

José Martínez Vilchis

Maestro en administración para el desarrollo por la Universidad de Birmingham, Inglaterra. Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. Teléfonos: 01 (72) 13-1607 y 15-0494 Correo-e: jmv@coatepec.uaemex.mx



Desarrollo y planeación urbana en los gobiernos locales

Aportaciones al estudio de la administración urbana

La complejidad política, social, cultural y territorial, entre otros aspectos, son características notables de las sociedades modernas. Los estados actuales enfrentan múltiples problemas y un método de solución ha sido el reconocimiento de los gobiernos locales como instancias de solución inmediata a esos problemas. El desarrollo y la planeación urbanas son medulares en la gestión pública local. La atención a esta problemática la han abordado diversos estudiosos. A decir de algunos investigadores, "El rápido crecimiento del espacio urbano en años recientes es un aspecto elocuente de la realidad cambiante de nuestra sociedad; por esta razón, el estudio y análisis del crecimiento de la ciudad se ha convertido en un tema de gran interés dentro de las ciencias sociales." [Mota, 1998: 115]

No escapa a estos estudios el análisis, tratamiento, enfoque y propuesta metodológica de Alberto Villar Calvo ante un problema de estudio claramente identificado:

La planeación urbana centralizada y la actuación de la so-

ciudad civil en nuestro contexto se han desarrollado predominantemente en forma separada y cada una respondiendo a su propia lógica.

Esto ha derivado, primero, en una fragmentación y dispersión de esfuerzos contradictorios y, segundo, que las políticas urbanas puestas en práctica, no han considerado en su formulación las formas de organización y actuación de la sociedad civil [Villar, 1998: 18].

Ante esta problemática, Villar Calvo plantea tres interrogantes centrales: ¿Cuáles son las formas de actuación de la administración pública (oficiales y reales), en los ámbitos de gobierno estatal y local, sobre el espacio urbano y cuáles son las repercusiones que esta actuación tiene en el ordenamiento de las ciudades? ¿Cuáles son los mecanismos, formales e informales, de vinculación entre la sociedad civil y la sociedad política que, en el ámbito de los gobiernos estatales y locales, permiten articular disposiciones de política urbana con las prácticas sociales que su-

ponen la transformación del espacio urbano? ¿Cuáles son las formas y los mecanismos de articulación entre los diferentes ámbitos de gobierno en las tareas relacionadas con el ordenamiento de las ciudades?

Con la finalidad de dar respuesta a estos cuestionamientos y proponer alternativas de solución al problema antes mencionado, el autor recurre a una metodología en la que complementa y confronta dos aspectos de la ciencia: la teoría con la realidad: teoría y praxis con base en tres vertientes de análisis: una de corte teórico conceptual (revisión bibliográfica); otra vertiente de naturaleza histórica (evolución del municipio), y una tercera de carácter empírico (el conocimiento directo de la realidad gubernamental).

La conformación estructural del texto se articula en cinco capítulos que desarrollan precisamente el método de estudio propuesto.

El primer capítulo: "Los conceptos de gestión y administración del desarrollo urbano" establece la precisión de dos conceptos torales: administra-

ción y gestión, que desde la óptica del autor son conceptos maltratados, escurridizos y de relación paradójica. Sin embargo, después de explicar el desarrollo conceptual de la administración pública, el autor analiza la discusión académica que sobre este punto se ha ventilado con base en los enfoques económico y sociológico-político para concluir que los conceptos de administración y gestión del desarrollo urbano "...nos refieren a un concepto más general: el de Planeación Urbana (...) remite a un conjunto de prácticas políticas, económicas y sociales a través de las cuales, al mismo tiempo que se *administran* recursos, se están *gestionando* las demandas de la población urbana, no sólo por los aparatos de gobierno (como órganos de la sociedad política), sino también por la misma sociedad en su conjunto" [págs. 41, 42].

En el segundo capítulo: "La simiente de la actuación municipal y de participación social en el proceso de ordenamiento urbano en México", Alberto Villar reitera los orígenes del autoritarismo y la centralización ejercida sobre el ámbito del gobierno municipal haciendo un recorrido de interpretación histórica, como la aseveración de que el ayuntamiento mexicano, a diferencia del europeo, no se gesta como una institución política representativa de la sociedad civil, sino de origen administrativo. De esta manera, el análisis histórico va desde el origen del municipio mexicano hasta la conformación del estado nacional, el centralismo y la subordinación municipal para concluir en el Porfiriato. En este sentido, Villar Calvo finaliza este capítulo afirmando

que la política local llegó a convertirse en un peldaño para puestos y negocios controlados desde el gobierno central, consolidándose las tendencias prevalecientes... [pág. 75].

"El marco de la planeación urbana municipal en el Estado de México" es el capítulo tercero donde se encuentran los fundamentos de la práctica institucional de la planeación territorial en la subordinación municipal. De nueva cuenta, con el recurso del análisis histórico, el autor fundamenta su trabajo a partir del reconocimiento en el Congreso Constituyente de 1917, del municipio como base de la organización territorial, política y administrativa de los estados [pág. 79]. Dicho reconocimiento se expresa en el Artículo 115 constitucional. Alberto Villar enfatiza su análisis con las repercusiones que en el Estado de México tuvo la Constitución General de la República donde se hace referencia a la necesidad de establecer una ley orgánica que determinara la división municipal del estado, así como su organización política y administrativa.

En consecuencia, en 1919 se publica la primera Ley Orgánica Municipal del Estado de México, después de una serie de reformas a la Ley Orgánica; en 1993 se emite la última de las reformas en materia de Asentamientos Humanos del Estado de México donde sobresale el reconocimiento que en materia de atribuciones de los ayuntamientos incorpora facultades para que éstos realicen convenios de concertación con los sectores social y privado, otorga facultades para autorizar la explotación de bancos de materiales y explica su

atribución para promover la participación ciudadana en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los planes de desarrollo urbano, pero "sin eliminar las ataduras de la función reguladora del gobierno estatal sobre el municipal" [pág. 90].

La planeación urbana municipal en el contexto de la planeación centralizada constituye, según el autor, un entramado de relaciones complejas en las que participan los tres niveles de gobierno, pero bajo un esquema que garantiza tanto la subordinación del gobierno estatal al federal, como el municipal a los otros dos niveles de gobierno. En este contexto, escribe Villar Calvo "el ejercicio de la planeación territorial desde el municipio se ha remitido a una actuación en la que los ayuntamientos invierten la mayor parte de sus recursos (...) en la prestación de servicios básicos en el ámbito urbano, presentando una amplia dependencia de las aportaciones estatales y federales..." [pág. 92].

El proceso de conformación e institucionalización de la planeación territorial y de la planeación urbana en México presenta tres fases que corresponden tanto con una creciente expansión del ámbito de actuaciones del gobierno federal como con los diferentes momentos en los que los tres niveles de Gobierno van incorporando dentro de sus funciones y atribuciones el ejercicio de la planeación territorial, a través de lo cual se va definiendo el carácter centralizado de la planeación urbana y el de una función municipal subordinada a los niveles de gobierno estatal y federal.

La primera fase corresponde a la fundación institucional del Estado posrevolucionario, la segunda abarca el periodo comprendido entre los finales de los años 40 y fines de los 60, y la tercera fase de consolidación institucional de la planeación territorial y urbana en México.

Se concluye que se han ido transfiriendo hacia los gobiernos estatales y municipales, en un esquema de reestructuración administrativa, funciones que más que permitirle a estos dos niveles de gobierno incidir en el desarrollo de su territorio, le permiten al gobierno federal ejercer una influencia más amplia y eficiente en las políticas, programas y acciones de desarrollo territorial y urbano.

En el capítulo cuarto: "La gestión y administración del desarrollo urbano desde los Gobiernos locales" se desarrolla el análisis de la planeación, gestión y administración sobre el caso de los dieciséis municipios del valle Toluca-Lerma; asimismo se analizan las condiciones de vida de la población urbana y del desarrollo de las actividades productivas, es decir, la administración y gestión públicas en aplicación. El capítulo concluye que en la realidad municipal estudiada no existe propiamente una labor gestiva por parte de los gobiernos locales. De hecho, los vínculos de la población con las funciones relacionadas al ordenamiento urbano se remiten a controlar la actuación de los distintos agentes y a administrar la mano de obra local en la realización de obras que emprende el gobierno municipal. Se sostiene, por lo tanto,

que la gestión como la administración del desarrollo urbano no tienen una correspondencia clara con el marco de actuación de los gobiernos locales. Se afirma que los ayuntamientos ejercen las funciones de administración y gestión del desarrollo urbano desde una perspectiva reducida a dos ámbitos fundamentales: una actuación de corte asistencial y una actuación de naturaleza restrictiva.

En relación con el quinto capítulo: "Los resultados de una malformación congénita y los perfiles de un alumbramiento" se mencionan cuatro aspectos: el primero de ellos se refiere a la autonomía municipal y a la planeación urbana desde los gobiernos locales, donde la experiencia de casi veinte años de este ejercicio administrativo queda enmarcada por el contexto de la crisis del Estado del Bienestar, y la reestructuración del capitalismo mexicano que ha significado tres principales obstáculos para el logro de los objetivos de desarrollo: a) porque el intervencionismo estatal se fundamentó en excesivos gastos sociales; b) porque esta acción gubernamental entró en conflicto con una sociedad civil que demostraba un mayor nivel de organización, y c) porque prescindía de la iniciativa de los gobiernos locales. En estas condiciones la planeación urbana terminó por operar de acuerdo con la lógica de un gobierno intervencionista, sólo sin que éste tuviera capacidad real de participar en el desarrollo de las ciudades.

El segundo aspecto desarrolla las implicaciones del centralismo en la que la planeación urbana se enlaza de

una manera contradictoria. Para ella el centralismo tiene un doble carácter: es un canal para la obtención de los recursos financieros y es a la vez un obstáculo para la operación urbana, lo que restringe las posibilidades de desarrollo y las capacidades de actuación de los gobiernos de las ciudades, lo que limita sus posibilidades para intervenir efectivamente en su desarrollo urbano.

El tercer aspecto hace referencia a los obstáculos de la gestión municipal, centrando su atención en que el futuro inmediato de la gestión y administración urbana en el ámbito municipal requiere del reconocimiento y del apoyo del marco legal, formal y real, para ejercer sus funciones. Se necesita contemplar los puntos álgidos de la relación contradictoria entre marco formal y real, así como identificar las inconsistencias que representan obstáculos para la reinterpretación de las funciones municipales.

Por último, el cuarto punto se refiere a los perfiles de una nueva gestión y administración del desarrollo urbano desde los gobiernos urbanos, donde se prevén dos posibles escenarios: en el primero se considera que la realidad emergente se enfrenta desde los gobiernos locales sobre la base de las condiciones actuales de gestión y administración del desarrollo urbano. El segundo escenario es la modificación radical de la administración y gestión del desarrollo urbano en la que se dé una transformación de la función municipal, que sustituya la preeminencia de la actuación administrativa-asistencial por la

gestiva-promocional, y una participación amplia institucionalizada y efectiva del conjunto de la sociedad civil en las diferentes fases del desarrollo local.

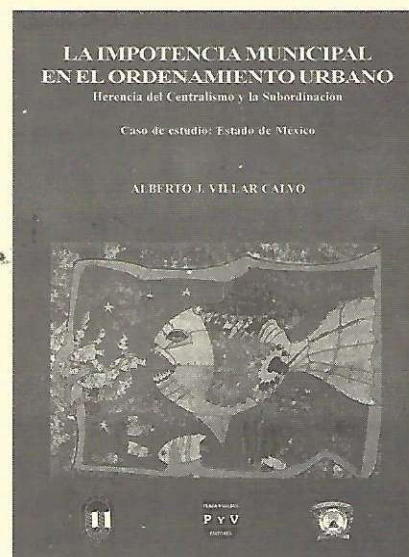
Con base en lo anterior, se diferencian cinco aspectos que deberían ser considerados para adecuar la actuación urbana de los gobiernos locales a las condiciones del desarrollo económico emergente: a) redefinición de las atribuciones gubernamentales; b) ajuste de los mecanismos de la administración gubernamental en sus tres niveles; c) ajuste de las disposiciones establecidas en las bases jurídicas, repensando la función municipal; d) movilización del capital local y de grupos sociales, y e) establecimiento de mecanismos efectivos que permitan la participación social.

BIBLIOGRAFÍA

GUERRERO, OMAR, *El "managament" público: una Torre de Babel*, documento en proceso de edición.

MOTA DÍAZ, LAURA, "Urbanización y gobierno local. El caso del municipio de Ocoyoacac" en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, año 5, núm. 15, enero-abril de 1998.

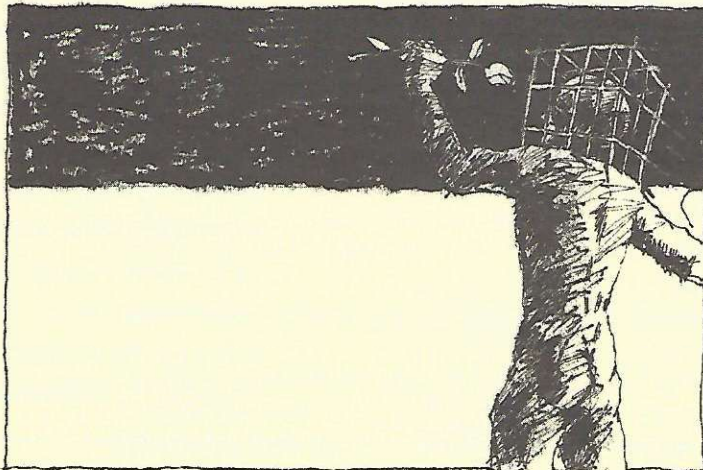
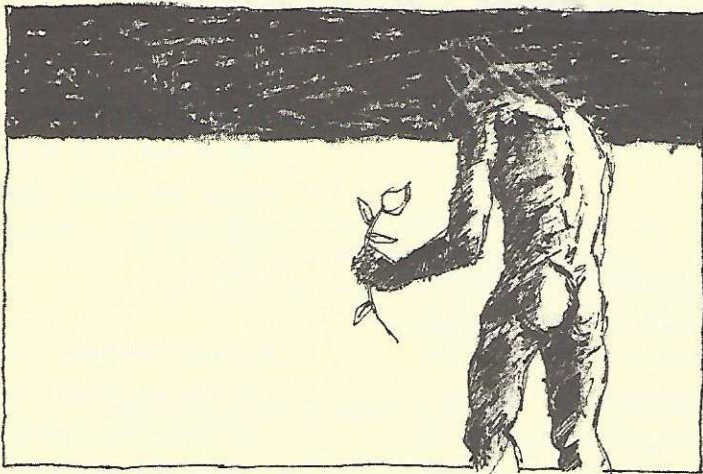
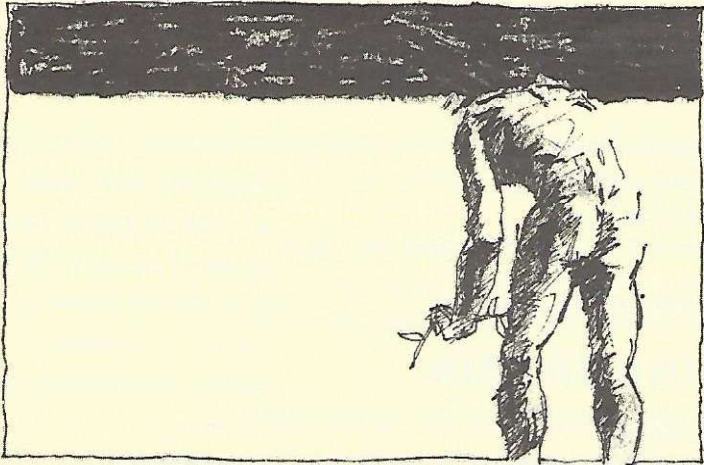
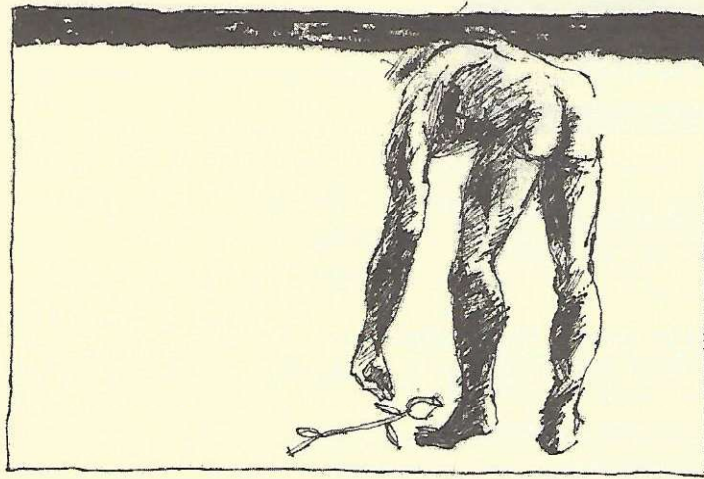
SALAZAR MEDINA, JULIÁN, 1992, *Elementos básicos de la administración municipal*, 2ª edn., México, UAEM/IAPEM.



ALBERTO J. VILLAR CAIVO, *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano. Herencia del centralismo y la subordinación. Caso de estudio: estado de México*, Facultad de Planeación Urbana y Regional/Universidad Autónoma del Estado de México/Plaza y Valdés, México, 1998, 174 pp.



LA PIEL



CUÁN TERRIBLE
LA VIDA
DE UN HOMBRE
CUYA PIEL
NADIE TOCA JAMÁS.