Urbanización y Gobierno Local: El Caso del Municipio de Ocoyoacac

Laura Mota Díaz

*Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Ciencias Políticas y
Administración Pública-UAEM*

Resumen: Se aborda el tema de lo urbano en el ámbito municipal destacando la problemática a la que se enfrentan los gobiernos locales dadas las limitaciones políticas, económicas y administrativas con las que desempeñan sus funciones, particularmente en relación con el desarrollo urbano, donde su papel queda reducido al de simples ejecutores de la política urbana federal. En este sentido, a través de un estudio de caso, se muestra cómo la incapacidad política y económica de las municipalidades engendra un problema mayor que aquél que puede estar generando el propio fenómeno urbano: la ingobernabilidad.

Abstract: *The essay emphasized the political, economical, managerial and administrative constraints that local government face to address urban development. The case study shows how political inability of the higher level of government, as well as the desire of municipalities to preserve "home rule" a separate identity and self-determination would produce serious and sometimes tragic consequences.*

Introducción

El rápido crecimiento del espacio urbano, en años recientes, es un aspecto elocuente de la realidad cambiante de nuestra sociedad; por esta razón, el análisis del crecimiento de la ciudad se ha convertido en un tema de gran interés dentro de las ciencias sociales.

Concentración urbana, concentración jerárquica, dispersión espacial relativa, localización económica dentro de la concentración demográfica y metropolitana, son fenómenos que caracterizan a la expansión demográfica y distribución espacial de la población en Latinoamérica. En estos países, donde la urbanización se ha caracterizado por mantener o aún acrecentar un proceso de concentración de la población, la ciudad se convierte en el *hábitat* de la sociedad contemporánea y en el escenario de múltiples

contradicciones sociales, donde la pobreza, la desigualdad social, la inseguridad pública y el desempleo parecen incrementarse, siendo así que las grandes concentraciones urbanas constituyen un importante reto para científicos sociales, gobernantes y todos aquéllos que de alguna manera comparten la responsabilidad de la planificación y operación de las ciudades.

Dentro de este contexto, una de las grandes transformaciones que ha experimentado nuestro país durante los últimos cincuenta años es, sin duda, el cambio de los patrones de distribución de la población sobre el territorio nacional, como consecuencia de los procesos acelerados de urbanización e industrialización registrados en algunos estados y municipios. Aunado a ello, la expansión urbana se ha dado sin una planificación racional, lo que afecta considerablemente al uso del suelo por la expansión de los asentamientos humanos irregulares y la especulación inmobiliaria, tanto privada como pública, que en la mayoría de los casos ha dado origen a una serie de conflictos entre el gobierno y la sociedad civil.

En este sentido, uno de los grandes retos que enfrentan los gobiernos, particularmente municipales, es el poder lograr un desarrollo urbano capaz de dar respuesta a las demandas de la población en cuestión de vivienda, servicios, educación, empleo y seguridad social; esto es difícil llevar a cabo por las fuertes limitaciones que todavía enfrenta la mayoría de los ayuntamientos tanto en lo económico como en lo político y administrativo, pese a la reforma municipal de 1983. En este contexto, se toma como unidad de análisis al municipio de Ocoyoacac, ya que éste presenta características específicas en su proceso de urbanización y en su gobierno, que permita comprobar la tesis del presente texto: la incapacidad política y económica de las municipalidades engendra un problema mayor de aquél que puede estar generando el propio fenómeno urbano: la ingobernabilidad.

Referentes teórico-conceptuales de la urbanización y la administración del desarrollo urbano-municipal

El proceso de urbanización ha sido definido y estudiado desde diversas corrientes o escuelas de pensamiento; entre ellas destaca el enfoque demográfico-ecológico cuyo representante máximo fue Eldigre (1963: 338), quien define a la urbanización “...como un proceso de concentración de la población en virtud del cual aumenta

la proporción de la población urbana, con relación a la total de un territorio". Así, el proceso urbano se veía como un fenómeno estrictamente demográfico, es decir, de cambio en las proporciones de población; sin embargo, implica también un proceso de transformación de la economía, en tanto que el crecimiento de las ciudades responde a los requerimientos de crecimiento del sistema económico y, por ende, del aparato productivo.

Otras definiciones han surgido de la escuela histórico-estructural, entre las cuales se encuentra la de Aníbal Quijano, quien sostiene que:

El proceso actual de urbanización en Latinoamérica consiste en la expansión y modificación de los sectores urbanos ya existentes en las sociedades como consecuencia de lo cual tienden a alterarse las relaciones urbano-rurales dentro de ella, condicionando y estimulando cambios correspondientes en los propios sectores rurales. Estas tendencias no se producen sólo en el orden ecológico-demográfico, sino en cada uno de los varios órdenes institucionales en que puede ser analizada la estructura total de la sociedad v.g. económico, ecológico, demográfico, cultural y político. Se trata de un fenómeno multidimensional que es una de las expresiones mayores del proceso general de cambio en nuestras sociedades (Quijano, 1968: 525).

Como puede observarse, para Quijano el proceso de urbanización significa, entre otras cosas, que las relaciones entre lo rural y lo urbano se han alterado o se están alterando activamente; sin lugar a dudas conducen a decisivas modificaciones de la estructura global de la sociedad y de la estructura nacional de poder.

Por otra parte, Manuel Castells (1988: 87) sostiene que el fenómeno urbano se encuentra articulado a la estructura de una sociedad, siendo así que la ciudad no es sólo un lugar de producción, sino de gestión y dominación ligado a la primacía social del aparato político administrativo.

En este mismo sentido, Jaime Sobrino sostiene que:

La urbanización contemporánea se caracteriza por la relativa multiplicación de centros urbanos que experimentan acelerados procesos de urbanización. Dichas ciudades atraen flujos migratorios, concentran actividades económicas y en algunos casos, su expansión física ha rebasado los límites político administrativos. Existe además una participación creciente del gobierno en sus ámbitos local, regional y nacional para solucionar las contradicciones generales (Sobrino, 1993: 33).

Dentro del presente estudio, se entiende como proceso de urbanización a las transformaciones que trae consigo el cambio de

una sociedad rural a urbana, a través del desplazamiento de las actividades económicas primarias por secundarias y terciarias, lo que impacta en la concentración y distribución de la población. Asimismo, se contempla como un proceso de cambio sociocultural en tanto representa el surgimiento, crecimiento y aumento de los núcleos de población concentrados en un territorio, caracterizados por una forma de vida urbana.

En relación con el municipio, la Constitución de 1917, establece en el artículo 115, que éste es la base de organización territorial y política de los estados y que será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Asimismo, les otorga la libertad para que administren libremente su recursos financieros; dicho artículo ha sido reformado nueve veces, siendo la sexta (1976) y la octava (1983) las reformas más significativas respecto al desarrollo urbano y que se dieron precisamente en los años en que el panorama socioeconómico y territorial estaba cambiando drásticamente de rural a urbano. En este sentido, la reforma de 1983, inscrita en el lema sexenal de “descentralización de la vida nacional”, ha implicado, en teoría, una mayor definición y formalización del papel de los municipios como administradores del desarrollo urbano, siendo así que:

El municipio entró en una nueva fase de vida institucional, en la que las inercias de actuación de los ayuntamientos y de su relación con la sociedad civil se encontraban en una encrucijada que lo llevarían inevitablemente a modificar su estilo tradicional de gobierno (Villar, 1994: 74).

No obstante, las funciones y atribuciones otorgadas a los ayuntamientos, el municipio sigue ubicándose como un simple organismo administrativo de los gobiernos centrales, desempeñando un papel pasivo y subalterno en lo referente a su realidad urbana impidiéndole, por tanto, tomar parte activa en el proceso de transformación de su comunidad.

Hay que señalar que los procesos urbanos son la parte de la gestión de los poderes más vulnerable a las demandas y conflictos sociales y que es todavía la función esgrimida como el argumento principal para demostrar o reclamar la insuficiencia de recursos económicos de los municipios para cumplir con sus competencias, pues el desarrollo de las ciudades, en términos teóricos, debe aportar los instrumentos para regular la distribución de la producción y de la población proporcionar la base material para el desenvolvimiento

de las actividades urbanas, establecer las modalidades para el aprovechamiento del espacio y la infraestructura, además de cuidar el equilibrio de todos los elementos componentes de la estructura urbana.

De acuerdo con Sobrino (1993:68), los órganos de la administración del ámbito local tienen la misión de: "... solucionar los problemas que engendra la urbanización, garantizar la reproducción de la función económica de la ciudad y contribuir al incremento de la calidad de vida de la población". Todo ello debe hacerse con cierta racionalidad política y de acuerdo con un estilo particular de dirección, mismo que debe ajustarse a los condicionamientos de políticos, socioeconómicos, administrativos y culturales, aspectos sustantivos de la totalidad municipal, que integran lo normativo con las estrategias y políticas que postulan, dentro de sus programas de gobierno, los ayuntamientos y presidentes municipales.

Sin embargo, como sostiene Mejía Lira, para la administración municipal responder a las exigencias de este desarrollo "...representa un reto no siempre afrontado, pero otras veces llevado a cabo en medio de limitaciones y formas de trabajo ilustradoras de las grandes posibilidades de este ámbito de gobierno" (Mejía, 1994: 83).

Más adelante sostiene que:

...las políticas de desarrollo urbano deben generarse en un ámbito organizado, bajo sistemas de planeación orientados por diagnósticos adecuados, donde se establezcan causas, problemas y efectos, y sobre todo, con un establecimiento de soluciones factibles, técnica, económica y socialmente enmarcadas en el marco jurídico de la nación (Mejía, 1994: 84).

Al respecto, el desarrollo y la legislación urbana establecen algunos lineamientos jurídicos, técnicas y patrones de ordenamiento territorial, que si se ejercieran adecuadamente contribuirían a lograr el fortalecimiento y evolución conjunta de los elementos integrantes del municipio.

En términos generales, podemos decir que dentro del papel de los ayuntamientos en el desarrollo urbano se destacan tres aspectos del estatuto constitucional:

1. Constituye competencia municipal la prestación de un conjunto de servicios públicos, tales como agua, alumbrado, limpia, mercados, rastro, etcétera.

2. Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (predial), los rendimientos de los bienes de que son propietarios y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, constituyen ingresos de los municipios cuya percepción y administración no puede ser condicionada por el ejecutivo, ni por la Legislatura estatal.
3. Los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Sin duda, estas disposiciones constitucionales han venido a apoyar jurídicamente a los ayuntamientos en su papel de gestores dentro de la organización del espacio urbano; sin embargo, los ordenamientos estatales vigentes implican una importante limitación de las atribuciones que en materia de desarrollo urbano la Constitución concede a los ayuntamientos. Al respecto, es necesario advertir que dentro de las facultades de la administración local, algunas funciones son delegadas por el gobierno central, otras se realizan de manera conjunta a través de diversos mecanismos de coordinación y otras tantas son competencia exclusiva de las autoridades sectoriales.

De esta manera podemos decir que en las disposiciones legales que enmarcan las atribuciones del municipio en materia de desarrollo urbano y la realidad del ejercicio y operación, existen diversos factores que impiden llevar a cabo los lineamientos establecidos; entre ellos podemos citar el desconocimiento, por parte de los ayuntamientos, de los instrumentos de apoyo al desarrollo urbano, la coexistencia de diferentes intereses sociales y políticos en un mismo territorio, la carencia de recursos, la inoperatividad e insuficiencia de los instrumentos y estructuras de la administración municipal y lo que es más grave, la dependencia económica y política de la misma respecto a los niveles estatal y federal.

En relación con lo anterior, Mejía Lira sostiene que:

La insuficiente planeación territorial y la desordenada centralización de inversiones, de servicios y del poder, han estimulado la concentración de la población en zonas metropolitanas, cuyas tasas de crecimiento demográfico son superiores a la capacidad económica para promover empleos y servicios suficientes (Mejía, 1994: 85).

Respecto a la planeación del desarrollo urbano municipal, Villar sostiene que comparando el marco real con el marco formal de actuación de los ayuntamientos referido a los instrumentos de actuación, se puede constatar que los recursos utilizados para la operacionalización de los objetivos y políticas de desarrollo a nivel de los gobiernos locales han sido insuficientes. En este sentido, añade que:

La práctica de la planeación en su fase operativa a nivel estatal y local ha tenido un carácter eminentemente administrativo, en tanto se dedica fundamentalmente a dirigir la utilización de los bienes públicos y privados en concordancia con los objetivos de política económica y territorial del gobierno federal, en términos generales ha carecido de una función gestora, es decir promotora de los propósitos y acciones de la sociedad civil destinados a inducir la transformación del espacio urbano en función de las necesidades y prácticas colectivas tanto de consumo como de producción (Villar, 1992: 72).

De acuerdo con este autor, las formas de actuación de los gobiernos locales en torno al ordenamiento del desarrollo urbano enfrentan serias limitaciones asociadas a cuatro condicionantes:

1. La descentralización de funciones hacia el municipio se encuentra con una estructura operativo-administrativa que no cuenta con los recursos humanos, materiales u organizativos, que le permitan responsabilizarse de sus actuales atribuciones, lo que hace imposible asumir las nuevas.
2. La participación comunitaria comienza a abarcar un creciente universo de aspectos relacionados con el desarrollo urbano (promoción de vivienda), enfrentándose con una estructura político-administrativa incapaz de capitalizarla y que, incluso, la ve como una fuente potencial de conflicto político.
3. La posibilidad de la privatización de los servicios, lo cual implica que el ayuntamiento pierda su función administrativa actual.
4. Las implicaciones que la reducción del gasto público tendrán en los municipios (Villar, 1994: 78).

En relación con la problemática, podemos decir que la planeación del desarrollo urbano, además de atender al conjunto de herramientas y criterios que conforman la idoneidad de las tareas administrativas, debe vincularse a los objetivos del desarrollo económico y social, pues lo urbano no sólo es un producto cultural

y objeto del desenvolvimiento de la economía, sino que se convierte en un importante factor que influye en la producción económica, en la prestación de servicios públicos y en el bienestar social.

Urbanización y gobierno local en Ocoyoacac

A partir de la década de 1950, en el estado de México, diversos factores económicos, políticos y sociales generaron un proceso de urbanización e industrialización que se caracterizó por un acelerado crecimiento de la población y por un cambio sustancial de la actividad económica, donde el sector primario paulatinamente fue perdiendo importancia frente al crecimiento de los sectores secundario y terciario, dando lugar con ello al aumento de la población urbana y por ende de la estructura urbana en la entidad.

En Ocoyoacac, antes de 1970, se registró un proceso lento de urbanización, pero a partir de esta década el municipio comenzó a experimentar un rápido crecimiento urbano que adquirió su mayor expresión hasta las siguientes dos décadas, con características muy específicas que le dan particularidad y lo convierten en objeto de estudio.

Con base en lo investigado, podemos decir que en el municipio de Ocoyoacac el proceso de urbanización tuvo tres etapas: la primera tiene sus antecedentes desde la década de 1940, debido al deterioro ecológico que propició la extracción del agua y la desecación de los mantos acuíferos, generando con ello un cambio de las actividades económicas de los pobladores, quienes poco a poco abandonaron las actividades primarias para incorporarse a los sectores secundario y terciario de la economía, hasta llegar al punto en donde la actividad agrícola se convierte en una fuente de ingresos complementarios al salario urbano, o bien ésta es abandonada.

De la misma manera, otro factor que contribuyó a la urbanización antes de 1970 fue el cambio en los usos del suelo, por vía de la expropiación y de la venta ilegal, lo que facilitó la expansión de la mancha urbana en el municipio, en algunos casos de manera irregular. Esta situación incidió también en el cambio de actividades económicas, en tanto que el suelo cultivable se reducía cada vez más, obligando a los campesinos a ocuparse en actividades distintas a la agrícola.

En la segunda etapa, el proceso de urbanización se torna acelerado a partir de la década de 1970, debido a la política de

desconcentración industrial o bien a lo que se conoce como industrialización periférica, en la que el sector industrial de este municipio al igual que en otros, creció de manera significativa modificando substancialmente la estructura económica, con una clara tendencia decreciente del sector agrícola, de tal manera que en este nuevo marco de relaciones socioeconómicas impuestas por la industria, el municipio sufrió cambios importantes en su estructura y dinámica demográfica, acelerando el proceso urbano con sus consecuentes repercusiones sobre el cambio del uso del suelo, el aumento del precio de los terrenos y la especulación inmobiliaria, así como sobre la composición de la población y sus actividades económicas, lo cual se manifiesta de manera más intensa hasta las dos décadas siguientes.

Por su parte, la tercera etapa, comprendida entre 1980 y 1990, el fenómeno de la urbanización adquiere características muy particulares en este municipio, dado que su expansión no obedeció al incremento de su población, pues la tasa de crecimiento registrada en este periodo fue apenas de 1.0 %. Más bien, los factores que contribuyeron a la expansión urbana fueron: la ubicación geográfica que incrementó la especulación del suelo, modificando substancialmente su uso; la actividad económica donde 89 % de la población económicamente activa (PEA) se dedica a actividades de los sectores secundario y terciario; el incremento de los comercios y servicios, así como de las áreas residenciales y la alta concentración de la población en localidades clasificadas como urbanas¹ con una clara tendencia a la conurbación, no sólo interna sino con otros municipios, dando lugar a la estructura urbana municipal.

En relación con el gobierno local, se puede decir que su actuación en el desarrollo urbano se inicia a partir de que se expide el primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano y se hace la reforma al artículo 115, es decir entre 1982 y 1983.

En estos años se elabora el primer Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ocoyoacac, en el cual se especifica lo siguiente dentro del pronóstico: aspectos demográficos, medio ambiente, desarrollo

1 Se define como urbana las localidades de más de 2,500 habitantes.

general, sector industrial y sector servicios. En cuanto al primer aspecto, se espera que el municipio mantenga el mismo ritmo de crecimiento; en relación con el medio ambiente se alude a la contaminación del suelo y se prevé el incremento de las zonas erosionadas y la expansión de la contaminación hacia otras áreas. De la misma manera, en el desarrollo general se señala la limitación de posibilidades del desarrollo agrícola y su posible estancamiento, con el consecuente abandono de tierras y comunidades rurales; en lo industrial se considera que no superará por un buen tiempo su nivel incipiente, y en el sector servicios se dice que éste difícilmente alcanzará un desarrollo.

En gran parte, los objetivos de este plan se centraron en la dotación de los servicios básicos, por ser ésta una de las atribuciones que había ganado el municipio con la reforma municipal.

Respecto a las metas fijadas, al igual que los objetivos, concentraban su atención en los servicios públicos. En este sentido se planeaba complementar el suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado en las localidades donde era insuficiente, así como ampliar su cobertura en la cabecera municipal. Se hacía referencia a la pavimentación de calles en la Cabecera Municipal, San Pedro Cholula y San Jerónimo Acazulco, donde se concentraba una gran parte de la población; del mismo modo, se esperaba apoyar y consolidar el sistema de recolección de desechos sólidos en el municipio, y efectuar la selección de los terrenos adecuados para el depósito de basura recolectada.

En relación con el equipamiento urbano se propone: la ampliación de escuelas de educación básica, bibliotecas, museos, centro social, unidad médica tipo "C", clínica, mercado, teléfonos, terminal de autobuses, canchas deportivas, centro deportivo, plaza cívica, cementerio, departamento de basura, palacio municipal, comandancia de policía, bomberos, juzgado civil y penal, reclusorio preventivo, agencia de ministerio público, así como también oficinas de hacienda.

En torno a la planeación de los asentamientos humanos, se aludía a la ampliación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, así como a la promoción de vivienda progresiva y de autoconstrucción. La propia administración municipal se planteaba objetivos para hacer eficaz el programa de asentamientos humanos, entre éstos destacan los siguientes:

- a) Determinar la más adecuada estructura administrativa que incluya modificaciones que deban incidir en la organización existente, acordes con la reforma administrativa urbana, a fin de mejorar sus actividades.
- b) Formular manuales de organización y procedimientos en materia de urbanización.
- c) Lograr una mejor capacitación acorde con las funciones que desempeñan dentro de la administración del desarrollo urbano.
- d) Adecuar un sistema de información interna y externa, o pública, que mantenga un ritmo constante para evitar que la realidad social deje atrás el banco de información en materia urbana.
- e) Proponer una racionalidad del gasto público y mejorar los ingresos de la hacienda municipal, a través de un análisis de las áreas impositivas (Gobierno del Estado de México, 1982).

Como se puede ver, la política urbana contenida dentro de este plan había sido definida conforme a la nueva realidad que la reforma municipal otorgaba a los ayuntamientos; en apariencia, la administración municipal iba a poner en práctica todas las atribuciones contenidas dentro del artículo 115 de la Constitución Mexicana.

Sin embargo, el ayuntamiento de este periodo administrativo (1982-1984) quedó sujeto a las disposiciones contenidas dentro del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, razón por la que en 1982 estalló uno de los movimientos de mayor trascendencia dentro del municipio y, en ese tiempo, dentro de la entidad.

En efecto, la causa que dio origen a este movimiento fue la pretendida expropiación de 97 hectáreas que intentó llevar a cabo el gobierno del Estado de México para construir unidades habitacionales de interés social, en las que se reubicaría a, por lo menos, un millar de personas que se encontraban asentadas irregularmente en el Valle Cuautitlán-Texcoco. Dicha expropiación respondía al paquete de una serie de acciones del Plan Estatal de Desarrollo Urbano para realizar políticas de reordenamiento demográfico en la entidad (Tinoco, 1996: 66).

El movimiento se desató en los primeros días del mes de noviembre de 1982, luego de que en la Gasetta de Gobierno, se publicó el documento en el que se solicitaba la expropiación. La

gente que estaba luchando se resistía a perder sus tierras y a recibir en su territorio gente extraña, por lo que se manifestaban en favor de que el crecimiento no se viera afectado por los procesos migratorios (Tínoco, 1996: 71).

En realidad, lo que había detrás de esta intención de expropiar era un proyecto de urbanización por parte del gobierno del estado de México, que al verse inmerso en una fase de crecimiento y metropolización trató de encauzar ese crecimiento hacia otras zonas con menor concentración poblacional, pero que estuvieran cerca de la ciudad de México.

Dicho movimiento duró más de un año, en el que el gobierno de la entidad trató de negociar, buscando por todos lados lograr su objetivo, pero los campesinos no desistieron de su lucha y para reafirmarse tomaron el palacio municipal. Poco después de que el movimiento alcanzó su máxima expresión, vino una fase de diálogo en la que, el entonces gobernador Alfredo del Mazo reconocía que el estado había sido, en parte, el responsable por no haber informado suficientemente a la población de Ocoyoacac de los planes y programas de desarrollo habitacional. Señalaba, asimismo, que el objetivo de esta expropiación era hacer de Ocoyocac un polo de desarrollo de dimensiones previamente determinadas: básicamente habitación popular (Tínoco, 1996: 84).

Finalmente, después de un año de lucha y al no conseguir que los campesinos aceptaran la propuesta, la resolución final fue dar marcha atrás al proyecto de expropiación.

Debe destacarse que el ayuntamiento, en este periodo, no sólo estaba sujeto a los acuerdos estatales, en materia de política urbana, sino también a los acuerdos federales en relación con los recursos financieros, dado que la dependencia financiera en esos años fue muy cercana a 100%. Ambos aspectos dejan ver claramente las limitaciones tanto políticas como económicas que tuvo el ayuntamiento entre 1982 y 1984, pese a la reforma municipal.

Posteriormente, en 1984, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Planeación del Estado de México, se expide el Plan de Desarrollo del Estado de México, con base en el cual se elaborarán y conducirán los demás instrumentos del desarrollo y la planeación estatal y municipal. Dicho plan constituye un hito histórico al establecer criterios de regionalización que aluden a lo metropolitano donde se inserta a Toluca dentro de la región uno, como la ciudad con

“crecimiento poblacional más alto de la región”; dentro de esta regionalización queda incluido el municipio de Ocoyoacac (Gobierno del Estado de México, 1984: 164).

Todavía, bajo un clima de tensión por el movimiento ocurrido en la administración pasada, el ayuntamiento del trienio 1985-1987 formuló su Plan de Desarrollo Municipal, conforme a lo dispuesto por la Ley de Planeación Estatal; éste nuevamente centró su atención en los aspectos de equipamiento e infraestructura urbana, así como en el ordenamiento de los asentamientos humanos.

La experiencia pasada obligó a que durante este trienio el gobierno estatal firmara un acuerdo con el ayuntamiento para la conformación de un comité municipal que tuviera a su cargo la prevención y control del crecimiento urbano, dicho acuerdo fue firmado en 1985, aunque en realidad, de acuerdo con los informantes, muy poco se supo de las acciones que el comité realizó. De la misma manera, en 1986, el ayuntamiento se propone instalar una oficina que regularizara los predios rústicos y urbanos, pero ésta sólo fue una propuesta que no se llevó a cabo, por lo que en estos años continuaron presentándose los asentamientos irregulares.

El trienio 1988-1990, de nueva cuenta inicia dentro de un ambiente de tensión por el movimiento que acababa de concluir; pero, además, porque quien asume la presidencia es la misma persona que estuvo al frente del ayuntamiento en el trienio 1982-1994.

El Plan de Desarrollo Municipal de esta administración es formulado en congruencia con lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; asimismo, su estructura y contenido corresponde a la del Plan de Desarrollo del estado de México 1987-1993, aunque este plan tuvo poca vigencia debido al permiso que la legislatura local otorgo del gobernador electo a escasos dos años de haber tomado posesión.

En este sentido, el plan municipal de 1988-1990, entre sus objetivos generales, plantea lo siguiente: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento, iniciar los cambios democráticos que requiere el país, en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Asimismo, a nivel particular, se propone: recuperar el crecimiento integral del municipio, incorporar a la población a ser

partícipe de los trabajos comunitarios, fortalecer las acciones democráticas en el entorno municipal, conservar y mejorar el medio ambiente en general, dotar a la población de infraestructura y equipamiento para mejorar los servicios públicos.

En relación con el desarrollo urbano, se parte de un diagnóstico, considerando el crecimiento poblacional que había presentado entre 1970 y 1980, así como los movimientos migratorios. Para el ordenamiento urbano, considera urbanas a las localidades de 1, 500 habitantes o más, las reservas territoriales, densidad de población en las localidades del municipio, equipamiento urbano (educación, salud, abasto, recreación y servicios por localidad), agua potable, drenaje y alcantarillado, proporciones del servicio cubierto y déficits, vialidad y comunicación, y además de vivienda.

Los programas se realizaron principalmente en las áreas de drenaje y alcantarillado, abastecimiento y distribución del agua, construcción y reconstrucción de escuelas, deporte, cultura, apoyo a la comunidad y seguridad pública, razón que explica el incremento de cobertura de los servicios básicos durante la presente década.

Otro tipo de programas dentro de esta administración fueron los considerados en acción concertada dentro del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), cuyas obras estuvieron enfocadas a vialidad y transporte, servicios especiales de salud, educación media superior, alcantarillados, rellenos sanitarios y apoyo a la sistematización (H. Ayuntamiento de Ocoyoacac, Plan de Desarrollo Municipal, 1988).

El periodo de 1991-1993, representa uno de los más tranquilos en el municipio, en tanto que no se hacen presentes conflictos como en los trienios anteriores. Dentro de esta administración se da particular atención a lo urbano, lo que se debió al hecho de que el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993, elaborado por el gobierno estatal interino, pone énfasis en la planificación a partir de los municipios, por lo cual propone una regionalización que defina a aquéllos que hacen parte de la zona metropolitana de la ciudad de Toluca.

Por tal razón, el 3 de marzo de 1993 la Legislatura local aprobó el Plan Regional Metropolitano de Toluca, en el que se definen los municipios que conforman la zona metropolitana, donde además de los cinco considerados por el INEGI se agregan los de Xonacatlán

y Ocoyoacac, haciendo referencia a que por lo menos 13 más gravitan sobre la región urbana de Toluca. En la definición de criterios para tal delimitación señala que: "...la Región Metropolitana de Toluca es resultado del proceso de crecimiento poblacional, manifestado en los municipios del Valle Toluca-Lerma" (Gobierno del Estado de México; 1993a:1) que se refiere concretamente a los siete que considera integrados.

De manera particular, para el caso de Ocoyoacac, el citado plan alude a la conurbación plena que este municipio tiene con Lerma, señalando que los asentamientos humanos dentro de su territorio obedecen a cuatro condiciones fundamentales: la accesibilidad vial, la tenencia de la tierra, la disponibilidad de agua y valor del suelo.

Asimismo, establece que Ocoyoacac presenta patrones de comportamiento poblacional similares a los municipios de Lerma y San Mateo Atenco, con un crecimiento periférico alrededor de un centroide imaginario a la altura del monumento a Emiliano Zapata.

En relación con la política de ordenamiento urbano, señala que el crecimiento de la zona metropolitana de Toluca deberá darse hacia el oriente, es decir hacia, Lerma, San Mateo Atenco y Ocoyoacac, regiones en las cuales sostiene que la dotación de servicios públicos es más fácil y económica por las características del terreno.

En este sentido, el Plan Regional Metropolitano de Toluca indica que un elemento estratégico es la determinación de un plan específico para el desarrollo del corredor Lerma-Ocoyoacac-La Marquesa, con usos de suelo habitacionales de tipo campestre, actividades artesanales y usos turísticos, con el fin de preservar el medio natural de la zona. A pesar de que en el plan se considera la integración de los siete municipios, se señala que es conveniente que cada uno elabore sus correspondientes planes para llevar a cabo el ordenamiento territorial.

Por esta razón, en 1993 se formula y aprueba el Plan de Centro de Población Estratégico de Ocoyoacac que tiene como objetivo:

... definir el conjunto de programas y acciones tendientes a generar un desarrollo armónico en el centro de población, así como establecer las metas a corto, mediano y largo plazo, conforme a lo establecido por el Plan de Desarrollo Urbano (Gobierno del Estado de México, 1993b:3).

Dicho plan se forma por el conjunto de disposiciones necesarias para alcanzar los objetivos previstos, relativos al ordenamiento del territorio, así como a la conservación y mejoramiento del centro de

población, asegurando el ordenamiento y regulación de las áreas urbanas, las de reserva territorial y de preservación ecológica.

Como estrategia general, el plan prevé que:

... se atenderá al control y eficiente organización de la estructura urbana, para que de esta manera se apoye la dinámica poblacional, el desarrollo de las actividades económicas y al mismo tiempo elevar el nivel de vida de sus habitantes, mediante la concertación de las acciones coordinadas de los distintos sectores de la sociedad (Gobierno del Estado de México, 1993:16)

Para efectos de la administración del desarrollo urbano municipal, el Plan Centro de Población Estratégico de Ocoyoacac reconoce como integrantes del centro de población a las siguientes localidades: la Cabecera Municipal, La Asunción Tepexoyuca, San Juan Coapanoaya, Colonia Ortiz Rubio, Pedregal de Guadalupe Hidalgo, Colonia Juárez, Guadalupe Victoria, San Antonio el Llanito, San Pedro Cholula, La Marquesa y Jajalpa, mismas que ocupan una superficie de 630.89 hectáreas y en conjunto reúnen a 77% de la población total. Paralelamente, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, le asigna a este sistema funciones habitacionales, comerciales, educativas y deportivas, lo que explica el interés de los distintos gobiernos estatales para realizar proyectos de infraestructura urbana en el municipio.

Vale la pena hacer una observación, en el sentido de que los pueblos de San Pedro Atlapulco y San Jerónimo Acazulco si bien tienen una población mayor a los 2,500 habitantes y concentran a una parte importante de la población del municipio, no se incluyen dentro del sistema urbano, dada su lejanía, en términos geográficos, de la cabecera municipal y el resto de las localidades que integran el centro de población, pero también porque los centros de población estratégicos:

... desempeñan funciones primordiales en la ordenación de los asentamientos humanos ya sea por estar integrados a sistemas urbanos intermunicipales, a regiones metropolitanas o porque se prevea que cumplen funciones regionales en la prestación de servicios, en el desarrollo de las actividades productivas y en la distribución de la población (Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, Cap. 4, Fracc. II).

En este caso se considera que ambos pueblos sólo cumplen una función importante en la distribución de la población, pero no en la prestación de servicios ni en el desarrollo de las actividades productivas.

De manera general, entre los objetivos de este plan destacan: delimitar físicamente el suelo urbanizable del centro de población; controlar, ordenar y regular los usos y destinos del suelo actuales y futuros; conservar y mejorar la imagen urbana; establecer una estructura vial urbana y regional; regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos irregulares y promover las reservas territoriales para vivienda, equipamiento y servicios urbanos necesarios para el asentamiento de la población futura.

Además de éste, se publicó también el Plan de Desarrollo Municipal, en el cual ya se hacía referencia al proceso de crecimiento urbano que estaba registrando el municipio y se reconocía la necesidad urgente de formular políticas que orientan su desarrollo, aunque puede decirse que este plan sólo presenta un diagnóstico de la problemática, limitándose a proponer acciones inmediatas como la dotación de servicios públicos y equipamiento urbano, en congruencia con las disposiciones del Plan Estatal de Desarrollo.

La diferencia entre ambos planes radica en que el primero centra su atención exclusivamente en las localidades que considera integran el centro de población, proponiendo una estrategia de clasificación de los usos y destinos del suelo a nivel incluso de reglamentación, en tanto que el segundo contempla todas las localidades del territorio municipal, con una estrategia de acción a corto y mediano plazo, centrada fundamentalmente en la ampliación y mantenimiento de los servicios públicos y equipamiento urbano.

En el trienio 1994-1996, tiene lugar otro conflicto en el municipio, cuando la población se apodera de las instalaciones de la presidencia municipal para impedir la toma de posesión del candidato del Partido Revolucionario Institucional quien se consideraba que había perdido en la elección, ya que el voto había favorecido al candidato del Partido de la Revolución Democrática. Dicho movimiento duró dos años, el mismo tiempo en que el palacio municipal estuvo en manos de los inconformes, por lo que prácticamente se puede decir que en ese tiempo no se contó con una administración municipal, ya que tampoco se formuló el Plan de Desarrollo.

Debe mencionarse que por primera vez en este trienio, el gobierno estatal asignó una parte de presupuesto a los gobiernos municipales para que elaboraran su plan de desarrollo, por lo que en Ocoyoacac, dada la situación que se presentó, fue la Dirección

General de Planeación del Gobierno del Estado la encargada de elaborar un documento provisional que contenía algunos de los programas para el municipio.

De cualquier manera, en este trienio fueron pocas las acciones que en materia de desarrollo urbano se pudieron detectar, incluso se acusaba al presidente municipal de estar vendiendo terrenos de régimen comunal a particulares. Lo que sí es un hecho es que durante este periodo los asentamientos irregulares en terrenos de régimen ejidal se incrementaron notablemente.

Fue hasta el último año de gestión de esta administración cuando la población entregó al ayuntamiento la presidencia municipal luego de una serie de negociaciones con el gobierno estatal, mismas que no se nos dieron a conocer con precisión por los informantes.

La administración actual que corresponde al periodo de gestión 1997-2000, ya formuló su Plan de Desarrollo Municipal, y en materia de desarrollo urbano se plantea regularizar los asentamientos humanos y proponer acciones para ordenar el crecimiento desmedido. Dentro de sus estrategias está la actualización del plan de centro de población estratégico, aunque debe esperar a que se hagan las modificaciones al Plan Regional Metropolitano de Toluca para sujetarse a las disposiciones que éste marque. De la misma manera se propone crear y aplicar la normatividad para los usos y destinos del suelo. En relación con los recursos, el ayuntamiento señala que la distribución se hará en los 16 programas sectoriales que marca el Estado para ejercer el presupuesto, entre éstos destacan: educación, servicios públicos, obra pública, seguridad y asistencia social.

En relación con lo anterior, se puede decir que los dos únicos instrumentos que a nivel municipal han planteado una política de ordenamiento territorial son: el Plan de Desarrollo Urbano Municipal de 1982 y el de 1993, aunque en realidad ninguno de los dos llegó a operar realmente, en parte por los conflictos que se registraron justo en el tiempo en que debían haberse ejecutado ambos planes, 1982-1984 y 1994-1996, respectivamente.

También se puede ver cómo los instrumentos de planeación urbana han estado en gran medida influidos por los intereses del gobierno estatal en materia de ordenamiento territorial, quedando los ayuntamientos limitados para regular su propio espacio conforme a las necesidades de la población, por lo que su actuación

en el desarrollo urbano del municipio, tal como se planteó a nivel teórico, se reduce a la de simples ejecutores de las decisiones que se toman en los otros ámbitos de gobierno.

En general, la planeación en este municipio ha enfrentado serios problemas desde que fue instituido de manera formal; esto se atribuye a la falta de capacidad política, financiera y administrativa que han tenido los ayuntamientos para tomar sus propias decisiones, en relación con el ordenamiento del territorio. Se suma a ello el desconocimiento que estas autoridades tienen de los instrumentos de planeación e incluso de los instrumentos normativos para llevarla a cabo, además de los constantes conflictos en que han estado involucradas; lo que dificulta más su ejercicio, en tanto el crecimiento urbano ha continuado su curso de manera desordenada.

Conclusiones

El municipio de Ocoyoacac no ha escapado a la dinámica general de urbanización que se ha observado en el país y de manera particular en el estado de México, fundamentalmente a partir de la década de los setenta.

Sin embargo, en este municipio el proceso urbano muestra rasgos específicos que obedecen a una dinámica económica, social, demográfica y política particular, especialmente durante las dos últimas décadas.

En general podemos decir que hasta los años treinta el municipio de Ocoyoacac conservaba rasgos eminentemente rurales, entrando en un proceso de urbanización a partir de los cuarenta, en tres fases: la primera, abarca el periodo 1940-1969 y constituye el antecedente más claro de la urbanización. En esta fase, el desplazamiento de las actividades económicas primarias comienza a tomar forma debido a factores de orden ecológico y a los primeros cambios registrados en el uso del suelo.

La segunda fase abarca de 1970 a 1979 y se caracteriza por un crecimiento notorio de la población y por el establecimiento de industrias en el municipio, así como por el incremento de la población ocupada en el sector industrial con la consecuente disminución del sector primario; a esta fase se le puede llamar de crecimiento rápido.

La última fase comprende de 1980 a la fecha, en donde la población disminuye el ritmo de crecimiento que había registrado

en la década anterior, ya que las tasas de crecimiento bajaron significativamente. Sin embargo, en esta fase la estructura urbana del municipio muestra un singular incremento, debido, por un lado, a los patrones de distribución y concentración de la población, con lo cual aumentan las localidades urbanas y, por otro, al incremento de las áreas habitacionales (fraccionamientos y asentamientos irregulares) comerciales y de servicios, además del consecuente aumento de la población dedicada a actividades no agrícolas; a esta última fase se le puede llamar de expansión urbana, ya que es en ella donde el municipio adquiere realmente características urbanas.

Hay que hacer notar que durante las dos últimas décadas, el crecimiento urbano de Ocoyoacac se ha dado en forma anárquica, pues se han invadido terrenos agrícolas y se han destruido las reservas ecológicas por los asentamientos irregulares, además de incrementar la especulación inmobiliaria en el territorio sin que las autoridades municipales den solución a ello, encontrándose cada vez más inmersos en conflictos sociales.

Al respecto debe decirse que cualquier situación conflictiva que provoquen personas, organizaciones y grupos, puede impedir tanto el logro de objetivos como las metas que se postulan en los programas municipales. La racionalidad política en el manejo de estos problemas exige al presidente municipal cautela y ponderación para evitar serias dificultades de dirección y acción político-administrativa del gobierno municipal.

En este contexto, hay que señalar que los conflictos sociales ocurridos en el municipio entre 1982 y 1994 han impedido que la planeación urbana se lleve a cabo, por lo cual se deduce que ha faltado capacidad política a los ayuntamientos del municipio para el manejo racional de estas situaciones, lo que agrava aún más los problemas generados por la urbanización, especialmente si se toma en cuenta que el municipio se encuentra en proceso de integración a la zona metropolitana de la ciudad de Toluca, donde requiere realmente de políticas que encaucen el fenómeno urbano con verdadero desarrollo.

Por otro lado, hay que destacar que en las decisiones de planeación urbana de este municipio ha habido una participación importante del gobierno tanto federal como estatal con una escasa participación de los ayuntamientos municipales, expresión

elocuente del discurso retórico que sobre el federalismo prevalece en nuestro país.

En el caso del gobierno federal recordemos que éste incidió de manera importante en los factores que fueron determinando el proceso urbano del municipio, siendo uno de los primeros agentes que modificaron los usos del suelo. Por su parte, los gobiernos estatales, a través de sus planes, formularon la política urbana del municipio. Ejemplo de ello es el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de 1980, a raíz del cual se pretendía la expropiación de terrenos en el municipio con el fin de realizar obras de carácter urbano; posteriormente, en la formulación del Plan Regional Metropolitano, el municipio de Ocoyoacac fue incorporado a la zona metropolitana de la ciudad de Toluca y, aunque esto no ha llegado a operar como tal, es una muestra del interés que sigue teniendo el gobierno estatal para llevar a cabo el reordenamiento demográfico y urbano de la entidad en ese municipio, en pocas palabras para dirigir su crecimiento y desarrollo urbano.

En este sentido, se puede ver cómo el Estado y la Federación limitan a los ayuntamientos en lo político y administrativo, haciendo de ellos simples ejecutores de las decisiones que se toman en estos ámbitos de gobierno. De la misma manera, la dependencia financiera que tiene el municipio respecto a la federación es otra limitante grave que impide a los ayuntamientos administrar eficazmente el desarrollo urbano.

1. Conforme a lo anterior, se concluye que el municipio de Ocoyoacac y de manera particular el ayuntamiento, tal como se planteó en los referentes teóricos, a pesar de la reforma municipal presenta serios problemas y limitaciones, particularmente de orden político y administrativo —sin excluir el económico—, lo que le impide llevar a cabo el desarrollo urbano de una manera efectiva y hace aún más difícil comprender y enfrentar los retos que le impone la administración urbana y su implicación en el proceso metropolitano.
2. De la misma manera, podemos decir que en este municipio, como en muchos otros del país, la reforma municipal no resolvió el problema de fondo que aún persiste, es decir, la dependencia financiera tan marcada y por tanto la centralización no sólo de

los recursos, sino de los instrumentos y las decisiones de planeación urbana.

3. La urbanización representa un problema interno, particularmente por la falta de capacidad política, organizativa y administrativa de los ayuntamientos en lo referente a la regulación del suelo y al ordenamiento urbano, constituyéndose en la fuente principal que da origen a los conflictos sociales, conduciendo a escenarios temporales de ingobernabilidad.
4. De esta forma, el municipio de Ocoyoacac se constituye en el ejemplo claro del curso que actualmente están tomando algunos procesos urbanos locales, al mostrar que hoy en día el problema que generan las aglomeraciones urbanas no es sólo el de escasez de servicios públicos e infraestructura básica, sino que se encuadran en los movimientos de la lucha por la tierra, la democracia y el federalismo.
5. Esto permite reconocer la urgente necesidad de replantear las atribuciones de este ámbito de gobierno. En lo general, las políticas urbanas municipales de hoy deben contemplar la verdadera participación ciudadana conciliando intereses con los grupos organizados, de tal manera que se logre un desarrollo equilibrado acorde con las necesidades que impone el fenómeno local urbano y, en particular, el metropolitano.
6. Asimismo, es necesario que se formulen adecuados planes de desarrollo, ya que hasta ahora éstos no han pasado de ser simples instrumentos políticos. En este entendido, la política urbana contenida en los planes reguladores de lo urbano, no puede por sí misma poseer impacto decisivo en la problemática que engendra el fenómeno urbano y, en particular, las concentraciones metropolitanas, pues para ello es indispensable tener al frente servidores públicos con capacidad de gestión y administración.
7. El estudio de caso aquí presentado permite proponer la formulación de políticas integrales de desarrollo, en las que tomen parte los ayuntamientos con la respectiva autonomía política y financiera, por lo cual deben adquirir capacidad política, organizativa y administrativa, que permita el menor número de conflictos sociales; en realidad, los ayuntamientos

pueden recibir y obtener más recursos económicos, ampliar sus atribuciones, disponer de tecnologías modernas y contar con un marco jurídico que lo sustente; pero si las representaciones son anacrónicas, disfuncionales y de mala calidad, escasos visos de mejoría tendrá la penosa situación de los gobiernos municipales y la vida local.

8. Esto implica, entre otras medidas, que se instaure a nivel constitucional la profesionalización de los servidores públicos como elemento obligatorio factible de ser realizado a través del servicio civil de carrera, con ello podrán tenerse municipios mejor planeados con su correspondiente optimización de recursos y con todos los procesos de ejecución, control y evaluación de los planes de desarrollo; asimismo, es necesaria una reforma a la dinámica de la administración pública municipal, ambas cosas contribuirían, en parte, a lograr el ansiado fortalecimiento municipal.

Bibliografía

- Castells, Manuel (1988), *La cuestión urbana*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- Eldigre T. Hope (1976), "The process of urbanization", en J.Spengler y O.Duncan, *Demographic Analysis*, Nueva York: The Free Press of Glencoe, citado por Unikel, Luis et al, en *El Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e Implicaciones Futuras*, México: Colegio de México.
- Gobierno del Estado de México (1984), *Plan de Desarrollo del Estado de México* (1984-1987), tomo V
- Gobierno del Estado de México (1982), *Plan de Desarrollo Urbano de Ocoyoacac*, Toluca.
- Gobierno del Estado de México (1993a) "Plan regional Metropolitano de Toluca" en *Gaceta de Gobierno*, t.CLV núm 5.
- Gobierno del Estado de México(1993b) "Plan de Centro de Población Estratégico de Ocoyoacac" en *Gaceta de Gobierno*, t.CLV
- Gaceta de Gobierno* (1993), *Plan Centro de población Estratégico de Ocoyoacac*.
- H. Ayuntamiento de Ocoyoacac, *Plan Municipal de desarrollo 1988-1990*
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (1984), cap.4, fracción II.
- Mejía Lira, José (1994), "Consideraciones sobre el desarrollo urbano a nivel municipal", en Mejía Lira, José (coord.) *Problemática y Desarrollo Municipal*, México: Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés.
- Quijano, Anibal (1968), "Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XXX, núm. 3, julio-septiembre, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sobrino F., Luis Jaime (1993), *Gobierno y administración metropolitana y regional*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Laura Mota Díaz

Tinoco García, Alicia M. (1996), *Movimientos sociales en México: el caso de Ocoyoacac, estado de México 1982-1983*, Tesis de maestría en Ciencias Políticas y Administración Pública, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

Unikel S., Luis *et al.* (1976), *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México: El Colegio de México.

Villar Calvo, Alberto (1992), "La planeación urbana desde el municipio", en *Análisis*, núm. 5, julio-septiembre, Toluca: Centro de Investigación en Ciencias Económico-Administrativas, Universidad Autónoma del Estado de México.

_____ (1994), "Gobierno local en el Estado de México: antecedentes y perspectivas de la administración y gestión del desarrollo urbano", en *Metrópolis*, año 1, núm. 3, enero-abril, Toluca: Facultad de Planeación Urbana y Regional-Universidad Autónoma del Estado de México.