manzana

El responsable de la policía es el presidente municipal, de ahí que se reconozcan sus facultades para realizar los cambios, destituciones y autorizaciones que considere convenientes, o bien, para poner estas fuerzas bajo el mando de los gobernadores o del ejecutivo federal, conforme lo señalado en la constitución general de la república.

2.17. Ley orgánica municipal.

Las leyes orgánicas municipales, también llamadas códigos municipales en algunos estados, están basadas en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios.

De acuerdo con las leyes orgánicas municipales, la mayoría de los municipios se organizan territorialmente en forma interna, y se dividen en cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarías, juntas auxiliares, secciones o manzanas. En cada caso, la extensión y límite son determinados por el ayuntamiento.

Los centros de población localizados dentro de un territorio municipal tienen las categorías políticas de ciudad, villa, pueblo, congregación y ranchería, dependiendo de su grado de importancia, del número de habitantes que tengan y de los servicios públicos que se presten.

La importante función de las leyes orgánicas municipales es la de establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento y de los principales órganos políticos y administrativos del municipio. Destacan dentro de éstos, la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal. La primera como un órgano de apoyo administrativo y, la segunda, como responsable del manejo de la hacienda pública municipal.

Al referirse al régimen de gobierno del municipio, las leyes orgánicas municipales (Ley Orgánica Municipal, 1998; pp. 14-15) definen al ayuntamiento como el órgano de gobierno municipal, a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad.

Por su parte, los ayuntamientos se integran por funcionarios elegidos popularmente y en forma directa, quienes ocupan los cargos de presidente

municipal, síndicos y regidores. El número de síndicos y regidores varía de un municipio a otro dependiendo del número de habitantes que tengan.

En el caso de San Cristóbal el ayuntamiento 1992-1995; estuvo integrado por un presidente, un síndico propietario y un suplente, seis regidores propietarios y tres suplentes, de mayoría relativa, por estar considerado dentro del rango de más de 7,500 habitantes y no exceder de 100 000 habitantes.

Para ser miembro de un ayuntamiento se requiere ser ciudadano chiapaneco por nacimiento, ser originario del municipio, con residencia mínima de un año o ciudadano chiapaneco por nacimiento con una residencia mínima de 5 años en el municipio, saber leer y escribir, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, no tener empleo, cargo o comisión del estado o de otros estados, ni de la federación o municipios, o tener presentada y aceptada su renuncia, cuando menos noventa días antes de la elección.

Esta disposición será aplicable para los tesoreros, secretarios del Ayuntamiento y directores de obras públicas o cargos equivalentes con percepciones similares, no haber sido sujeto de jurisdicción penal y sentencia condenatoria con cinco años de antelación a la elección y, no estar sujeto a causa penal alguna por delito intencional; y no estar comprendido en alguna de las causas de inelegibilidad que establece la ley electoral del estado.

Los ayuntamientos tienen la obligación de resolver los asuntos de su competencia, para lo cual deberán celebrar por lo menos una sesión ordinaria cada semana; en caso de que surja un asunto de urgente resolución, los ayuntamientos convocarán a sesiones extraordinarias; las sesiones serán públicas y cuando la naturaleza del asunto lo exija, podrán celebrarse en forma secreta.

Dentro de los acuerdos sobresalientes en San Cristóbal en el año de 1993, destaca la elaboración y promulgación de los nuevos ordenamientos municipales que son:

El reglamento de la administración Pública Municipal.

La Declaratoria de Modificación y Ampliación de Suelo Urbano para el Centro de Población de San Cristóbal de Las Casas.

El Acuerdo de Observancia General para la Administración Municipal.

El Reglamento Taurino

La Ley Municipal de Ingresos

El Bando que crea el Patronato Pro-conservación de Parques y Jardines

El Bando que crea el Sistema para la Prevención de Siniestros.

El Reglamento de Vialidad y Transporte

La reforma al Plan de Desarrollo Urbano para el Centro de Población de San Cristóbal de Las Casas.

El Bando que crea el Consejo consultivo Turístico Municipal . (2º. Informe de gobierno 1993; p. 7)

En la ley orgánica municipal se determina que la atención de los asuntos municipales será distribuida entre los miembros del ayuntamiento, para ello se designarán comisiones especiales. Las comisiones podrán ser individuales o colegiadas, permanentes o transitorias y su materia será establecida en el reglamento interior, de acuerdo con las necesidades municipales. Son comisiones permanentes las siguientes: de gobernación, de desarrollo socioeconómico, de hacienda, de obras públicas, planificación y desarrollo urbano; de mercados y centros de abasto, de salubridad y asistencia social, de seguridad pública; de educación, cultura y recreación, de industria, comercio, turismo y artesanías., de recursos materiales y de contratación de obras, adquisiciones, arrendamientos y servicios, de agricultura, ganadería y silvicultura. (Ley Orgánica, 1998, p.p. 46,47).

A partir de la división territorial interna de los municipios se establece una relación de representación política y administrativa en las diferentes localidades municipales, de tal forma que el ayuntamiento hace llegar su autoridad a cada una de las poblaciones a través de representantes políticos y administrativos que pueden recibir los nombres de : delegados municipales, comisarios municipales,

agentes municipales, presidentes de las juntas auxiliares, jefes de las tenencias municipales o jueces auxiliares, dependiendo del estado al que pertenezca el municipio.

Para el estudio, planeación y despacho de los diversos ramos de la administración pública, el presidente se auxiliará, por lo menos, con las siguientes dependencias que, conforme lo estipulan las leyes orgánicas municipales, estará formada, en la generalidad de los casos, por los siguientes órganos básicos:

- Secretaría del Ayuntamiento
- Tesorería Municipal, y
- Comandancia de la Policía Municipal.

Además con la autorización del ayuntamiento, el Presidente municipal podrá crear nuevas dependencias, unidades administrativas u organismos, así como fusionar, modificar o suprimir los existentes de acuerdo con las necesidades del municipio y el presupuesto de egresos respectivo. (Ley orgánica. Op. cit. pág. 51)

En el siguiente capítulo se analizará la participación y colaboración vecinal en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

CAPÍTULO III

PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN VECINAL EN SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS.

3.1 participación vecinal.

En 1990, Rivera considera que "la problemática de la participación en los programas de desarrollo social y su debate contemporáneo se ubica en dos planos: primero, dentro de una reflexión acerca de la plausibilidad de la participación como un instrumento de una gestión pública exitosa y, segundo como un fenómeno de acción colectiva, que reconoce a la participación más como un instrumento posibilitador de apertura hacia un proceso de integración social y hacia una nueva forma de vinculación entre los habitantes de una comunidad y su gobierno". Pero además "la idea de la participación como instrumento de gestión se inscribe dentro de las posibilidades de rediseñar una política social diferente, la cual pudiera plantear salidas al dilema en el que se han visto envueltos los estados populistas y/o benefactores.

La noción de participación social como un fenómeno de acción colectiva permite subrayar también la relevancia de la participación organizada como un elemento impulsor de formas de cooperación, motivación y generación de mecanismos para la resolución de problemas sociales complejos; así como recuperar la idea de la participación como una forma de integración sociocultural a nivel de las comunidades, lo cual involucra necesariamente las tradiciones de

organización social, económica, política y también histórica". (Sánchez, Revista Ciudades N° 39)

Por otro lado Ma. Luisa Herrasti A., dice que la "Participación Ciudadana y poder local" es unilineal y unívoca. Es por esto que en la lógica de la construcción de la democracia, supondríamos que, a mayor participación ciudadana, tendríamos poderes locales más robustos y consolidados que actuarían como elemento clave, no solo en el desarrollo de los programas de bienestar, sino en su propio diseño.

Herrasti dice que hoy día "no hay documento o discurso oficial que no exalte y exija la participación de la población. Lo que se había logrado reivindicar como un derecho ahora se convierte en obligación, cuya omisión supone grandes castigos sociales y la cancelación de derechos básicos como el empleo, el acceso a servicios públicos.

La participación de la población se viene convirtiendo en la condición que avala las medidas tomadas por la autoridad, por el gobierno, independiente de la bondad de estas, de ahí que ha venido surgiendo una amplia reacción en contra de determinadas formas de participación impuestas y obligadas".

Ma. Luisa Herrasti sigue diciendo: "hablar de participación, así en abstracto, sin apellidos, no nos dice grandes cosas, ni siquiera el termino ligado a determinadas características o atributos no garantiza nada.

Así, encontramos que la forma más utilizada de participación ha sido la que los grupos sociales despliegan desde la perspectiva de su propia reproducción y conservación. Aquí, participar es parte de la propia vida social, permite elaborar de forma directa aquellos elementos que aseguran la permanencia, sean los que sean. El grupo crea y recrea valores que son utilizados por sí mismos.

El uso más generalizado de participación que encontramos, es en torno a aquella "exigida, obligada", que cubre tareas funcionales al sistema, esta es demandada para lograr consensos y evitar conflictos, y además, es requerida a cambio de algo; así la participación adquiere un valor que se suma a otros valores expropiados al grupo en cuestión".

A decir de la autora esta forma de participación, es una participación funcional y es aquella a la que, el neoliberalismo, alude y recurre exageradamente. El temor a la exclusión está ahí, en silencio.

Esta participación obligada, logra satisfacer necesidades sociales a bajo costo y libera recursos para ser utilizados por los grupos hegemónicos.

El discurso que empuja a esta participación obligada gira en torno a terminar con un supuesto paternalismo y a la aparente escasez de recursos disponibles".

En la perspectiva de Ma. Luisa Herrasti: La participación, la movilización, se convierten en factores en disputa.

Desde el municipio, esta lucha se refleja con claridad. Con distintas modalidades, formas y alcances, el municipio ha querido ser desde sus orígenes, fuente de soberanía popular y de poder democrático y, al mismo tiempo, ha fungido como instrumento de control y dominación. La lucha en contra del centralismo político y económico, la lucha en contra del presidencialismo, tiene asiento en la dinámica municipal (Herrasti, Revista Ciudades. N° 28).

Guadalupe Ruiz Velasco en su artículo "Participación Social en el Desarrollo Urbano" aborda de manera especial el de los problemas de la zona metropolitana de Guadalajara, como estos revelan la crisis urbana que se vive actualmente. La contaminación ambiental, la especulación del suelo, la escasez de vivienda, carencia de agua e infraestructura, la insuficiencia de los servicios públicos, el fracaso de la planeación urbana, el aumento de la ocupación en tierras ejidales, la insuficiencia y mala calidad del transporte urbano, la delincuencia y el deterioro de la calidad de vida, se hacen presentes y nos desbordan. Es esta misma problemática la que nos lleva a reflexionar que la ciudad ya no se puede gobernar sin la participación de la sociedad, de ahí la necesidad de pensar en nuevas formas de organización y participación democrática para la gestión y la modificación de las políticas urbanas".

Ruiz Velasco sigue diciendo: " que a partir de los años cuarenta, la ciudad vive un dinamismo inusitado como resultado del proceso económico de la posguerra. Grandes contingentes de migrantes llegan a la capital en busca de mejores oportunidades; el área urbana empieza a crecer, y con ella, la necesidad de tierra, vivienda y servicios públicos.

En la medida en que la ciudad crecía, se dispusieron nuevos ordenamientos jurídicos que avalaban la constitución de Consejos Municipales de Urbanización y Comités de Construcción con el fin de que, a través de estos organismos, se ejecutaran las obras necesarias costeadas mediante un impuesto especial llamado "de plusvalía".

Estos Consejos se integraban por representantes del sector público, privado y social, entendido este último como la participación de los líderes de las organizaciones obreras pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional. La operatividad de las acciones de estos Consejos recaía en un Consejo Ejecutivo integrado por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y dos vocales.

En este sentido, tanto la realización de obras urbanísticas como la planeación urbana, recayeron en estas instituciones mixtas de gestión y desarrollo urbano. Desde estos años, los gobiernos estatal y local, trabajaron en estrecha colaboración con los representantes del sector privado, pocos proyectos se han realizado sin antes consultar y obtener el consenso de estos grupos integrados en las instituciones antes mencionadas.

A lo largo de este análisis las diferentes opiniones reflejan el nivel de la participación como uno de los ejes fundamentales en los procesos de gestión.

La problemática de la relación entre el gobierno y la ciudadanía en tiene como alternativa la conformación de grupos que consensan y legitiman las acciones de la autoridad, los "Consejos Municipales de Urbanización y Comités de Construcción" tiene dos vertientes importantes: Por un lado pretenden legitimar las acciones del gobierno local actuando como intermediarios entre este y la sociedad tapatía; y por otro lado sirven como bases de apoyo al partido oficial y representan votos cautivos toda vez que no hay que olvidar que quienes participan en estos consejos son los líderes de las organizaciones obreras vinculados al PRI.

3.2 Creación de participación y colaboración vecinal.

El planteamiento que hace Lic. Jorge Mario Lescieur Talavera, en gran medida nos puede servir como punto de referencia para explicar el caso que nos ocupa en la presente investigación.

Para dar respuesta a esta problemática, el ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, en el periodo de Gobierno del Lic. Jorge Mario Lescieur Talavera en el periodo 92-95 crea la Coordinación de Participación y Colaboración Vecinal oficina encargada de vincular a la ciudadanía con la autoridad municipal.

"Si bien el Partido Revolucionario Institucional participaba en los Consejos ejecutivos tanto en la Junta General de Planeación como en los Consejos de

Colaboración Vecinal Municipal a través de sus organismos sectoriales, ante el auge de las organizaciones independientes, desarrollara una nueva estrategia para incidir en las organizaciones vecinales de las colonias.

Así constituyen Comités Seccionales del partido en cada comunidad trabajando, conjuntamente con el Ayuntamiento, en la promoción de las organizaciones vecinales para hacer coincidir a los presidentes de los Comités Seccionales y aplicar controles para mediatizar la intervención política de las organizaciones independientes del movimiento urbano. Con estas acciones, el PRI da pie para el surgimiento y fortalecimiento de los caciques urbanos.

En San Cristóbal de las Casas, los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal estaban integrados no solo por gentes afines al presidente municipal sino que también eran militantes del Partido Revolucionario Institucional, no hay que olvidar que los Consejos Vecinales se estructuran a convocatoria del gobierno local y no por iniciativa de partido político alguno.

Participación ciudadana es sin lugar a duda un término unívoco pero interpretada en diferentes dimensiones de acuerdo al contexto en la que esta se desarrolle, por esto su análisis debe plantearse en tiempo y espacio (RUIZ, 1990. p.22-).

Miguel Bazdresch Parada dice que "estudiar el cambio social ha sido uno de los retos principales de los científicos sociales. En los fenómenos de cambio

concurrer factores, condiciones históricas y hombres, grupos y movimientos forjadores del cambio concreto.

Las relaciones políticas entre sociedad y gobierno han cambiado rápida y sustancialmente. Se han suscitado serias reconsideraciones de la orientación social de la política gubernamental y de la actitud y forma de participar de la población en la definición de las condiciones de la vida económica, social y política de la sociedad mexicana.

Ahora, a diferencia de los años sesenta y setenta, resalta la presencia activa e interlocutiva de los ciudadanos ante hechos y situaciones que anteriormente pasaban inadvertidos, hoy son la arena en la cual se dirimen conflictos entre diversas maneras de entender la gestión pública.

Y al lado de discusiones de este tipo, se registran enfrentamientos cotidianos en pequeñas localidades, comunidades o municipios de pocos habitantes, por decisiones del gobierno acerca de asuntos públicos". Bazdresch dice "por ejemplo, la obra pública para dotar de servicios a la población, que durante mucho tiempo fue una forma de otorgar prebendas y gratificar a grupos y personas favorecedoras de las facciones detentadoras del poder, hoy es un escenario de acción de la sociedad. Por su tamaño, el escenario municipal es particularmente interesante para quien estudia los fenómenos de cambio social, pues permite, con relativa facilidad, identificar acciones sociales, procesos y resultados de ,estos, y también el significado de todo ello"

En los años recientes el gobierno municipal ha sido aquel al cual han accedido con frecuencia gobernantes venidos de partidos de oposición. Esta modificación formal, resultado en si misma de la acción de la sociedad, hace pensar en fenómenos de cambio social resultantes de la gestión pública organizada desde otra plataforma política.

Miguel Bazdresch considera que la participación ciudadana tiene dos características fundamentales:

“La participación de los grupos sociales es una de las características de la vida social de los municipios. Toma dos formas: la organizada mediante grupos sociales y la participación política directa en los aparatos partidistas

En varios municipios la participación ciudadana se organiza en grupos sociales formales, ya sean comunidades de base, de autoayuda para sismos, vivienda, desarrollo comunitario, de producción, religiosos, culturales, casi todos de carácter independiente y apartidista; resultan una forma de canalizar el descontento y son actores importantes en los procesos de renovación.

Otra forma de participación es por medio de un partido político.

La participación en las elecciones, tanto en el ejercicio del voto como en la vigilancia electoral es, quizá, el dato más novedoso”.

Bazdresch Parada considera que las decisiones públicas son un analizador de los cambios, y que en este ámbito se registran cambios en cuanto al mayor acceso de los ciudadanos a la toma de decisiones, con nuevas prácticas y resultados específicos.

Estas nuevas prácticas son entre otras:

a) Cabildo abierto, esto es, las sesiones de cabildo se hacen públicas y los ciudadanos pueden participar en diferentes formas.

b) Asambleas populares municipales. Se cita a la población abiertamente ya sea para informar de la gestión, para plantear algún problema de importancia mayor, para elegir a algún representante, o para decidir acerca de alguna obra pública particular.

c) Elección directa de representantes o delegados municipales. La ley municipal prevé, el nombramiento de delegados del municipio en cada localidad importante del territorio diferente de la cabecera.

d) Planeación participada. Cambió la práctica de la planeación municipal. En el caso de Michoacán, los municipios en manos de la oposición se organizaron para hacer una planeación regional compartida y presentar un plan de desarrollo regional al gobierno estatal y federal.

e) Los recursos públicos. Los recursos económicos del municipio, su destino y manejo, son también un escenario de decisiones. En este también hay prácticas diferentes. La elección de la obra se da con la participación de la población.

Los ingresos municipales también implican decisiones; y más con la municipalización de los ingresos por impuesto predial y el incremento del costo de servicios (agua, rastro, iluminación, etc.).

Otros de los casos que cita Bazdrech es el del municipio de Gómez Farias, Jalisco donde la participación ciudadana se da en la administración de la obra misma. El cabildo acude al barrio o a la localidad, convoca a la población quien decide acerca de la obra pública a realizar; se nombra un comité, entre los interesados, quien administra los recursos para efectuarla: los recoge en la tesorería, hace los pagos, lleva la contabilidad, entrega cuentas al municipio y a la gente involucrada. Además, decide sobre la aplicación de los recursos sobrantes.

f) Manejo de los conflictos. En todos los casos surgieron conflictos en la gestión municipal. Algunos más amplios y otros más localizados, y en ellos también se dio, o no, participación popular en las decisiones.

Las propuestas que son abordadas por Bazdresch Parada, sin lugar a duda resuelven un sin número de dudas que desde el punto de vista teórico plantea la

participación ciudadana, es por esto que se puede afirmar que se dan nuevas prácticas en la toma de decisiones, marcadas por la tendencia de mayor acceso de la población, especialmente de aquella que está organizada, a las decisiones públicas, caso concreto a aconteció en el periodo de gobernó del Lic. Jorge Mario Lescieur Talavera.

Se conjugan la organización y experiencia de la población más consciente, menos temerosa y más exigente, con la disposición de los gobiernos emanados de la oposición para cumplir la ley. Al mismo tiempo, el ámbito administrativo sigue quedando en manos de la propia administración municipal; las relaciones con los otros niveles de gobierno aún son asimétricas, ya que en ellas el municipio queda subordinado.

Desde la perspectiva de Bazdrech podemos ubicar los cambios identificados considerando su eficiencia social, es por eso que se supone que el cambio político debiera conducir a una mejor sociedad.

3.3. Actores del proceso de democratización.

Este proceso democratizador tiene cinco actores principales:

- 1) La población organizada y actuante, mediante organizaciones formales, grupos concretos o participación política directa.

- 2) El PRI y los grupos de personas asociados a este, por lo general, poderosos económica y políticamente.
- 3) Los partidos políticos de oposición en el nivel local, los grupos de personas allegados y sus referentes en otros niveles.
- 4) El gobierno municipal con sus propuestas de ejercicio de poder y las acciones correspondientes. Y
- 5) los gobiernos estatal y federal, administradores del poder central, de los subsidios económicos y de la legalidad.

Por otro lado la participación ciudadana es un factor importante para la gestión pública eficaz y eficiente, porque la gestión municipal apoyada en grupos, organizaciones y comités de ciudadanos ha incrementado la productividad: mayor ingreso, mayores obras, mejor administración, mejor atención a los problemas de la vida pública.

Eficaz, porque el municipio se legitima como un nivel de gobierno capaz de hacer una contribución a la calidad de la vida social en comunidades concretas, especialmente cuando responde a necesidades sentidas, soluciona problemas irritantes y mantiene una cercanía con la población mediante: informes periódicos, apertura a escuchar todas las voces, capacidad de aceptar la opinión popular acerca de propuestas y planes de gobierno, administración de obras y de

impuestos compartida, incluso hasta autoadministración de los vecinos, y facilidades de acceso de cualquier ciudadano a oficinas, funcionarios, sesiones y consejos de participación.

Los planteamientos que nos anteceden consideran en gran medida que la gestión y la participación ciudadana son elementos que homogeneizan las sociedades a quien van dirigidas las acciones de los diferentes niveles de gobierno, pero que esta relación determinante apenas inicia toda vez que está condicionada a la democratización del municipio.

El proceso de democratización no toca aún el nivel de vida económico de los municipios, salvo marginalmente, la capacidad de gestión de los ayuntamientos frente a otros niveles de gobierno todavía no se incrementa por causa de la democratización.

Debemos dejar claro que la democratización se hará tangible en la medida que exista una alternancia en el poder de parte de los partidos de oposición, pero que esta se hará posible en la medida que la población participe en todos los procesos que la involucren

Por otra parte la población deberá tener presencia y participación activa en los procesos de decisión de la obra pública municipal y esto solo lo podrá lograr en la medida que exista una mayor organización social y una consecuente

participación en grupos, comités de vecinos, comités municipales de participación social, organizaciones gremiales.

Será elemental la participación ciudadana en alguno de los conflictos generados por la gestión municipal, bajo esta circunstancia los gobiernos municipales deberán facilitar el acceso de la población al cabildo, a las discusiones, y a la planeación y a la información.

La participación ciudadana es un método para conocer lo que quiere la gente, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de las actividades, para hacer posible la creatividad social. Es un derecho de los ciudadanos, no una obligación. Y un derecho que nada más ejerce si están informados, si hay una fuerte iniciativa pública capaz de producir beneficios sociales individualizables y si tienen posibilidad de participar efectivamente en la toma de decisión y en la ejecución de actividades que les interesan directamente. La participación supone aceptarse mutuamente, defender algunos objetivos comunes, pero también asumir las diferencias, y hasta contradicciones, entre órganos administradores y colectivos sociales, como hechos naturales y generadores de vida.

La cooperación entre la Administración local y los ciudadanos requiere por una parte la descentralización para unir la primera a los segundos. Pero también requiere unos mínimos de vida colectiva, de organización social, para definir a los interlocutores o sujetos activos. Los centros culturales cumplen también esta

función agregadora. No solamente porque facilitan la actividad de las asociaciones constituidas, sino también porque hacen posible la participación de colectivos informales o de ciudadanos que estaban atomizados hasta ese momento.

Uno de los objetivos principales de una política de participación ciudadana es el de no limitarse a los sujetos populares con organizaciones consolidadas: sindicatos, asociaciones de vecinos, entidades culturales, cooperativas, etc. hay que ir a buscar a la gente donde este, a las plazas, a las escuelas y a los mercados.

En la ciudad de hoy hemos de promover nuevos sujetos sociales, las mujeres, los jóvenes, la gente mayor... Los centros de promoción sociocultural facilitan que aquellos que a lo mejor no iban a ninguna asociación, a ninguna actividad cultural, ahora puedan hacerlo. Pero estos centros también han de salir de su recinto cerrado e ir a la calle. La política de acción social y cultural ha de contribuir a la aprobación colectiva de la ciudad, a la socialización del espacio urbano (BORJA, 1990).

Uno de los dilemas de las grandes ciudades de México en este momento es precisamente el de su modernización, objetivo indispensable para hacer las urbes más competitivas y funcionales, mas humanizadas y estructuradas y ecológicamente restauradas, en contraposición con los problemas que a casi todas ellas traen aparejado su acelerado crecimiento.

A través de esta red de representaciones, los ciudadanos tienen permanentemente canales abiertos con las autoridades, a efecto de que las decisiones de interés para su vida en común puedan ser analizadas y ponderadas.

Jorge Gamboa de Buen en su artículo *Gestión y Participación Ciudadana* trata de esclarecer el tema de la participación de los distintos grupos sociales integrantes de toda sociedad en la ciudad contemporánea, localizables en los procesos de producción, administración y asignación de los bienes y servicios urbanos, así como en los procesos de toma de decisiones que modifican o transforman a la ciudad.

La modernización de las ciudades tiene que involucrar cuatro ámbitos de transformación. En primer lugar, la ampliación y mejoría en la producción y administración de los bienes y servicios urbanos. En segundo lugar, es necesario un financiamiento más sano de dichos bienes y servicios. En tercero, es menester establecer una nueva relación con el medio ambiente, y en cuarto, finalmente, implica que cualquier transformación será imposible si no mejoran el gobierno, la administración y la relación política con los ciudadanos. El tema de la participación ciudadana es central en estos cuatro ámbitos de transformación.

Por lo anterior es conveniente discutir el tema de la gestión y la participación social con el fin de entender mejor las relaciones entre ambas, y si mejor gestión requiere más participación o, como algunos opinan, la participación

es algo que entorpece la buena marcha de la administración pública. En este sentido, si es posible, debe evitarse, y si no, cuando mucho, tolerarse.

Por otro lado debemos considerar que gobernar las ciudades exige calificación técnica, ejercicio democrático y responsabilidad colectiva. Es cuestión de capacidad administrativa, pero también de participación y representación política.

Las transformaciones en el gobierno de las ciudades deben reasignar los derechos y responsabilidades. Ello significa desterrar el paternalismo, evitar esta relación tutelar tan costosa e ineficaz, que cada vez deja más insatisfecho a quien recibe y cuesta más a quien da.

Implica además establecer los límites de responsabilidad del gobierno y los ciudadanos, así como definir lo que debe descentralizarse y lo que por el contrario requiere de mayor unidad en su operación.

Las decisiones que se tomen deben apoyar y consolidar la nueva realidad urbana, más madura y participativa, en un clima de apertura y respeto. El Estado tiene que asumir sus responsabilidades públicas en el gobierno y la provisión de infraestructura básica, pero no sustituir la acción colectiva de la sociedad.

En esta redefinición de los procesos de gestión urbana deben evolucionar tanto las estructuras y métodos del gobierno y la administración, como las

organizaciones de la sociedad civil. Implica en ambas partes flexibilidad, disciplina, sencillez, claridad y el abandono de fórmulas autoritarias.

La sociedad civil requiere mejor estructuración en sus distintas representaciones: grupos de vecinos y colonos, grupos de interés y presión, colegios, cámaras y asociaciones civiles. Cada uno de estos grupos debe ser claro en sus objetivos y democrático en sus procedimientos, su liderazgo real y actuante, su organización eficaz.

3.4 Propuesta de abierta de gestión

Esta propuesta está encaminada a dar respuestas a la problemática que encierra la relación entre el gobierno local y el conjunto de la sociedad representada a través de los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal, pero particularmente los que a convocatoria expresa de Jorge Mario Lescieur Talavera participan de manera abierta en el proceso de gestión de la obra pública, esta relación pretendemos explicarla considerando las siguientes líneas de análisis: por las consideraciones hechas en su momento a través del discurso de cuál sería la participación de los sectores en el ejercicio de gobierno, para esto debemos establecer las siguientes tareas:

1. El establecer la relación necesaria con quienes en el periodo acotado para la presente investigación estuvieron al frente del gobierno local, inicialmente con el presidente municipal, Jorge Mario Lescieur Talavera

2. - Con el coordinador de la oficina de Participación Ciudadana Raúl Mazariegos Vidal

3. - Con los propios consejeros vecinales, a través de las entrevistas de fondo conoceremos sus inquietudes y motivaciones que como parte de una sociedad demandante de mejores condiciones de vida participa en el proceso de gestión del gobierno local.

4. Así mismo contemplamos la revisión de los archivos municipales.

5. Análisis de las memorias del gobierno municipal.

6. La revisión de todos los documentos necesarios que nos ayuden a explicar la relación que se establece entre la sociedad y el gobierno local tiene como propósito fundamental conocer en el contexto real cuales eran los sentimientos que movía a los actores sociales involucrados en los procesos sociales en los que estaban inmersos los diferentes sectores de la sociedad sancristobalense.

7. Así mismo es importante conocer la opinión de los grupos disidentes y que por lo mismo generaron una relación de enfrentamiento con los Consejos Vecinales y por ende con el ayuntamiento municipal en este apartado se considera la entrevista a Martín Pérez Hidalgo y a al licenciado Octavio Zunum miembros

fundadores del COCIDEP (Comité Ciudadano para la Defensa Popular) como grupo más representativo de la disidencia organizada institucionalmente.

Acerca del concepto participación ciudadana se entiende por el ejercicio de la voluntad de la ciudadanía que le permite generar sus propias formas de desarrollo a través de la toma de decisiones, esto implica su vinculación en las actividades sociales, productivas, administrativas pero sobre todo las relacionadas al ejercicio del poder. Según Martha Schteingart la "participación ciudadana es un conjunto de procesos diferentes dentro de la sociedad"(SCHTEINGART, 1990, p. 155), estos procesos son los ejes por los cuales se mueve la ciudadanía en su relación con las esferas del poder público, lo que permite construir la red gobierno-sociedad.

En el ejercicio de gobierno y acotado para la presente investigación es indudable la importancia que tiene la participación de sociedad en general en la planeación y en la estructuración de lo que sería el Plan General de Gobierno y Administración que "se enriqueció a partir del modelo de organización administrativa, con la clasificación sistematizada de la demanda popular expresada durante el proceso electoral (mayo- agosto de 1991) y ratificada por la opinión de los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal" (SCHTEINGART, 1990, p. 155).

Como puede verse en este primer acercamiento entre los actores se percibe claramente la relación determinante que se establece en el proceso de gestión de la obra pública, Jorge Mario Lescieur Talavera en el primer informe de gobierno deja sentado claramente esta relación, es por eso que en el primer informe de gestión administrativa incluye que una vez que se conocieron a plenitud los recursos administrativos y financieros correspondieron a una segunda fase su planeación a través de reuniones mensuales con los Consejos de

Participación y Colaboración Vecinal, donde se establecieron mediante fórmulas sencillas el seguimiento y evaluación de su aplicación.

Para tal efecto la Coordinación de Participación y Colaboración Vecinal estuvo estructurada de la siguiente manera:

Para hacer posible los objetivos y metas de la Coordinación se contó con un coordinador, un jefe de oficina, una secretaria y cuatro analistas.

La coordinación tuvo como función principal el de coordinar a los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal así como darle seguimiento a todas las acciones y compromisos que se establecen, haciendo evaluaciones periódicamente mediante la realización de asambleas internas de Consejos cada tercer jueves de cada mes, estas reuniones se realizaban con el ayuntamiento municipal.

Considerando la importancia de esta nueva estructura los Consejos estuvieron integrados de la siguiente manera; por un presidente un vicepresidente, un secretario y siete vocales que integraron el consejo de vecinos, de colonias o barrios los cuales fueron electos por los comités de vecinos de manzana o unidad habitacional que existe en cada una de las colonias o barrios.

3.5. Los Consejos tuvieron como objetivos.

Promover la armonía y la unión entre las familias de las colonias y/o barrios.

Organizar los esfuerzos comunitarios de los comités de vecinos.

Garantizarla seguridad de los habitantes que residen en su circunscripción territorial.

Así mismo se consideraron las siguientes funciones y atribuciones.

Mantener actualizado el directorio de los comités de manzana o unidad habitacional.

Recibir información trimestral de su asociación de vecinos de la ciudad o pueblo y difundirlo a los comités de manzana o unidad habitacional, sobre la prestación de los servicios que se realizan en la colonia o barrio.

Informar a la asociación de vecinos de su ciudad las deficiencias en la prestación de servicios públicos, las anomalías que existan en los trámites administrativos y las conductas indebidas de los servidores públicos municipales. Así también proponer las soluciones que estimen convenientes.

Organizar la participación y la colaboración de los vecinos de la colonia o barrio para proporcionar o recibir auxilio en los casos de emergencia civil.

Apoyar a las autoridades municipales en la vigilancia de la prestación de los servicios públicos concesionados o arrendados e informar de las irregularidades que se detecten.

Organizar la participación y colaboración de los vecinos de la colonia o barrio en la ejecución de campañas institucionales de beneficio colectivo.

Los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal tuvieron como metas:

Consolidar y activar veinticuatro Consejos de Participación y Colaboración Vecinal en la zona urbana.

Apegarse al manual de observancia general para los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal.

Participación del Consejo Consultivo de la ciudad.

Formación del Consejo municipal de Solidaridad.

Fomentar y consolidar la instalación y funcionamiento de los organismos auxiliares:

Comités de Planeación del Desarrollo Municipal

Comité PRONASOL

Comité Municipal de Cultura

Comité Municipal de Ecología

Comité Municipal Forestal

Comité municipal de Protección Ciudadana

Comité de Obras Publicas

Comité Municipal del Deporte

Comité de la Feria de la Primavera y de la Paz

Comité Directivo Agropecuario

Fondo Municipal del Deporte

3.6 Integración de los consejos vecinales por barrios y colonias.

Considerando la información disponible actualmente funcionan 40 consejos vecinales, todos ellos en la zona urbana de San Cristóbal de las Casas, no se documenta los de la zona rural porque no existe una participación activa de los habitantes de las comunidades en la toma de decisiones en el gobierno local de manera organizada, toda vez que las autoridades rurales son designadas y elegidas en reuniones públicas en las propias comunidades:

Consejo 1. -Colonias: Diego de Mazariegos, Alcanfores, Prudencio Moscoso, Palestina, Erasto Urbina, Paraíso, La Hormiga y San Antonio del Monte.

Consejo 2. -Barrios: Tlaxcala, Mexicanos y Colonia Morelos.

Consejo 3. -Barrio: San Ramón y las colonias Bismark, del Valle, Jerusalén, Montebello, y Velasco Suarez.

Consejo 4. -Colonias: Santa Cecilia, La CROM y Echeverría.

Consejo 5. -Colonia: 31 de Marzo

Consejo 6. -Colonia: 14 de Septiembre

Consejo 7. -Barrios: del Cerrillo y Mercado Publico municipal

Consejo 8. -Barrios: de Cuxtitali, Colonias Peje de Oro y las Delicias.

Consejo 9. -Colonias: Ojo de Agua, Nueva Esperanza y Benito Juárez.

Consejo 10. -Barrios: Santa Lucía, Santa Cruz la Almolonga, Comaleras y Cerro del Gato.

Consejo 11 Colonias: Maya, san Juan de los Lagos, Lago de María Eugenia, Juan Sabinés, Cascajal, Artículo 115, Real del Monte y Barrio de María Auxiliadora.

Consejo 12. -Barrios: Guadalupe, Colonias San Nicolás y San José Buena Vista.

Consejo 13. -Barrios: San Diego, Colonias, Doctores. Altejar y Vista Hermosa.

Consejo 14. -Colonias: Los Pinos, EL Santuario y el Barrio El Relicario.

Consejo 15. -Colonias: Ciudad Real, Los Choferes y Santa Marta I y II

Consejo 16. -Barrio: La Merced

Consejo 17. -Barrio: San Antonio

Consejo 18. -Barrios: Fátima, Fraccionamiento San José Buena Vista, Explanada del Carmen y Fraccionamiento La Cañada

Consejo 19. -El Centro

Consejo 20. -Colonia Revolución Mexicana

Consejo 21. -Colonia La Frontera y San Martín de Porres

Consejo 22. -Colonia Tepeyac

Consejo 23. -Fracción de San Antonio

Consejo 24. -Barrio: La Garita.

De acuerdo con lo descrito por la Licenciada Margarita Martínez Paniagua Coordinadora ad-honoren de los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal, la participación de la ciudadanía fue fundamental en el proceso de consolidación del ejercicio del poder del gobierno local se reconoce la importancia que esta tiene en el desarrollo de San Cristóbal durante la administración municipal del Licenciado Jorge Mario Lecieur Talavera y como el mismo lo apunta en sus informes de gobierno la importancia determinante que tiene la participación en la gestión de la obra pública (LESCIEUR Talavera Jorge, en 1º Informe Anual de Gestión Administrativa).

En otra de las partes del 1º informe reconoce que lo que se propuso es el de " reconocer y fomentar el papel protagónico de la sociedad sancristobalense" (LESCIEUR Talavera Jorge, en 1º Informe Anual de Gestión Administrativa).

Afirma que gracias a eso se pudo dar inicio a la ejecución de los diferentes programas concretos de administración pública, que abarcaron los diferentes ramos de competencia municipal.

3.7. Nueva formas de participación ciudadana.

Debemos considerar que en este momento los diferentes sectores de la sociedad se encuentran en la búsqueda de formas alternativas de organización y participación, hoy día es fácil distinguir las viejas formas de participación de la ciudadanía destacándose las que se dan por la coyuntura política electoral o las

que aparecen por circunstancias derivadas de las movilizaciones como fue el caso del conflicto armado de 1994.

CONCLUSIONES.

- El presente trabajo de investigación da respuesta a la pregunta de investigación ¿Cuál es el impacto en la sociedad san cristobalense la organización de los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal en el proceso de gestión del gobierno local en San Cristóbal de las Casas, Chiapas en el periodo comprendido entre los años 1992 a 1995?
- Dan como resultado la organización de los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal por iniciativa del gobierno local que tuvo como propósito deslegitimar las acciones del naciente movimiento urbano popular en el municipio de San Cristóbal; pero al mismo tiempo consolidó toda una estructura ciudadana que legitimó las acciones del gobierno local en ese momento encabezado por Jorge Mario Lescieur Talavera.
- En el organigrama municipal la Coordinación de Participación y Colaboración Vecinal jugó un papel determinante para cooptar las formas de organización ciudadana como un contrapeso político al naciente movimiento civil urbano popular en el municipio de San Cristóbal de las Casas.
- Tenemos que considerar que la ciudadanía responde de manera activa cuando a través de la convocatoria de gobierno local le permite el desarrollo de proyectos de infraestructura tanto en las colonias y barrios, siendo los

ciudadanos a través de los consejos vecinales quienes priorizan y asumen el control de las formas de administración de las obras a ejecutarse.

- Sin lugar a duda la conformación de los consejos de participación y colaboración vecinal permite en el municipio de San Cristóbal de las Casas reconocer la diversidad y pluralidad de las fuerzas políticas y sociales participantes en los procesos de gestión y administración de los recursos.
- Habría que entender que la Participación Ciudadana es un proceso históricos irrefrenable que envuelve a las sociedades modernas y es a las vez una forma democratizadora impulsada no solo por la ciudadanía sino que también es una exigencia de democracia de la sociedad civil.
- La Participación Ciudadana en el municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, a partir del gobierno de Jorge Mario Lescieur Talavera fue el detonante para la creciente participación social y de acciones colectivas que consolidaron las acciones de gobierno en beneficio de todo el municipio de San Cristóbal de las Casas.
- La ciudadanía de forma organizada legitimo la acción del gobierno, democratizo las formas de relación entre gobierno y gobernados y abrió la posibilidad para la incorporación de nuevas formas de organización que necesariamente fueron tomadas en cuenta para evitar los conflictos y

desvirtuara el proyecto político de quien en ese momento encabezaba al gobierno local.

- Como ya anteriormente fue acotado hoy día toda acción de gobierno en cualquiera de sus tres niveles siempre estará implicada la ciudadanía en sus diferentes formas de organización, siempre atenta al accionar del gobernante en turno.
- La sociedad sancristobalense es una sociedad plural y multicultural para cada grupo tendrá que haber una respuesta que permita una convivencia sana y sean partícipes todos del desarrollo del municipio.
- Los Consejos de Participación representaron a todos los sectores de la población Sancristobalense y por ende legitimaron las acciones del gobierno local.
- La organización de los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal respondió a las inquietudes de la población en general en su afán de ser corresponsables del desarrollo urbano de San Cristóbal.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996). *El Federalismo Mexicano. Funcionamiento y Tareas Pendientes*. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 58, Núm. 3. IISUNAM. 3-37 p.p..
- AHUMADA PACHECO, Jaime, (1987). "El gobierno y la administración local: tradición y cambio en los ochenta", en *Estudios Municipales*, México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, número 14.
- AHUMADA PACHECO, Jaime. (septiembre-octubre de 1987). "Planificación y Política en el Gobierno Municipal Democrático", en *Estudios Municipales*, México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Año III, número 17.
- B. ARTIGAS, Juan. (1991). La Arquitectura de San Cristóbal de Las Casas. Gobierno del Estado de Chiapas. UNAM. Centro de investigaciones Humanísticas de Mesoamérica y del Estado de Chiapas. México. p. 33.
- BOBBIO, Norberto (1984) *El futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. Cenvi a.c. / FONHAPO (1988) *Manual de operación de programas de vivienda promovidos por grupos sociales*. Cenvi. México.
- BORJA, Jordi. (1990). Políticas en la Ciudad: Urbanismo, Desarrollo Económico Local, Desigualdad Social y Participación Popular, en *La Modernización de las Ciudades en México*. Manuel Perlo Cohen, compilador. UNAM.
- CARTA URBANA, (1991). P.O. 13 de marzo de 1991. Versión abreviada. Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

CARTA URBANA, (1998). Miércoles 7 de enero de 1998. Periódico Oficial No. 001. Versión Abreviada de la actualización del Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

CASTRO CASTRO, Luis Javier. El programa de cien ciudades. Estrategia de Desarrollo Urbano. 65-74. En: *Evaluación Actual y Propuestas para el Desarrollo Urbano en México*. Séptimo Seminario de Economía Urbana. Carlos Bustamante Lemus. (Coord. y Comp.) IIEUNAM. 1995.

COLMENARES PÁRAMO, (mayo, 1997) David. Recaudación y participaciones en 1996 y su horizonte para 1997. En: *Revista de Economía*. Número 257. Facultad de Economía/ Unam. Las participaciones p. 49.

CONNOLLY, Priscilla (1989) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984: ¿Desconcentración planificada o descentralización de carencias? En : *Una Década de Planeación Urbano – Regional en México, 1978-1988*. Garza Gustavo; compilador. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México. México 1989. pp. 103-120

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuaderno Estadístico Municipal.

DELGADO. Javier (1991) "Centro y periferia en la estructura socioespacial de la Ciudad de México" en Martha Schteingart (coord.) *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*. COLMEX y I Asamblea de Representantes del D.F. México.

DRESSER, Denise (1992) "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", *El cotidiano*, núm. 49, julio-agosto. UAM-A, México.

- DUHAU, Emilio. (1989). Las instancias locales de gobierno y la planeación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. en: Garza Gustavo. *Una década de Planeación Urbano – Regional en México, 1978-1988*. El Colegio de México. 1989 .
- DUHAU, Emilio.(1993) La política social y la gestión estatal de la pobreza; en Coulomb y Duhau. (coords.); *Dinámica Urbana y Procesos Sociopolíticos*. OCIM/UAM-A/CENVI A.C., México.
- DUHAU, Emilio (1988^a) "Política habitacional para los sectores populares en México. La experiencia de FONHAPO", *Medio Ambiente y Urbanización*. año 7 septiembre, Buenos Aires.
- DUHAU, Emilio (1992) "Urbanización popular y políticas de suelo en la ciudad de México", en Scheingart, M. (coord), *Espacio y vivienda en la ciudad de México*", El Colegio de México /I ARDF, México.
- ELIZONDO, Juan Gil. (1990) Planeación y Participación Ciudadana. En la Modernización de las Ciudades en México. Manuel Perio Cohen, compilador. UNAM.
- ENCINAS R Alejandro. Breve análisis de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población.
- GARZA, Gustavo y PUENTE, Sergio. (1989). Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978. En : *Una Década de Planeación Urbano – Regional en México, 1978-1988*. . Garza Gustavo; (comp.) Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.(CEDDU) El Colegio de México. México.

GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS. Carta Geográfica 1:400 000. 1991.
Gráfica 2.c., Gráfica 2.e, Gráfica 2.f.

GRAIZBORD, Boris (1985): *Regionalización funcional de la región Centro del país*. El colegio de México. CEDDU. México.

GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh (1996), *Gobiernos Municipales en México: entre la Modernización y la Tradición Política*, Porrúa /El Colegio de la Frontera Norte, México, cap. II "Escenario organizacional de los gobiernos municipales", pp. 51-95.

HERRASTI A. Ma. Luisa. Participación Ciudadana y Poder Local. Revista Ciudades. N° 28.

INEGI. Censo de Población y Vivienda 1995.

LEGORRETA, Jorge (1988) *Transporte y contaminación en la ciudad de México*. Centro de Ecodesarrollo. México.

LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario *1er. Informe de gobierno 1992*. San Cristóbal de Las Casas Chiapas.

LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario. *2º. Informe de Gobierno Municipal 1993*. San Cristóbal de Las Casas Chiapas.

LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario. *3er. Informe de Gobierno Municipal 1994*. San Cristóbal de Las Casas Chiapas.

LESCIEUR TALAVERA Jorge Mario, en *1º Informe Anual de Gestión Administrativa*. p. 1

- LUNGO, Mario. (1991) "Gestión Urbana: algunas cuestiones teóricas", *Estudios Sociales Centroamericanos*, núm. 55, enero-abril. CSCUCA, Costa Rica.
- MARTÍNEZ, Assad Juan y ZICCARDI, Alicia. (1988) *Política y Gestión Municipal en México*. Cuaderno de Investigación Social . Núm. 18. México. IISUNAM. 1988. (págs. 1-54)
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. *La Administración estatal y municipal de México*. Libros de texto/ INAP- Conacyt. 1987. México.
- MARTÍNEZ NATERAS, Arturo (1993) *Solidaridad: cambio y permanencia.. La programación regional, un caso*. *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto.
- MASSOLO, Alejandra (1989) "La descentralización de la gestión pública en México: la reforma municipal de 1983", en: *Una década de planeación urbano regional en México, 1978-1988*. El Colegio de México. México, D.F. páginas 121-154
- MASSOLO, Alejandra (1991) "Tendencias de la gestión municipal y la participación ciudadana", *Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente* COLMEX/CE.R.FE. México, D.F.
- MASSOLO, Alejandra. (1995). *La triste y cándida historia de la reforma municipal* en: *Ciudades* Núm. 28. Oct-dic. ; p. 27
- PENICHE, Antonio (1993) "El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales", *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto.
- PEÓN ESCALANTE, Fernando (1993) "Solidaridad en el marco de la política social", *El cotidiano*, núm. 49, julio-agosto.

- PERDIGÓ, Joan (1987) Organización territorial del Estado, Municipio y democracia, Organización y competencias. En Jordi Borja (coordinador) *Manual de Gestión Municipal Democrática*. Instituto de Estudios de Administración Local.(IEAL). Madrid- Barcelona.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1984) *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1989) *Programa Nacional de Desarrollo Urbano*.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México.
- COPLADE CHIAPAS, (1996). Programa de Desarrollo Municipal 1995-2000.
- PRONASOL. (1991) *Solidaridad al Debate*. PRONASOL, México.
- RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Guillermo. (1991). *La planeación del Desarrollo Urbano. Reto de la próxima década*.
- REYES LÓPEZ, Benjamín. (27 octubre 1998). El federalismo: proceso irreversible algunos comentarios después del IV Informe de Gobierno del Presidente Zedillo en Economía informal. Facultad de Economía UNAM. Núm. 27.
- RINCÓN BALLINAS, J. Alejandro. *Plano Turístico 1995*. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México. Editorial Fray Bartolomé de Las Casas, A. C.
- RIVERA SÁNCHEZ, Liliana. Organización y participación social en los gobiernos locales. Revista Ciudades N° 39.

RUIZ VELASCO, Guadalupe. Participación Social en el Desarrollo Urbano.
Revista CIUDADES, N° 22.

SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina (1984) *Reflexiones en torno a los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana*, (mimeo), México.

SCHTEINGART Martha. Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana en Sociológica, enero-abril 1990 año 5 número 12, p. 115

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Programa de Apoyo a la Modernización Municipal 1992-1994, México D. F. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, (CEDEMUN) 1993. P. 62

SEDUE, (1989). Estadística de vivienda 1983-1988, México.