

# **El municipio: el marco jurídico e institucional**

*de la planeación y los problemas  
urbano-regionales en México*

**Guillermo Olivera Lozano**

*Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, CRIM-UNAM*

DOI: <https://doi.org/10.24275/UDGR7041>



## 1 Introducción

Este trabajo pretende construir una respuesta actualizada a la pregunta de por qué la gestión del suelo urbano en México ha tenido los resultados tan decepcionantes - en lo general- que todos conocemos. La parte "novedosa" - si así puede llamarsele- del planteamiento que se hace, es la consideración de las limitantes histórico-estructurales de la planeación urbana y de los sistemas de gestión del territorio en distintas escalas que, aunque no pueden considerarse inexistentes en trabajos previos, sólo han sido tocados de forma tangencial. Las limitantes mencionadas son incorporadas en un análisis del marco normativo e institucional de la planeación, particularmente en relación con las opciones y capacidades de acción con que cuentan las autoridades municipales, y su contraste con las características y dimensiones del proceso que enfrentan: la urbanización en sus escalas local y regional.

La exposición se elabora a partir de dos ideas clave, la primera se refiere a la existencia de un desfase entre el ritmo de crecimiento y expansión urbana de las ciudades con relación a la baja capacidad de crecimiento de la economía nacional, así como con relación a la incapacidad de las instituciones públicas para ofrecer un marco coherente que confiera eficiencia a los instrumentos de planeación y gestión. Cabría agregar que también hay un problema de falta de comprensión y conocimiento cabal de los procesos territoriales urbano-regionales que están ocurriendo en la actualidad en torno a las grandes metrópolis.

La segunda idea se centra en el potencial y las limitantes que, para la planeación del suelo urbano, representa la situación actual del marco jurídico que norma la actuación del Municipio, como es

el caso del Artículo 115 constitucional; o que sin normar su actuación, incide sobremanera en ello, como es el caso del Artículo 27, entre otros. Para ello se hace una breve referencia al origen histórico del Municipio en México, lo cual permite explicar en gran medida su función tradicional más orientada hacia la administración que como un nivel efectivo de gobierno; en este mismo sentido se exponen los problemas financieros y de recursos humanos —entre otros— que caracterizan a estas unidades político administrativas y que han constituido una seria limitante para los objetivos de la planeación urbana.

En lo concerniente a los Artículos 27 y 115, en primer término se hace una caracterización breve de cada uno de ellos en distintas etapas, pero con énfasis en las Reformas más recientes de cada uno. Como se demuestra en el desarrollo del trabajo, aunque la Reforma de 1992 al Artículo 27 y las Reformas de 1983 y 1999 al Artículo 115 han presentado avances para los objetivos de una mejor planeación urbana, al mismo tiempo han sido restrictivas para obtener mejores resultados. En el caso del Artículo 27 porque a pesar de que la Reforma de 1992 le retiró el carácter de inembargable, imprescriptible e inalienable a las tierras ejidales, aún se mantienen candados a la conformación de un mercado de suelo urbano fluido.

En el caso del artículo 115, apenas en 1999 se introducen elementos para superar —aparentemente— el carácter centralista de la planeación al empezar a reconocer la capacidad de gobierno de los municipios, su diversidad, y sobre todo porque se introduce la opción de que cada estado haga su propia reforma según su particular realidad. Lo anterior era una demanda de hace muchos años, por lo cual es una reforma bastante atrasada en términos de que pudo haberse realizado con anteriori-

dad. No obstante que sus resultados están por verse, se pueden ir apuntando algunos posibles escenarios.

El escenario más probable tiene que ver con la parte final del trabajo, donde se discute la disociación entre el proceso de reforma municipal (que deposita o consolida en el municipio algunas facultades específicas que le permiten participar en la gestión de los problemas urbanos con mayor capacidad que antes), y el mantenimiento de la planeación urbana como un proceso centralizado en donde el gobierno federal determina las normas y lineamientos generales que deben aplicar en cada entidad federativa las delegaciones que representan a las secretarías de Estado que tienen que ver con el sector de desarrollo urbano. Se mostrará que el centralismo y verticalidad en la elaboración de las políticas públicas del sector urbano, por consiguiente, actúan en contra de algunos de los avances obtenidos por los municipios a raíz de la Reforma al Artículo 115.

## 2. El desfase entre los problemas urbanos, el crecimiento económico, la eficacia de las instituciones y la planeación con sus instrumentos

En un sentido amplio, los problemas urbanos en México durante el siglo XX se convirtieron en tales, porque el dinamismo de los procesos de expansión demográfica y territorial de la población no tuvo correspondencia con la capacidad de crecimiento de la economía, ni con la comprensión cabal de los efectos de la urbanización (altos costos ambientales y socio-económicos), ni con el aumento de la capacidad de las instancias públicas para hacerles frente. Así, históricamente se fue conformando un desfase entre todos estos aspectos.

### 2.1 Urbanización sin desarrollo por mayor crecimiento de la población

Por una parte el desarrollo económico no es posible sin ciudades, ya que la urbanización es la traducción en el espacio de la distribución más eficaz de los recursos entre la ciudad y el campo; el resultado de esta mayor eficacia puede observarse en las ganancias de productividad que resultan en favor de la ciudad y, por lo tanto, también en un PIB por habitante más elevado (Polèse, 1998:115). Sin embargo, es a partir de cierto umbral en el nivel de urbanización de un país —que se ubica entre el 60% y 70%—, que las tasas de urbanización tienen cada vez menos significado como indicadores de progreso económico (*ibid.*, p. 116). Si a esto agregamos una situación de crisis económica prolongada en México, la capacidad de sus instituciones públicas para hacer frente a las demandas de la población se ven disminuidas drásticamente.

Para corroborar lo anterior son suficientes algunos datos y ejemplos. En 1980, a cuatro años de ser aprobada la primera Ley General de Asentamientos Humanos y a dos años de publicarse el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, la población total del país era de 66.8 millones de habitantes, existían 227 ciudades<sup>1</sup> donde habitaban 37.4 millones o el 55.9% de la población total del país, y sólo tres ciudades rebasaban el millón. En el año 2000, la población total había alcanzado los 97.4 millones, el número de ciudades era de 364 y la población urbana de 63.2 millones o 66% de la población total; para entonces nueve ciudades habían alcanzado el millón de habitantes.

Así, en tan sólo 20 años, se incorporaron 30.6 millones a la población total y 25.8 millones a las ciudades, en tanto que a éstas mismas se le sumaron 137 nuevos centros de población. Las tasas de crecimiento promedio anual de la población, por decenios, fueron de la siguiente manera: en el caso de la población total, 3.2% entre 1970 y 1980, 2.0% entre 1980 y 1990, y 2.2% de 1990 al 2000; en el caso de la población urbana las tasas fueron de 3.7%, 3.1% y 2.2%, respectivamente.

El crecimiento económico, mientras tanto, ha seguido una evolución contraria al crecimiento de la población, ya que de una tasa de crecimiento del PIB total de 6.7% en 1980, se cayó hasta 1.7% en 1990 y 0.7% en 1995. El Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, por su parte, pasó de una tasa de 3.1% en los años setenta, a otra de -0.3% en los ochenta y otra de -1.4%, en 1995.

Como resultado de lo anterior, los retos de las autoridades urbanas para cubrir las necesidades de infraestructura física y social de las ciudades, así como para prever las necesidades de suelo para un crecimiento urbano ordenado, resultan formidables. Con relación a esto último, por ejemplo, durante el último lustro del siglo XX se requirieron 150 mil hectáreas de suelo para el crecimiento ordenado de las ciudades (Sedesol, 1999); sin embargo, el 65% de la tierra existente era de carácter social (ejidal o comunal), es decir, que no estaba disponible de inmediato debido a que tenía que concluir previamente el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede).<sup>2</sup> De acuerdo con la misma fuente

1. Una ciudad es toda localidad con 15 mil o más habitantes.

2. Como se sabe el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede), tiene como finalidad que la tierra de propiedad social y normada por el derecho agrario, sea regularizada mediante su incorporación al

marco jurídico del derecho civil, y de esa manera pueda, eventualmente, formar parte del mercado privado de suelo. Sólo como tierra de propiedad privada los actuales ejidos pueden incorporarse al crecimiento urbano ordenado.

te, entre 1983 y 1995, de las 120 mil hectáreas que se habían incorporado al crecimiento urbano, 30 mil lo habían hecho por vías legales y 90 mil lo habían hecho en forma irregular. En este sentido, la capacidad económica y de gestión de las autoridades municipales y estatales para hacer frente a las demandas de los ciudadanos en cuanto a suelo, servicios y equipamiento, por mejor que se encuentren sus finanzas, siempre resultará insuficiente.

Si vemos un poco hacia delante, la situación no parece que será mejor. En el año 2030 se espera que seamos 130 millones de mexicanos. Es decir, en treinta años se tendrá que alojar a 30 millones más de pobladores, de ellos, 80% serán parte de la población urbana, lo que implica que 24 millones estarán demandando servicios urbanos y tierra donde vivir; se calcula que se requerirán por lo menos 700 mil hectáreas de suelo para las nuevas zonas urbanas, lo cual equivale a la extensión actual del estado de Morelos (Zepeda, 2000:42).

El problema de la vivienda no es un asunto menor. Para el 2020 habrá 38.5 millones de hogares en el país, esto es, 16 millones más que en el año 2000; lo cual significa que la sociedad en su conjunto tendrá que proveerse una cantidad similar de casas para aspirar a que cada familia habite una vivienda (Hernández, 2000:38). Se estima una necesidad anual de aproximadamente 700 mil viviendas sólo en el sector urbano, cuando en 1999 la oferta formal fue de unas 300 mil unidades (Zepeda, 2000:43). Así, la oferta de suelo tiene cada vez más importancia en la edificación de la vivienda y de las ciudades, al mismo tiempo que resulta un factor decisivo para el ordenamiento territorial.

El futuro urbano, social, económica y ambientalmente próximo a lo sustentable, dependerá en gran medida de nuestra capacidad técnica, social y política para gobernar el crecimiento de las gran-

des ciudades y para reducir la dispersión de la población, así como para garantizar que el uso que se le otorgue al suelo sea compatible con su aptitud y evitar un mayor deterioro del ambiente. De igual forma, será necesaria una acertada promoción de actividades productivas en regiones y ciudades de acuerdo a su potencial de desarrollo. En todo lo señalado, empero, estamos muy por debajo de las necesidades requeridas.

En síntesis, durante el último tercio del siglo XX se acentuó el desfase entre crecimiento urbano y crecimiento económico. Y aunado a que persisten o se acentúan problemas como el de la expansión de la ciudad ilegal y el rezago financiero y administrativo de los gobiernos locales, al mismo tiempo surgen aspectos nuevos como el de la complejización de las formas espaciales urbanas y los cambios en el mundo rural periurbano.

## 2.2 Complejización de las formas espaciales urbanas y cambios en el mundo rural

A lo meramente demográfico y económico, debe sumarse el hecho de que las formas territoriales están adquiriendo nuevas configuraciones que vuelven más compleja la *interpretación* de los procesos territoriales, lo mismo que la *instrumentación* de políticas de ordenamiento. En cuanto a la *interpretación*, porque se observan procesos de urbanización "difusa" que ha recibido diversos calificativos, en donde la tradicional periurbanización alrededor de las grandes ciudades adquiere características diferentes a como sucedía antaño. En la actualidad se ha perdido la separación física antes nítida entre el campo y la ciudad, conformándose una especie de archipiélago urbano con crecientes vínculos funcionales entre la ciudad principal y su periferia; de modo que la creciente infraestructura del transporte, junto con la relativa cercanía de ciudades me-

dias a las grandes metrópolis nacionales, ha dado lugar a la conformación de sistemas urbanos poli-nucleares con intensos procesos de metropolización y megalopolización. El caso paradigmático lo constituye la región que circunda a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; ésto, sin embargo, no sólo ocurre en la región central del país, sino que también alrededor de otras grandes metrópolis en el Occidente y Noreste del país.

En suma, los bordes antiguamente precisos entre lo rural y lo urbano se desvanecen, pues el espacio rural periférico colonizado y desvirtuado en su función original, queda ampliamente afectado también por la onda expansiva metropolitana. La desventaja de ello es que se trata de procesos que no están bien entendidos ni caracterizados y hace falta investigación que provea insumos para la *instrumentación* de políticas.

Ahora bien, no se trata solamente de un proceso de afectación de la urbanización sobre los espacios rurales, estamos ante una reconversión misma del mundo rural. Para empezar, su tradicional función de proveedor de alimentos se ve sustituida por la agricultura comercial, en muchos casos de exportación, donde el capital transnacional y sus sistemas productivos reemplazan a las economías campesinas más o menos adaptadas a las condiciones ambientales del territorio. Todo ello ha terminado por romper los vínculos directos entre el productor y el consumidor, favoreciendo el despoblamiento del campo, la destrucción del equilibrio en los ecosistemas, la desaparición de culturas campesinas y ganaderas, y la pérdida de diversidad agrícola.

Muchos de los espacios liberados de la economía rural por su baja rentabilidad se vuelven zonas residenciales, llevando cada vez más lejos los alcances de la movilidad cotidiana de la población. La

superposición de espacios administrativos que se ven implicados en los procesos económicos urbanos, hacen cada vez más complejo el gobierno y administración de las conurbaciones, de las metrópolis y de las regiones urbanas.

## 2.3 El problema de la gestión fragmentada de las metrópolis se acentúa

Mientras las tareas acumuladas de las autoridades municipales urbanas no han sido cubiertas, aparecen nuevos retos de gobierno y de administración. Ciertamente el problema no es nuevo, pero sí es cada vez de manejo más difícil; no por el tamaño alcanzado por las áreas metropolitanas, sino por la complejidad que le confiere el hecho de estar ocupando distintas unidades territoriales administrativas. Así, desde el punto de vista institucional y político está pendiente, primero, resolver la situación de un municipio que no ha alcanzado su autonomía política plena, ni financiera; para en un segundo momento, trabajar en la gestión coordinada de los asuntos metropolitanos.

Hasta ahora, la gestión de las metrópolis ha sido fragmentada y con la agravante de que cada vez se agregan más municipios por la sola expansión de las áreas conurbadas, con lo cual crecen a su vez los problemas de superposición de competencias;<sup>3</sup> *los municipios representan escalas limitadas de gobierno para un espacio social y procesos urbanos sin límites definidos*, ya que lo metropolitano abar-

3. Esto se traduce en tres tipos de contradicciones para abordar los diversos problemas: 1) los de carácter técnico, cuando se trata del abastecimiento y expulsión del agua, por ejemplo; 2) los de carácter político, cuando coinciden en una misma aglomeración distintos partidos políticos en los diferentes niveles de gobierno; y 3) los de tipo económico-financiero, cuando las necesidades y los recursos no coinciden en un mismo territorio (Pires, 2002).

ca unidades político administrativas incluso entre fronteras estatales e internacionales. De hecho, la sola definición y delimitación de lo metropolitano constituye un problema no resuelto, aunado a que las áreas metropolitanas son asociaciones cambiantes en el tiempo; constantemente están en entredicho sus límites territoriales y administrativos (cfr. Rodríguez y Oviedo, 2001:41).

Ante una indefinición conceptual y una delimitación confusa de las metrópolis, por consiguiente, las opciones de gobierno y administración se complican tanto desde el punto de vista operativo como desde el punto de vista político. Así lo muestran Rodríguez y Oviedo (*op. cit.*, p. 5) cuando analizan las modalidades conocidas de gobierno de las áreas metropolitanas: el gobierno *tipo supramunicipal* y el gobierno *tipo intermunicipal*. Promover uno u otro modelo de gobierno —señalan— no resulta sencillo, ya que lo que ambos implican es una reestructuración institucional y, por lo tanto, del poder en cualquier país (ver también Lefevre, 1999:8).

En el caso mexicano, por ejemplo, ¿se puede imaginar el peso político que tendría una autoridad metropolitana que abarcara algunas entidades federativas, o fragmentos de ellas, en donde se concentrara un tercio de la población nacional, un tanto igual del Producto Interno Bruto total, y dos quintas partes del producto industrial? Además, ¿cómo se delimitaría la metrópoli? ¿a quién representaría el nuevo nivel de gobierno? ¿cómo se articularía con los otros niveles? ¿cuáles serían sus atribuciones? Se requeriría, entre otras cosas, una legislación que se superpondría a la de los municipios, estados y gobierno federal, cuestión nada sencilla.

A lo anterior hay que añadir que lo metropolitano no forma parte del sentido común de los ciudadanos y autoridades (UN, 1995:63). “La racionalidad predominante reconoce los problemas por secto-

res (vivienda, agua, electricidad, caminos), o en el ámbito del barrio y de la comuna, pero no efectivamente en una dimensión territorial extensa o variable” (Rodríguez y Oviedo, *op. cit.*, p. 8).

Otro aspecto notable de la gestión metropolitana es la paradoja que plantean las propuestas para gobernarlas, porque nos ponen ante la disyuntiva de una mayor o menor concentración del poder; es decir, mientras que en los últimos años lo que se ha venido demandando desde los partidos políticos es una descentralización de funciones de gobierno hacia los municipios, lo que parece imponerse como necesidad es la cesión de ciertas atribuciones de éstos a otras entidades que no existen. Es por eso que las iniciativas de cambio de gestión metropolitana a nivel internacional no constituyen una demanda de los gobiernos municipales, y ni siquiera de la ciudadanía, sino que surgen a nivel del gobierno central.

Pírez (2000) considera que hay una sobrevaloración de lo metropolitano, por lo cual lo procedente es consolidar la autoridad municipal y crear mecanismos efectivos de coordinación. Pero en caso de ser necesaria una nueva estructura política, ésta, de acuerdo con Lefevre (2000, en Domínguez y Oviedo, *op. cit.*, p. 11), sólo es válida si posee las siguientes características: 1) autonomía financiera y de inversión, pero con controles; 2) autoridad basada en la legitimidad que otorga el voto ciudadano; 3) competencias precisas y; 4) responsabilidad legal ante la ciudadanía. Hasta el momento en muy pocos casos se cumplen dichas condiciones. Por si esto fuera poco, lo metropolitano, entendido como la gravitación de un área en torno a una ciudad central, parece ya no operar del todo cuando lo que se observa es la conformación de conurbaciones de áreas metropolitanas en grandes regiones urbanas, con diferentes centros principales de actividades (*Ibid.*, p. 9).

En síntesis, la gestión fragmentada de las metrópolis en México es un problema complejo que se acentúa, y que tiene facetas que van de lo técnico, a lo administrativo, a lo sociológico y a lo político. A las limitantes de siempre de un municipio tradicional sin peso político y fuerza económica, se le suman formas espaciales difusas en constante expansión a las que no corresponde un solo nivel de gobierno; de ahí que no haya condiciones ni mecanismos que permitan el desarrollo de los modelos organizativos de los gobiernos metropolitanos (*Ibid.*, p. 39). Mientras tanto, persisten los problemas estructurales de incapacidad institucional de proveer suelo apto para el desarrollo urbano ordenado.

#### 2.4 La persistencia de los problemas estructurales en la construcción de la ciudad

La gestión efectiva de la tierra es una condición para el desarrollo económico y social. Sin embargo, el problema más serio de las ciudades mexicanas es su crecimiento irregular y anárquico, vinculado en gran medida a la pobreza, hechos que obedecen al incumplimiento de las diversas leyes y ordenamientos urbanísticos, así como a la carencia de servicios e infraestructura básica por falta de inversión pública. El conflicto en consecuencia es, por una parte, institucional en lo que se refiere a la no observancia del Estado de derecho y de las normas urbanísticas; pero por otra parte y principalmente, es una deficiencia estructural de los mercados para ofertar suelo a los habitantes a precios accesibles y

con servicios. En este sentido, el problema no es el suelo en sí mismo (si bien los precios son exagerados), la verdadera dificultad es servir al suelo (cfr. Smolka, 2001), por lo que el concepto de informalidad debe dejar de utilizarse en sentido peyorativo para referirse a asentamientos populares solamente,<sup>4</sup> y debe considerarse también informal a todo aquel que carezca de servicios e infraestructura, parte donde el Estado y los gobiernos locales tienen su responsabilidad.

Ahora bien, otro aspecto también estructural que tiene que ver con lo anterior, es el de las características del bien vivienda y de la industria de la construcción. En efecto, el suelo equipado y la vivienda, como ya lo había señalado Castells (1974:179-186), responde a una relación entre oferta y demanda, razón por la cual históricamente ha existido una penuria de dicho bien y de equipamiento colectivo en los países subdesarrollados. Este autor nos advertía ya entonces que el desarrollo de vivienda está en función de las características y objetivos de la industria de la construcción; de manera que en ausencia de intervención pública, la única demanda efectivamente considerada será la demanda solvente.

En un caso como en el otro (suelo y vivienda) es imposible resolver la crisis únicamente por los mecanismos del mercado. Son indispensables instrumentos fiscales en el caso del suelo y programas crediticios y subsidios en el caso de la vivienda —ya que no hay prácticamente producción privada de vivienda popular<sup>5</sup>—, pero sobre las propuestas nos ocuparemos en otro trabajo.

4. Es menester señalar que la irregularidad de los asentamientos urbanos está en todos los niveles socioeconómicos y no sólo en el 60% de las clases populares; esta condición también es una característica de los asentamientos de clase media alta y alta en un elevado porcentaje.

5. Ciertamente ha habido un incremento notable de producción de vi-

vivienda social en el actual sexenio, pero se trata de una oferta para el sector asalariado de los trabajadores, por lo cual se atiende un “derecho de clase: a clase asalariada” que cada vez tiene una menor participación relativa en el total de trabajadores del país.

gestión pública, ya que pueden darse con facilidad desviaciones en la orientación de las políticas (*Ibid.*, p. 209).

Hay otros referentes institucionales, prácticas y reglas que, ubicadas en el terreno de la ambigüedad, han acentuado las características de centralismo y verticalidad en la elaboración de las políticas públicas, y de pobres resultados en su aplicación. Se trata de varias situaciones incompatibles con una gestión pública eficiente; sobresale, ante todo, la existencia de un marco jurídico-legal a veces impreciso y siempre negociable que ha derivado en la inexistencia de un verdadero Estado de derecho. En este escenario de laxitud institucional y de inexistencia de rendición de cuentas, los compromisos de los servidores públicos no son con la institución y la sociedad, sino con la "camarilla"; la transparencia se simula en gran medida; las evaluaciones se improvisan; los servidores públicos se estancan en un bajo nivel de profesionalización; y la incertidumbre es el escenario que prevalece (*Ibid.*, p. 212).

Ahora bien, si, como hemos venido haciendo, nos referimos más en detalle a los problemas urbano-regionales, es importante explicar en qué momento surgen y cómo se van desarrollando las contradicciones jurídicas e institucionales que han impedido que el municipio haya tenido capacidad plena —únicamente en éstos términos— para un desempeño satisfactorio de sus funciones. Esto lo hacemos con base en el análisis de los Artículos 27 y 115 constitucionales en sus distintas etapas de evolución.

### 3.2 El Artículo 115 constitucional, la Reforma del Estado y la planeación urbana

#### i) Antecedentes

El carácter subordinado del Municipio mexicano a la metrópoli colonial no se modifica con el fin de esta

etapa histórica, siguiéndole una sumisión al gobierno federal durante la primera república independiente en el siglo XIX, y de ahí en adelante. En efecto, durante el siglo XIX, tanto en la Constitución de 1824 como en la de 1857 se establece y reafirma respectivamente al municipio como base del federalismo; sin embargo, la inestabilidad política de una nación que recién acababa de fundarse primero, y el carácter coercitivo del gobierno federal sobre los niveles inferiores de gobierno después, impidieron la conformación de un federalismo cooperativo en el país que pervive hasta nuestros días.

Así, desde su origen, el Estado mexicano se ha visto sometido a una tensión entre federalismo y centralismo, por una parte, y entre libertad y poder, por la otra, en donde los estados y los Municipios; pero sobre todo estos últimos, han sido los más afectados en términos de pérdida de autonomía (poder) ante el gobierno central (o ante el gobierno estatal cuando así corresponde). En otros términos, el federalismo deseable está asociado a una mayor libertad política de los gobiernos municipales para ejercer sus atribuciones, y no sólo a una mayor capacidad económica o administrativa como se había planteado en distintas reformas. No obstante, ésta ha sido la fórmula utilizada tradicionalmente por el gobierno central mexicano para relacionarse con los otros dos niveles de gobierno; es decir, se ha hecho equivar federalismo con la dimensión económica y social del desarrollo local, y en particular con la posibilidad de que la población acceda a servicios públicos como educación, salud, comunicaciones, etc., dejando a un lado la parte de libertad política únicamente como concesión y autolimitación (*cf.* Hernández, 1996; y Aguilar, 1996)

Lo anterior es lo que dio lugar al llamado *federalismo coercitivo* o *estatista* —según el momen-

to— que, enmarcado en una sociedad corporativa, conformó un desbalance entre el avance de los derechos sociales de la población más los derechos políticos de los municipios, y el estancamiento de los derechos civiles mercantiles y electorales de los ciudadanos. Hernández (1996, *op. cit.*) ilustra muy claramente esto para los siglos XIX y XX. Entre 1867 y 1890, por ejemplo, el federalismo se afirmó por la expansión de las comunicaciones, la internacionalización de la economía y el progreso material de los territorios estatales, por mayor difusión de bienes públicos; sin embargo, ello fue posible gracias a una creciente centralización política y administrativa que después no pudo sostenerse en el último tramo de la centuria, teniendo como resultado una devaluación del federalismo primero, y el rompimiento del marco institucional después (*Ibid.*, p. 27).

Con el movimiento revolucionario de 1910-1917, ante la demanda de mayor libertad municipal, soberanía estatal, sufragio efectivo y voto directo, hay una renovación del pacto federal. Nuevamente empero, desde los años treinta hasta los años sesenta y luego de un periodo de inestabilidad, se da "una especie de intercambio de libertad política por protección social" y gobernabilidad (*Ibid.*, p. 29); es decir, la libertad política pasa a un segundo término, mientras que el aumento del gasto social es destinado a cubrir programas de protección social así como la dotación de servicios públicos.

Nuevamente se incurre en el error de coartar la libertad política de los ciudadanos y restringir sus derechos civiles, a cambio de un impulso a la modernización económica de la nación, con el agravante de que se practica un federalismo corporativo sustentado en la burocratización en la prestación de los servicios, así como en su condicionamiento. Bajo este esquema tanto los municipios como los

estados vieron afectadas sus finanzas de manera importante. Esta falta de democracia con predominio del centralismo, en consecuencia, se manifestó en conflictos sociales desde fines de los años cincuenta y sobre todo en los años sesenta.

De entonces a la fecha, durante las crisis del sistema político, el Estado ha practicado la fórmula de autolimitarse para mantener poder, confundiendo al federalismo con la simple descentralización administrativa o la simple desconcentración de aparatos administrativos o de decisiones administrativas hacia los estados y municipios (*Ibid.*, p. 33). El análisis de las últimas Reformas al 115 corroboran lo anterior, si bien pueden observarse algunas modificaciones en la Reforma de 1999.

#### ii) Las reformas más recientes al Artículo 115 La reforma de 1976 y la institucionalización de la planeación urbana (sexta reforma)<sup>8</sup>

Una primera reforma importante al Artículo 115 constitucional en términos de que coincide con un primer replanteamiento de las tareas municipales en la conducción del desarrollo urbano, es la de 1976, que es el año en que precisamente da inicio el proceso de institucionalización de la planeación urbana con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos. La elaboración de la ley implicó también Reformas a los Artículos 27 y 73.

Con las modificaciones al Artículo 115 se le concedieron a los Municipios capacidades para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de ordenamiento de los asentamientos humanos,

8. Las Reformas anteriores se dieron en el siguiente orden: primera Reforma, 20 de agosto de 1928; segunda Reforma, 29 de abril de 1933; tercera Reforma, 8 de enero de 1943; cuarta Reforma, 12 de febrero de 1947; y quinta Reforma, 17 de octubre de 1953.

así como llevar a cabo funciones de planeación de las conurbaciones interestatales. De hecho, se introdujo por vez primera el concepto de conurbación, entendida como la continuidad geográfica de un centro de población urbano situado en territorios de dos o más municipios.

Con las modificaciones y adiciones al Artículo 27 se le otorgó a la nación el derecho permanente de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regulando en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. También se introdujo el concepto de desarrollo armónico y equilibrado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana previéndose el dictado de medidas para ordenar los asentamientos humanos mediante provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, para planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población.

Con los cambios al Artículo 73 se hace posible en lo sucesivo la concurrencia de la federación, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia urbanística. Otras medidas fueron las modificaciones a la Ley General de Bienes Nacionales y a la Ley de Obras Públicas. No obstante, la culminación de los cambios fue la aparición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH).

No es propósito de este trabajo evaluar la LGAH, para eso puede revisarse Azuela (1989a), sólo nos interesa remarcar que representó la unificación de las acciones públicas emprendidas en el ámbito urbano-regional. Sin embargo, dadas las condiciones del municipio y la crisis económica que se vino en los ochenta, no se tuvo la capacidad para enfrentar los problemas derivados del crecimiento urbano.

Un aspecto en particular que debe destacarse, es que a partir de los cambios anteriores se reveló

un conflicto institucional muy serio entre las instituciones del sector agrario y las instituciones del sector urbano, bien documentado por Azuela, (1989b) principalmente, y que se reflejaba cotidianamente en la frontera de la ciudad donde el suelo ejidal era al mismo tiempo no sólo el límite de la ciudad sino el límite jurisdiccional de las autoridades encargadas del desarrollo urbano; sobre ello, no obstante, volveremos más adelante.

#### **La Reforma de 1977 (séptima Reforma)**

Esta Reforma fue eminentemente política, ya que su razón primordial fue introducir el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, con la finalidad de ampliar la participación de las fuerzas políticas y sociales minoritarias en la vida política nacional.

#### **La Reforma de 1983 (octava Reforma)**

Esta Reforma redefinió el papel del municipio en la estructura del sistema federal mexicano al determinar sus fuentes de ingreso, los servicios públicos a su cargo y reconocer su "autonomía". Asimismo, es considerada como una reforma eminentemente urbana debido a que las atribuciones y recursos señalados en el texto tenían como finalidad principal permitir a los municipios conducir el desarrollo urbano; ahora los ayuntamientos supelementalmente podían: formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo municipal; controlar y vigilar la utilización del suelo; participar en la creación y administración de reservas territoriales y zonas ecológicas; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; y otorgar licencias de construcción y permisos. Igualmente, se especificaban los servicios públicos a cargo de las autoridades municipales: agua potable; alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y control de

abasto; panteones; rastro; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito.

En otro sentido, *la Reforma privilegió lo económico sobre lo político*, ya que uno de sus aspectos más importantes fue poner al alcance de los municipios la posibilidad de disponer de nuevos recursos económicos mediante el cobro del impuesto predial, así como poder determinar sus presupuestos de egresos. Al mismo tiempo, sin embargo, las legislaturas estatales recibían facultades que restringían la autonomía política y el autogobierno de los municipios; así, éstas podían suspender o desaparecer un ayuntamiento, o revocar el mandato de algunos de sus miembros; también tenían la facultad de aprobar los ingresos de la hacienda municipal; e incluso, les favoreció la imprecisión de la fracción 111 sobre la "conurrencia" o "convenio" para la prestación de los servicios públicos de competencia municipal entre el gobierno de la entidad federativa y los ayuntamientos, según lo determinarían las leyes locales.

Ahora bien, a pesar de que se privilegió lo económico, no se atacó la penuria de recursos para el funcionamiento del quehacer municipal, y más bien se acentuó el carácter "dependiente y residual" en las entidades federativas. En los hechos, los ayuntamientos quedaron bajo la subordinación de los gobernadores, mientras que la relación entre gobiernos estatales y el gobierno federal no se modificó.

En efecto, la descentralización en materia de desarrollo urbano no significó la renuncia de facultades o recursos por parte del gobierno federal en favor de los gobiernos de los estados, sino una reducción de las facultades de éstos en favor de los ayuntamientos (Azuela, 1988:10). Pero, aclara este autor, las legislaturas estatales retuvieron el poder y las funciones en policía y buen gobierno, en la

prestación de servicios públicos y, por medio de los convenios estipulados en la reforma, mantuvieron muchos de ellos la administración de algunas fuentes de ingreso municipal (como el predial), y compartieron con los municipios la facultad de aprobar los planes de desarrollo urbano, el control de los usos del suelo, y la autorización de licencias y permisos de construcción y fraccionamientos.

Por otra parte, aunque la Reforma municipal de 1983 fue la primera en la cual se tocaron aspectos de fondo que afectan el desenvolvimiento de los municipios en México, fue, como señaló Massolo (1991:24), una reforma huérfana de movimientos sociales ciudadanos reivindicativos de ayuntamientos democráticos y de descentralización de los poderes públicos. En este sentido fue una Reforma no pedida, que se da en un contexto de crisis económica (fiscal y administrativa del gobierno federal), de poca pluralidad política en los ayuntamientos y, por consiguiente, fue una reforma desde arriba monopolizada por el poder ejecutivo. El *slogan* del gobierno acerca de la "descentralización de la vida nacional" obedecía a su incapacidad para seguir sosteniendo los gastos de inversión y de financiamiento del desarrollo de los estados y regiones del país como lo venía haciendo décadas atrás, así, se reduciría la sobrecarga fiscal y administrativa del gobierno federal para en su lugar fortalecer la capacidad económica, administrativa y política de los estados y municipios (*cf.* Aguilar, 1996:110).

El Estado, en síntesis, se vio en la necesidad de modernizarse y someterse a un ajuste que implicaba su achicamiento y por tanto la reducción de sus responsabilidades como participante directo en el desarrollo de actividades productivas para quedar solamente como promotor; de ahí que la *desregulación* económica y la privatización de las empresas públicas pasaran a ocupar un papel relevante a par-

tir de entonces, junto con la descentralización de la administración.

Es por lo anterior que la descentralización fue considerada por algunos estudiosos como un proyecto modernizador neoliberal de la economía y del propio Estado, donde lo que interesaba no era la democratización del poder o de las relaciones estado-sociedad civil, sino cumplir con objetivos de descentralización, participación, eficacia y racionalidad del gasto público (Massolo, 1991:16). Coraggio (1991:57) adjudicó a la descentralización los sinónimos de privatización, desregulación, participación-autogestión, participación-control del Estado, reconocimiento de particularidades, y construcción de consensos desde las bases.

No obstante, la propuesta de descentralización de la vida nacional funcionó, por lo que a partir de entonces se consideraron muy positivas la descentralización administrativa del Estado hacia los gobiernos locales y la participación ciudadana; de ahí que tienda a asociarse la cuestión municipal con el poder local. Empero, nos advierte Restrepo (2001:94), erróneamente se ha llegado a identificar al gobierno local como una instancia permeable y accesible a las necesidades de los sectores populares y a las prácticas participativas como sinónimo de democracia. Al contrario, dice, descentralización y participación sólo pueden ser entendidas en el contexto de la reestructuración capitalista; "son las formas espaciales de organización administrativa y política de la sociedad capitalista actual".

#### **La Reforma de 1987 (novena Reforma)**

Únicamente sirvió para establecer la exclusividad del Artículo 115 constitucional para atender la cuestión municipal, transfiriendo todos los demás ordenamientos referentes al régimen interior de los estados al Artículo 116.

#### **La Reforma de 1999 (décima Reforma)**

Se retoman los resultados de la Reforma de 1983 pero en un contexto de transición democrática y pluralidad política que en aquella ocasión no existía. Los obstáculos todavía prevalecientes para la modernización de los gobiernos municipales, la renovación del federalismo y la reestructuración del propio gobierno federal hacían ineludible retomar el tema de la Reforma municipal. Esta vez, por lo tanto, la Reforma era parte de una demanda social y política, que estuvo precedida y acompañada hasta el último momento por una discusión académica y política sobre lo que debería ser. Sin duda a ello se debe que se haya logrado ubicar, por vez primera, al municipio como un nivel de gobierno y ya no sólo como instancia administrativa, si bien todavía resulta una Reforma acotada en términos de que se le pudieron otorgar mayores atribuciones específicas.

Uno de los eventos que mejor recogió las inquietudes sobre la realidad municipal en el país y la necesidad de reformar nuevamente el Artículo 115, fue el "Seminario sobre la Reforma al Artículo 115 Constitucional" organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en 1999. En este evento se discutieron tanto los cambios a nivel de gobierno y de administración que podían realizarse en los municipios sin necesidad de reforma, como aquellos que sí la requerían; asimismo, se planteó por primera vez la importancia de que la reforma federal se diversificara en cada una de las legislaturas estatales, de tal manera que se multiplicaran sus posibilidades y trayectorias en por lo menos 31 caminos, considerando la gran diversidad regional y cultural del país, lo mismo que la gran diversidad de características y recursos de los más de dos mil cuatrocientos municipios.

El evento referido se organizó en torno a cinco temas que se consideraron de análisis obligado (ver Guerrero, 2000:27-31), éstos fueron:

- Facultades específicas y facultades compartidas de los tres ámbitos de gobierno.
- La diversidad socioeconómica del conjunto municipal.
- Representación social y gobernabilidad municipal.
- Continuidad gubernamental y la profesionalización de la administración municipal.
- Fortalecimiento de las finanzas municipales, claridad en las transferencias, responsabilidad fiscal y rendición de cuentas.

En el primer tema se discutió el federalismo en general y se expresó la necesidad de que el Artículo 115 especificara con claridad las facultades, responsabilidades y fuentes de recursos para cada nivel de gobierno, dada las indefiniciones y zonas de confusión vigentes en el momento. De manera muy destacada, se demandó mayor claridad para definir la autoridad a cargo del territorio municipal, dejar bien establecida la facultad de gobernar del municipio y reconocer sus competencias exclusivas.

El punto de interés en el segundo tema fue cómo tratar en un mismo marco legal a un universo tan desigual de municipios en el país, donde en poco más de doscientos de ellos está concentrada la mayor parte de la población total, donde predominan los de carácter rural, y donde sus características tan dispares les confieren a su vez capacidades tan disímiles para hacer frente a sus responsabilidades con la sociedad o tan sólo para hacer pleno uso de sus atribuciones. La sugerencia derivada era que se considerara lo anterior en la reforma federal, pero que sobre todo no se omitiera en las constituciones estatales.

El tema tres de representación social y gobernabilidad municipal se centró en dos aspectos, el primero es el que se refiere a la construcción de una representación adecuada del ayuntamiento, pues tradicionalmente han sido inexistentes o inadecuados los canales para que la sociedad exprese sus demandas a las instancias decisorias, lo cual se traduce en problemas de gobernabilidad. El segundo punto tratado fue el carácter centralista y presidencialista del gobierno municipal, lo cual impide la formación de contrapesos en el ejercicio gubernamental; la propuesta que de ahí derivó es la de distinguir con claridad entre el cabildo como órgano decisorio de los asuntos municipales y el presidente municipal como el órgano ejecutor.

El cuarto tema lo constituyen la duración de los gobiernos municipales y la conveniencia o no de la reelección de todos los funcionarios, dado que tres años resulta un periodo muy corto para gobernar con una perspectiva de largo plazo que le dé continuidad a los programas y políticas públicas (planeación a mediano y largo plazo). La continuidad que acarrearía la reelección tendría que ser acompañada por la profesionalización de los servidores públicos, y la evaluación de su desempeño mediante la instrumentación de mecanismos transparentes de evaluación; esto consolidaría la democracia y fortalecería la división de poderes. Aunque al mismo tiempo se advierte sobre los peligros que podría tener la reelección para la vida democrática de los municipios.

El último tema tratado versó sobre la necesidad de mejorar la hacienda Municipal dotándoles de facultades completas y consistentes para coleccionar sus propios ingresos que complementen las participaciones federales, considerando que éstas ni son suficientes ni están garantizadas. Lo anterior es un aspecto básico para que los gobiernos municipales

puedan cumplir con por lo menos dos de sus tareas esenciales que son el suministro de servicios básicos y la promoción del desarrollo. Esto lleva a tres cuestiones que son, primero, el de las herramientas adecuadas de recaudación, captación de recursos y facultades vinculadas a esas herramientas, incluso involucra el cumplimiento de facultades que ya se tienen —como el cobro del impuesto inmobiliario— y que no se ejerce a plenitud; ésto, acompañado de un mejor sistema de rendición de cuentas de los municipios sobre cómo utilizan sus recursos. La segunda cuestión es la necesidad de claridad y transparencia en las transferencias, donde el municipio debe tener participación al discutirse las formas de repartición de los recursos. El tercer punto es el de la necesidad de reconocer al municipio como autoridad fiscal para que mejore así su capacidad recaudatoria, sobre todo frente a los pequeños contribuyentes locales.

Un balance de la Reforma indica que ésta tuvo algunas virtudes, ya que se fortalece al municipio frente al Estado, al reconocérsele el carácter de órgano de gobierno con competencias exclusivas que sólo el ayuntamiento puede transferir a los gobiernos estatales si así conviene a sus intereses (Gurrero, *op. cit.*, p. 232). Otro avance reconocido es que, si bien se introduce el concepto de leyes estatales, éstas tienen objetos y limitaciones definidas, por lo que la competencia reglamentaria del municipio se hace exclusiva para aquellos aspectos propios de su competencia. Igualmente, el presidente municipal conserva el mando de las policías preventivas municipales; las empresas paraestatales quedan obligadas al pago del impuesto predial al ayuntamiento; queda garantizado el derecho de iniciativa municipal en materia tributaria y; finalmente, se fortalece (legalmente) el carácter fiscalizador de las legislaturas locales en las finanzas municipa-

les, para reforzar el contrapeso al poder del ayuntamiento en la asignación y operación presupuestal.

Por el lado de las carencias de la reforma (*Ibid*, p. 233), destacan la omisión sobre la conveniencia de que el ayuntamiento pudiera aprobar las bases de las contribuciones inmobiliarias, que le permitiera al municipio su actualización para una mejor recaudación del impuesto inmobiliario. Tampoco se eliminó el candado que impide la reelección inmediata de los presidentes municipales; no se obligó a los estados a reconocer la heterogeneidad del mapa municipal, ni a mejorar los términos de representatividad de la sociedad, ni a dar mayor autonomía a la administración municipal frente al cabildo (para mejorar supervisión, por un lado, y ejecución, por el otro); no se aludió a la creación de un sistema nacional de información fiscal (oportuna, accesible, transparente, etc.); no se integra al municipio a foros de discusión sobre el sistema de transferencias (Sistema de Coordinación Fiscal); no se reconoció al municipio como autoridad fiscal y; por último, no se obligó a los estados y a la Federación a transferir los recursos financieros oportuna y transparentemente. No se trató tampoco, el asunto de la preparación y formación de administradores, funcionarios y políticos que participan en la gestión municipal.

A pesar de sus logros, la Reforma de 1999 sigue siendo una Reforma acotada que todavía muestra la tensión entre centralización-descentralización y poder-libertad en la relación entre los distintos niveles de gobierno. Por una parte, los avances del municipio son a costa de los gobiernos estatales, en tanto que las atribuciones del gobierno federal se mantuvieron sin cambios. Esto es claro particularmente en lo que tiene que ver con la exclusividad de las competencias municipales —que por cierto ya existían en su mayoría— donde se esta-

blece que ya no pueden intervenir en ellas los gobiernos estatales, a menos —se matiza— que con venga a los intereses del municipio. Anteriormente la intervención de los estados no tenía que ser convenida con los gobiernos municipales.

El carácter acotado de la Reforma es claro en las implicaciones que tiene para la planificación urbana, en el sentido de que el municipio, a pesar de obtener el reconocimiento como nivel de gobierno y haberse dado por lo tanto el cambio de un modelo de relaciones intergubernamentales bipartita a otro tripartita, se mantiene subordinado sobre todo al gobierno federal cuando en lugar de administrar los servicios sobre los que recibió exclusividad, tiene que participar en programas de política social o de obra pública nacionales.

En esta línea de relaciones intergubernamentales, los municipios dependerán de su capacidad de negociación para, por un lado, recuperar las capacidades que el nuevo 115 les confiere pero que están bajo control de los ejecutivos estatales y, por otro lado, convenir la administración de sus facultades exclusivas con los ejecutivos estatales. El detalle aquí, tal como lo señala Guillén (2000:252), es que la posibilidad de negociación se restringe a lo que ya le es propio a los municipios, lo cual no puede considerarse un gran avance en su capacidad de interlocución con otros niveles de gobierno.

Pero si la Reforma resulta acotada para las propias capacidades exclusivas del municipio, lo es también en el caso de la fracción V; aquí, se acepta la relación intergubernamental del municipio en ciertas áreas donde se establece su intervención directa, pero se omite su participación en otras que también son de importancia para la planificación. Por ejemplo, el municipio tiene facultades completas en los incisos a) *formular*, aprobar y administrar la

zonificación y planes de desarrollo municipal; d) *autorizar*, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales y; f) *otorgar licencias y permisos* para construcciones. En otros incisos, su participación es restringida: b) *participar* en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) *participar* en la formulación de planes de desarrollo urbano regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; e) *intervenir* en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; g) *participar* en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) *intervenir* en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial e; i) *celebrar* convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En otras palabras, los ayuntamientos son un gobierno reconocido sólo para determinadas áreas de interés público.

En el caso de la propiedad inmobiliaria ocurre algo parecido a lo anterior, ya que los ayuntamientos sólo podrán *proponer* a legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones. Al respecto, en un quinto Artículo transitorio se emplaza a las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, a que antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, adoptaran las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y adecuar las tasas aplicables para el

cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

Ahora bien, una conclusión importante del evento del CIDE es que, aunque la Reforma al 115 era necesaria, también era insuficiente, considerando que no es el único Artículo que regula las relaciones entre los tres ámbitos de gobierno, y porque hay confusión al respecto, hay vacíos y hay centralismo (Guerrero, 2000:224). El Artículo 26 constitucional, por ejemplo, se refiere a la necesidad de que el gobierno federal establezca convenios con los gobiernos estatales en materia de planeación, esto podría ser un sustituto a las asociaciones de municipios (Cabrero, 2000:61); “una transformación al federalismo es hacer un cambio integral y no únicamente significa modificar el 115” (García, 2000:63), están también los Artículos 73 y 27.

En términos operativos, por otra parte, la Reforma sólo se había cumplido a nivel federal en un sentido, pues quedaban pendientes las modificaciones a introducirse en otras leyes federales. Había que esperar también una segunda fase que tiene que ver con la modificación de las constituciones de cada estado de la República. Por primera vez, a las legislaturas estatales se les presentaba la oportunidad y responsabilidad de adaptar el contenido de la Reforma federal a sus necesidades específicas; es decir, dadas las condiciones políticas del país —de mayor pluralidad política y en transición democrática en comparación con 1983— se esperaba una pluralidad de Reformas en cada estado, que potenciaran en su favor las modificaciones al texto constitucional. Aunque también se especulaba con la posibilidad de que, dada la tradición de agudo centralismo, las legislaturas estatales simplemente se

restringieran a copiar la reforma federal y en vez de tener reformas innovadoras se tuvieran Reformas limitadas. En todo caso está pendiente un análisis de dichos cambios.

La Reforma proporciona elementos para la innovación en el momento que asigna a las legislaturas estatales la responsabilidad de las “leyes en materia municipal”, de las cuales se derivarán la reglamentación, la organización administrativa y de los servicios públicos y la participación ciudadana. En opinión de Guillén (*op. cit.*, p. 248), los congresos estatales tienen la posibilidad de impulsar la modernización del gobierno municipal y de reconocer la diversidad de los municipios; esto es, se tiene la oportunidad de terminar con los modelos únicos o casi únicos para organizar los ayuntamientos del país. No es que antes no tuvieran los estados esta capacidad legal, lo que pasa es que no era obligatoria y, por lo tanto, no se ejercía. Ahora podrá verse la capacidad de los congresos estatales para romper con el centralismo.

En cuanto a tiempos para ver resultados, se esperaba que sería hasta después del 2002.

No hay que ignorar tampoco que, con o sin Reforma, las propias autoridades municipales tienen tareas por hacer. Esto, en primer término, significa romper con actitudes pasivas en espera de que la federación resuelva todos sus problemas de inversión pública; es primordial, por lo tanto, que asuman la tarea de incrementar sus ingresos propios; que ejerzan su facultad de cobrar el impuesto predial; que modernicen y actualicen los catastros y que influyan en las tarifas; en general, que mejoren su infraestructura administrativa para el cobro de gravámenes y, desde luego, para el ejercicio del gasto. En el actual contexto de competencia política todo ello debiera ser motivo de consideración ciudadana.

#### 4. La otra Reforma, o el Artículo 27 contra el 115

Por si las restricciones que el Artículo 115 le impone al municipio en sus tareas de gestión del desarrollo urbano no fueran suficientes, hay que sumar aquellas que le significa el contenido del Artículo 27, que conlleva una serie de contradicciones entre los núcleos ejidales—regidos por una Secretaría de Estado—y las autoridades municipales.

En la relación de los Artículos 115 y 27 en cuanto a los problemas urbanos y la planificación, se pueden distinguir dos etapas. Ambas tienen sus orígenes en la Constitución de 1917 que es cuando quedan plasmados en su texto las luchas políticas de las facciones más importantes que participaron en la Revolución Mexicana; las contradicciones que de ello derivaron, sin embargo, sólo se hacen evidentes a partir de 1976 y 1978 cuando se publican la Ley General de Asentamientos Humanos primero, y el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978, después. A partir de esos años y hasta el mes de enero de 1992 correspondería la primera etapa, y a partir de febrero de 1992 hasta la actualidad correspondería la segunda. Antes de caracterizar cada etapa, empero, habría que aclarar en qué consiste el conflicto.

Desde su origen, al finalizar el movimiento revolucionario iniciado en 1910, la relación entre el municipio y las instituciones agrarias han sido irreconciliables por la forma en que las demandas del movimiento agrarista se expresaron en la Constitución de 1917. Si bien el grupo agrarista no pudo introducir una jerarquía político-administrativa intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno estatal debido a la oposición de los municipalistas, si logró, por medio de la Reforma Agraria, que se crearan instancias paralelas al sistema federal. Baiten-

mann (2001:105) nos explica como el Artículo 27 dio lugar a la formación de un gran aparato burocrático bajo control del Poder Ejecutivo Federal con la finalidad de normar y administrar al sector agrario; con ello, los gobiernos estatales y municipales vieron disminuida su autoridad sobre casi la mitad de su territorio.

Con la legislación agraria, el ejido se convirtió en un órgano representativo y administrativo independiente del gobierno municipal, surgiendo así poderes locales paralelos al ayuntamiento. Las demandas de mayor autonomía de los municipalistas, mientras tanto, no fueron atendidas como se esperaba, en tanto que el gobierno municipal si fue abiertamente excluido del reparto agrario (*Ibid.*). Lo que sí consiguió el movimiento municipalista fue que se reconociera al municipio como la base de la división territorial y de la organización política-administrativa de los estados.

Desde 1920, el ejido se transformó en una “entidad jurídica colectiva con capacidad legal, con patrimonio propio y con órganos representativos” (Rincón, 1980:58, en Baitenman, *op. cit.*; ver también Ibarra, 1989). Adicionalmente, nunca se reglamentó la relación ente el ejido y el municipio. Con los años, los ejidatarios se habituaron a que la autoridad era el comisariado ejidal y no el ayuntamiento, la razón aparente por la que no se corrigieron a tiempo las contradicciones entre el municipalismo y el agrarismo es que originariamente se pensó en la propiedad ejidal de la tierra como un paso transitorio para su posterior conversión a propiedad privada (*Ibid.*, p. 108), lo cual nunca ocurrió. Es por eso que desde esos años, los gobiernos locales no tenían derecho de administrar los ejidos. ¿Cómo afectó lo anterior en las tareas de planeación urbana de los municipios?

#### 4.1 Primera etapa de los conflictos, 1976-1992

Durante esos años el marco jurídico agrario era totalmente contrario a la posibilidad de planear el crecimiento urbano; las autoridades urbanas no tenían ninguna incidencia sobre el destino de las tierras ejidales, su único recurso para influir sobre ellas era la expropiación de terrenos semiurbanizados o ya totalmente urbanizados, pero incluso tal procedimiento era controlado por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). El municipio actuaba como una entidad correctora de problemas urbanos, y lo hacía de manera muy deficiente.

Tan independiente era el sector agrario de las leyes del derecho común, que no había manera de que pudiera penalizarse la venta y fraccionamiento de las tierras ejidales. Dichas penalizaciones sí estaban contempladas en la Ley Agraria y consistían en el retiro de los derechos agrarios a los poseedores de la tierra, pero dada la naturaleza corporativa del sector, siempre se protegió a sus miembros.

En suma, el Artículo 27 obró contra el municipio, sobre todo contra el Artículo 115, y más aún después de la Reforma de 1983 cuando los ayuntamientos, supuestamente, quedaban facultados para ordenar el crecimiento urbano.

Por otra parte, y dada la crisis económica de los años ochenta, las agencias federales del sector urbano se retiraron<sup>9</sup> dejando a los municipios con las tareas de mantener por ley la elaboración de planes, pero sin relación alguna con la promoción de

actividades económicas, centrados solamente en la parte físico espacial del crecimiento, y sin ninguna presupuestación. De hecho el único programa de suelo urbano que tuvo resultados parciales, el Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid, fue producto de la intervención directa del gobierno federal a través de la coordinación de la Sedue y la SRA.

Ya para los años noventa, los programas de desarrollo urbano de ciudades importantes acumularon hasta diez años sin actualizarse, por ejemplo en el Distrito Federal, Monterrey, Cuernavaca, etc.

#### 4.2 Segunda etapa, 1992 hasta la actualidad: la lenta recuperación del control por parte de las autoridades municipales

La Reforma de enero de 1992 al Artículo 27, introdujo algunos cambios importantes en la relación de los sectores institucionales agrario y urbano. Las expectativas generadas, sin embargo, fueron mayores a los cambios realmente ocurridos, y ello se debe a que la reforma no fue tan radical en la medida en que se mantiene independiente de los gobiernos estatales y locales al sector agrario, anclado aún a una Secretaría de Estado que sigue dependiendo del Ejecutivo Federal. Con todo, se espera que con el transcurrir de los años y a medida que los ejidos dejen de ser "propiedad social", los municipios vayan retomando el control del suelo periurbano.

Los cambios más importantes fueron dos. El primero es que la tierra de "propiedad social" deja de ser inalienable, imprescriptible e inembargable, esto es, se puede vender, rentar e hipotecar; lo cual en realidad consiste en reglamentar un hecho que ya se daba desde hace mucho tiempo y en gran escala: la venta y renta de tierras. Asimismo, se busca

que el núcleo ejidal deje de ser el "dueño" de la tierra para que sean ahora los ejidatarios individuales los sujetos jurídicos propietarios; o sea, se facultó al ejidatario como "sujeto privado" capaz de decidir el uso de su parcela y el destino de las tierras ejidales. Hay, no obstante, una contradicción que consiste en que la decisión de "privatizar" el ejido es una decisión colectiva de la asamblea ejidal y que tiene que ser atestiguada por representantes de las instituciones agrarias, en específico, la Procuraduría Agraria.

Así, a la tradicional expropiación por causas de utilidad pública como mecanismo de conversión del suelo de propiedad social en propiedad privada, y que aplicaba a los tres tipos de tierras<sup>10</sup> que constituyen los ejidos, se agregan dos mecanismos que sólo aplican a un tipo de tierras cada uno. El primero es la adopción del dominio pleno de la superficie ejidal que, como ya se había dicho, consiste en la obtención de los certificados de propiedad individual por parte de cada ejidatario una vez que han concluido el Procede. Este proceso únicamente aplica a las tierras parceladas y a partir de ello los titulares del suelo pueden comercialarlo de manera directa; sin embargo, las autoridades urbanas municipales y estatales manifiestan su preferencia por que los ejidatarios incorporen su tierra al desarrollo urbano mediante el segundo mecanismo, ante el temor de que no se desarrollen dentro de la normatividad urbanística, como de hecho ocurre.

Se ha reconocido que los procedimientos de adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas están regulados de manera poco efectiva; se

presume que en algunos casos el uso de este procedimiento ha sido inducido por terceras personas con el propósito de adquirir la tierra en condiciones ventajosas, dando continuidad así a procesos de enajenación ilegal de tierra (ver SRA, 2000:8).

El segundo mecanismo consiste en que los ejidatarios aporten las tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias y que no la enajenen directamente a terceros. Pero esto nuevamente requiere de la aprobación de la asamblea ejidal, y consiste en la posibilidad de asociación de los miembros del núcleo agrario en lo individual o como persona moral, con los sectores público, social y privado. Esta modalidad de privatización, sin embargo, ha tenido escasa repercusión entre el sector privado y prácticamente nula en los otros dos sectores. En el primer caso por circunstancias de muy variada índole y en el segundo caso por falta de recursos económicos principalmente.<sup>11</sup>

Lo anterior significa que las dos nuevas modalidades de incorporación de suelo social al desarrollo urbano ordenado han tenido resultados muy por debajo de lo esperado, y una parte de la explicación se puede ubicar en el hecho de que los ejidatarios, para dar inicio al proceso, no pueden tomar decisiones en forma individual; es decir, los beneficios de la desregulación del ejido para el ejidatario, son sólo aparentes.

El otro cambio importante introducido por la Reforma al Artículo 27 es que la asamblea ejidal se tiene que adaptar a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en planes y programas de desarrollo urbano para

9. El cambio más importante en este sentido se dio en 1992, cuando la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) es sustituida por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Este hecho marca un cambio de interés donde la planeación urbana es desplazada por políticas focalizadas de atención a la pobreza. Lo urbano se retomó parcialmente en el Programa de 100 ciudades (P 100), el cual tuvo poco respaldo financiero.

10. Los ejidos están constituidos por las tierras parceladas, que individualmente trabaja cada ejidatario, las tierras de uso común, y las tierras para asentamientos humanos.

11. Para mayor detalle sobre el procedimiento de conformación de inmobiliarias ejidales y sus resultados, véase Olivera, 2001:73-74.

constituir zonas de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, así como para regularizar la tenencia de los asentamientos irregulares (Art. 39 de la Ley General de Asentamientos Humanos). Esto significa que el municipio tiene ahora la facultad de autorizar o no fraccionamientos urbanos en tierras ejidales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, y conformar reservas territoriales. Sin embargo, la situación es ambigua porque aunque el municipio tiene la facultad de intervenir en ciertos procesos de gestión del suelo ejidal, quien tiene la última palabra es la asamblea ejidal, y ni siquiera el ejidatario mientras no tenga su certificado ejidal.

En cierta medida, el municipio sigue al margen del ejido en forma más sutil, ya que la Ley Agraria en sus secciones tercera (Artículos 56 y 62 que se refieren a la delimitación y destino de las tierras ejidales) y cuarta (Artículos 63 a 72 que se refieren a las tierras para asentamientos humanos), permite que las asambleas ejidales puedan determinar el destino de las tierras que no están parceladas y regularizar la zona de urbanización y la reserva de crecimiento del poblado; la única condición es que sigan las normas de Sedesol y que intervengan las autoridades municipales.

Por consiguiente, el temor de los funcionarios del ayuntamiento es que la ciudad crezca bajo normatividad en materia de planeación y desarrollo establecida por las autoridades ejidales; es decir, que el Procede regularice los proyectos ejidales y el ayuntamiento reciba asentamientos humanos no contemplados en el plan municipal (Guitrón, 1992:50).

No obstante, el peor legado de la Reforma Agraria para la planeación y control del suelo urbano por parte del ayuntamiento es la falta de legalidad en la tenencia de la tierra, al reducir la capacidad de éste para registrar propiedades, cobrar impues-

tos, suministrar servicios y planear el crecimiento de la ciudad, ya que según la Reforma de 1992 al Artículo 27, todas las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades sigue siendo de jurisdicción federal (Baitenmann, *op. cit.*, p. 113).

Es interesante que en la década de los noventa, cuando algunos municipios urbanos se han logrado fortalecer, las reformas al Artículo 27 ratifican el papel del aparato político, legal y administrativo creado paralelamente al sistema federal en 1917: todo asunto relacionado con la sobrevivencia o el desmantelamiento del sector agrario sigue bajo el poder exclusivo y absoluto del Ejecutivo Federal (*Ibid.*, pp. 119-120).

Sin embargo, como bien dice esta autora, entre los cambios más importantes para el municipalismo mexicano en el nuevo siglo estarán el gradual e inevitable desmantelamiento del sector ejidal y, como resultado, la nueva función que asumirá el ayuntamiento.

#### **La persistencia de la planeación centralizada a nivel federal**

Aunado a la complejidad de las relaciones interinstitucionales entre los sectores municipal urbano y el sector agrario, hay que considerar los conflictos y desventajas que suponen las relaciones intergubernamentales entre municipio, entidades federativas y gobierno federal, para propósitos de las tareas de planeación y gestión urbana. En este caso, y a pesar de que el Artículo 115 le ha conferido al municipio el carácter de nivel de gobierno, ello no implica que también sea un organismo hacedor de políticas urbanas independiente, sino que se mantiene como una entidad administradora de los servicios básicos y ejecutora de programas y políticas decididos a nivel federal con lineamientos unifor-

mes y con acciones obligatorias que además están unidas al otorgamiento de fondos.

En este sentido, se establecen lineamientos de política urbana desde el Programa Nacional de Desarrollo Urbano en cada sexenio, que se pretende que sean aplicables a la realidad de todos y cada uno de los municipios del país. Estos lineamientos tienen que ser incorporados en los programas estatales de desarrollo urbano, y finalmente, los planes municipales de desarrollo urbano tienen que sujetarse además a las consideraciones que introduzcan estos últimos. De este modo, la subordinación entre niveles de gobierno se mantiene vigente.

Ciertamente tiene que haber coherencia en los distintos programas, pero este procedimiento no permite que haya innovación en los planes y programas municipales. Incluso, las delegaciones estatales de la Sedesol tienen como encargo validar el contenido de los planes municipales. Asimismo, dado que los planes estatales o municipales tienen que ser publicados en el *periódico oficial* por el gobernador respectivo, no son pocas las ocasiones en que los planes municipales o de áreas conurbadas ya actualizados no pueden sustituir a los vigentes porque se retrasa deliberadamente la publicación del plan estatal, o se retrasa el de áreas conurbadas afectando en este caso a los planes municipales.

En este sentido, la planeación territorial en México constituye 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 del municipal a los otros niveles de gobierno (Villar, 1999:91). Esto viene a constituir una paradoja más en las relaciones intergubernamentales del municipio en el área de la planificación urbana, dado que, al mismo tiempo que el gobierno federal es el canal para la obtención de recursos financieros, su

proceder centralizado es un obstáculo para que los gobiernos municipales ejerzan a plenitud sus capacidades en la gestión del desarrollo urbano.

#### **Comentarios finales**

En este trabajo nos hemos referido a uno de los aspectos que inciden en los resultados de la planificación urbana y gestión del suelo urbano en México, que es el marco jurídico e institucional; en especial, a las limitaciones y diferencias que en general tienen los gobiernos municipales en términos de sus capacidades administrativas y financieras, entre otras, así como la contradicción en que los coloca el Artículo 115 constitucional bajo el cual se rigen, con el Artículo 27 que a su vez norma parte del suelo rural sobre el cual se desarrollan en gran medida las ciudades mexicanas, y que está sujeto al derecho agrario y no al derecho civil. No podría asegurarse que este problema sea el mayor obstáculo a la planificación y gestión del suelo urbano, pero sí uno de los que menos se ha trabajado; de ahí que de manera natural se constituya como uno de los temas que requiere ser desarrollado y ampliado mediante estudios de caso.

Sobre el Artículo 115 se expuso que, a pesar de todas las reformas que se le han hecho y de que incluso en la más reciente de ellas, en 1999, se le concedió por primera vez el carácter de nivel de gobierno y ya no sólo de entidad administradora, en los hechos mantiene una sujeción a los otros dos niveles de gobierno, en especial con el gobierno federal, el cual continúa dictando los criterios y políticas de planificación urbana a nivel nacional. No obstante, también quedó de manifiesto que la más reciente Reforma Municipal deja espacios abiertos para que los gobiernos estatales puedan adaptar el contenido de la reforma federal a sus

necesidades específicas y de esa manera realizar avances importantes en materia de descentralización, en general, y de gestión del suelo urbano, en particular. Al igual que en el caso anterior, será importante dar seguimiento a la actualización que las diferentes entidades federativas han hecho a sus constituciones en torno a los cambios al 115, y analizar sus avances con relación al marco federal.

Asimismo, será importante estudiar de manera sistemática otros aspectos que limitan las tareas de planificación y gestión urbana, entre los que se pueden señalar la necesaria vinculación entre el ejercicio presupuestal y la planificación, las relaciones interinstitucionales e intergubernamentales y trabajar más en los planteamientos teóricos, entre otros. No puede omitirse, desde luego, el análisis de las expresiones socio-territoriales que actualmente muestra el crecimiento urbano de las ciudades mexicanas, en especial de las grandes aglomeraciones. Un conocimiento profundo de todos estos aspectos, sin duda, favorecerá en el largo plazo una gestión urbana con mejores resultados que los obtenidos hasta el momento.

## Bibliografía

- AGUILAR, V., Luis F (1996). "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes". En Hernández, Alicia (Coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?* Fideicomiso Historia de las Américas. México: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, pp.109-152.
- AZUELA, Antonio (1988). "Obedezcase pero no se cumpla. La reforma municipal y el régimen local de la gestión urbana". *Alegatos*, 10, setiembre-diciembre (1989a). "El significado jurídico de la planeación urbana en México". En Garza, Gustavo (Coord.). *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México: El Colegio de México.
- BAITENMAN, Helga (2001). «Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipio y reforma agraria en el México contemporáneo». En *Gestión y Política Pública*. Vol. X, núm. 1. Primer semestre de 2001, pp. 103-123.
- CABRERO, Enrique (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes". *Gestión y Política Pública*. Vol. IX, núm. 2. México: CIDE.
- (2000). "Primera Mesa. Facultades específicas y facultades compartidas de los tres ámbitos de gobierno". En Guerrero, Juan y Tonatiuh Guillén (Coords.). *Reflexiones en torno a la reforma municipal del Artículo 115 constitucional*. México: Cide y Miguel Ángel Porrúa, pp. 33-62.
- CASTELLS, Manuel (1974). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI editores.
- Coraggio (1991). *Ciudades sin rumbo*. Quito: Ciudad y SIAP.
- GARCÍA, Rodolfo (2000). "Segunda Mesa. La diversidad socio-económica del conjunto municipal". En Guerrero, Juan y Tonatiuh Guillén (Coords.). *Reflexiones en torno a la Reforma municipal del Artículo 115 constitucional*. México: CIDE y Miguel Ángel Porrúa, pp. 63-95.
- GUERRERO, Juan P. (2000). "Presentación de los temas a discutir y organización de los trabajos". En Guerrero, Juan y Tonatiuh Guillén (Coords.). *Reflexiones en torno a la Reforma municipal del Artículo 115 constitucional*. México: CIDE y Miguel Ángel Porrúa, pp. 19-31.
- GUILLEN, Tonatiuh (2000). "La reforma del 115 constitucional. El gobierno municipal, federalismo y relaciones intergubernamentales". En Guerrero, Juan y Tonatiuh Guillén (Coords.). *Reflexiones en torno a la Reforma municipal del Artículo 115 constitucional*. México: CIDE y Miguel Ángel Porrúa, pp. 245-253.
- GUIFRÓN, Ricardo (1992). "La crisis de la vivienda en Tijuana, Baja California". En *Comentarios transcritos del taller de análisis y definición de políticas sociales*. El Colegio de la Frontera Norte, 16 y 17 de octubre.
- HERNÁNDEZ, Alicia (1996). "Las tensiones internas del federalismo mexicano". En Hernández, Alicia (Coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 15-33.
- HERNÁNDEZ, David (2000). "La oferta de suelo". En Secretaría de Reforma Agraria, *Reforma agraria, reforma urbana, la plusvalía de la tierra social para ejidatarios y comuneros*. Memorias. Veracruz, 6 y 7 de enero, pp. 37-38.
- IBARRA, Jorge (1987). *Centralismo y reforma municipal en Sonora*. Cuadernos del Viejo Pitic, núm. 2. México: El Colegio de Sonora.
- LEFEVRE, Christian (1999). "Building metropolitan governments in Europe: 1960-2000. From functional to policy legitimacy". Paper presentado en el International Forum on Metropolitanization. Santa Cruz, Bolivia, marzo.
- LRA, Andrés (1987). "Historiografía y literatura de la época independiente. Idea y realidad en la formación constitucional del municipio". En Boehm, Brigitte (coord.). *El municipio en México*, México: El Colegio de Michoacán.
- MACRINAY, Horacio (1991). "La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las Reformas al Artículo 27 constitucional". En Massolo, Alejandra, et al., *Procesos rurales y urbanos en el México actual*. México: UAM-Iztapalapa, pp. 47-167.
- MASSOLO, Alejandra (1991). "Descentralización y reforma municipal: ¿fracaso anunciado y sorpresas inesperadas?". En Massolo, Alejandra, et al. (Coords.). *Procesos rurales y urbanos en el México actual*. México: UAM-Iztapalapa, pp. 13-62.
- OLIVERA, Guillermo (2001). "Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992". En EURE, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Vol. XXVII, núm. 81, pp. 61-84.
- PIREZ (2002). "Gestión metropolitana". Conferencia. México: Ciudad Universitaria, 14 de enero de 2002.
- POLESE, Mario (1998). *Economía urbana y regional: introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Cartago, Colombia: Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y El Caribe, Libro Universitario Regional.
- RESTREPO, Dario (2001). "Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista". En *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. III, núm. 9, pp. 93-126.
- RINCÓN, Romeo (1980). *El ejido mexicano*. México: Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.
- RODRÍGUEZ, Alfredo y Enrique Oviedo (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo 34.
- SECRETARÍA de Reforma Agraria (2000). *Reforma agraria, reforma urbana, la plusvalía de la tierra social para ejidatarios y comuneros*. Veracruz: Memorias 6 y 7 de enero.
- SMOLKA, Martim (2001). "Introducción". Primer Seminario Internacional "Mercados de Suelo Urbano. Ciudad Universitaria, México: PUEC-UNAM y Lincoln Institute of Land Policy 14 de junio de 2001.
- SEDESOL (1999). *Incorporación de suelo al desarrollo urbano*. México: Dirección General de Desarrollo Urbano.
- UNITED NATIONS (1995). *Metropolitan governance. Patterns and leadership*. Quito, Ecuador. New York: Report of a high-level interregional meeting, April 18-20.
- VILAR, Alberto (1999). *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano. Herencia del centralismo y la subordinación*. México: Plaza y Valdes-UAEM.
- WILBARD, J. Kombe y Volker Kreibich (2000). "Reconciling informal and formal land management: an agenda for improving tenure security and urban governance in poor countries". En *Habitat International*, Vol. 24, núm. 4, pp. 231-240.
- ZEPEDA, Manuel (2000). "La plusvalía de la vivienda". En Secretaría de Reforma Agraria, *Reforma agraria, reforma urbana, la plusvalía de la tierra social para ejidatarios y comuneros*. Veracruz: Memorias 6 y 7 de enero, pp. 42-45.