

# Contribución al Estudio del Desarrollo Municipal en Mexico; en Busca de la muy Noble y Leal Ciudad de Querétaro

---

*Gisela A. Rubio Hernández y Juan Luis Rubio Hernández*

## Introducción

Mudo testigo de innumerables hechos históricos y de las difíciles condiciones por las que atraviesa nuestro país, la ciudad de Querétaro — en la última década del siglo XX— se debate ajena a la controversia urbano-filosófica sobre el futuro de las ciudades, entre contaminación, altas tasas de crecimiento demográfico y migración interna, inseguridad pública, inundaciones, hacinamiento, caos vial, periferia en rápida y desordenada expansión y escasez de áreas verdes.

Atrás quedó el traumatizante encuentro de su fundación, las razones por las que se le otorgó el famoso título nobiliario, el sitio al que se le sometió durante la intervención francesa, el proyecto modernizador del General Díaz y los proyectos de industrialización nacional impulsada desde 1942.

Unos y otros han dejado huella profunda en

la historia urbana de la ciudad de Querétaro, sin embargo las grandes transformaciones parecen empeñarse en oscurecer el panorama de ésta y todas las ciudades.

Los teóricos del urbanismo son optimistas frente a los problemas de la ciudad, confían en el diseño racional de la amplitud axiomática de los espacios individuales, del tránsito y de convivencia, en tanto que sus críticos luchan por hacer de las ciudades también sitios plurales, vitales y ecológicos, donde las diferencias promuevan la convivencia social, excluyendo también de su análisis el concepto fatal y destructivo de la ciudad.

Así, la aplicación técnica del instrumental de la planeación y el ejercicio democrático y responsable de la sociedad bien podrían ser el inicio para resolver esta controversia en lo local y recuperar con sus nuevas características a la Muy Noble y Leal Ciudad de Querétaro.

## 1. MUNICIPIO, PLANEACIÓN Y DESARROLLO URBANO

### El Municipio y el Desarrollo Urbano.

A lo largo de nuestra historia mucho es lo que se ha escrito sobre el municipio y no son pocos los esfuerzos que se han realizado para clarificar su papel en la conformación del Estado y en el desarrollo nacional. La vasta literatura municipal coincide en que la célula básica de la República ha tenido que conformarse con ser administración local y base de la división territorial, mientras que su incorporación a las acciones de gobierno y de organización de la vida comunitaria ha sido confusa y limitada.

Pese a que el municipio en México se introduce como una institución española, desde la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz por Hernán Cortés, adquiere un significado propio al integrarse, primero, a la tarea de dominación militar de los asentamientos indígenas y después, al fungir como administración territorial.

Durante la colonia, el municipio organiza su administración en torno a una estructura centralista, que le permitió cumplir su papel como instancia de dominación política y cultural, pues aun cuando cada nivel político cumplía funciones gubernativas, judiciales y militares, estaban subordinados a las decisiones del Virrey, quien a su vez cumplía los mandatos de la corona española. Sin embargo, no es sólo esta posición de subordinación la que marca la peculiaridad del municipio a lo largo de este período, además se constituye como espacio de exclusión y diferenciación social, en principio y en algunos casos la estructura del municipio coexiste con la organización comunal indígena, con la finalidad de integrarlos al sistema de tributos, apropiarse de sus productos y mano de obra; pero en otros casos y al avanzar el dominio político de la corona, se destruyen las formas tradicionales de organización, quedando los indígenas fuera de los cargos públicos. Esta diferenciación social, aunada a una organización económica condicionada por los intereses de la metrópoli, generan una gran disparidad entre regiones y localidades.

"...el sistema político que rigió la Nueva España fue un dispositivo central peninsular integrado por el Rey, sus secretarios y el Consejo de Indias; un dispositivo central novohispano constituido por el Virrey y la audiencia; un dispositivo provincial y distrital formado por los gobernadores, corregidores o alcaldes mayores y un dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales..."<sup>1</sup>

El dominio central que se ejercía hacia los ayuntamientos, se institucionaliza en 1736, con la creación de las intendencias, que a nombre del gobierno español organizaban las actividades económicas y administrativas del municipio como la construcción de carreteras, suministro de agua y de comercio, restringían también el manejo de su hacienda mediante la revisión de las cuentas municipales y de los informes cotidianos que sobre ellas enviaban a la Junta de la Real Hacienda Española.

Por esta situación el debate en torno al municipio, desde las Cortes de Cádiz hasta la consumación de la Independencia, se centró en el acceso de los criollos y mestizos a los cargos dentro del ayuntamiento. La lucha contra la concentración del poder político se sumó a la inconformidad por el control de la economía del país, en manos de los peninsulares.

Pese a que los ayuntamientos más importantes del país se fueron integrando a los esfuerzos del gobierno independiente por reconstruir la economía nacional en la hacienda del gobierno central y una aplicación de sus funciones, la mayor parte de los municipios no vieron mejorada su situación y permanecen sujetos a la escasez de los recursos y a los inconvenientes de la dispersión territorial.

A lo largo del siglo XIX el municipio tuvo que ir adaptando su papel y estructura al proceso de consolidación del Estado nacional y de institucionalización del poder político. Su permanencia estuvo condicionada a la lucha entre federalistas y centralistas. Para estos últimos es prescindible el papel del municipio como base de la división territorial, pues aun cuando en las Siete Leyes queda consagrada la existencia del municipio, se hace con la finalidad de poner

1 José Miranda, citado en "El Desafío Municipal", IPONAP-IEPES, 1982, p. 163.

restricciones de índole económica, para el acceso a los cargos del ayuntamiento, convirtiéndose así en una administración para los iguales. Por su parte, la Ley Centralista de 1837 sustituye los ayuntamientos por los jueces de paz, subordinados a los prefectos y sub-prefectos.

Para los federalistas, el municipio es un elemento importante de la autonomía de los estados, dejan a éstos todo lo concerniente a su orden interno, tanto jurídico como administrativo. El triunfo de los liberales no modifica su papel tradicional, se consagra constitucionalmente su existencia, pero no se aceptan como gobiernos autónomos.

La Ley Lerdo de 1856, propició la reducción de la hacienda municipal, al desamortizar bienes del ayuntamiento y al suprimir las aduanas. En la Constitución de 1857, los municipios quedan sujetos, en su organización y actuación, a las leyes dictadas por las legislaturas locales. El control social queda a cargo de los jefes políticos nombrados por el gobernador, asumen las tareas de organización de la vida vecinal a partir de un ejercicio autoritario y desmedido del poder.

En aras de la pacificación del país, de la unificación territorial, de la centralización de los recursos de poder y de administración, Porfirio Díaz organiza el control político en torno a los gobernadores, los jefes políticos, caciques y el ejército. Al interior de este sistema centralista y autoritario, los gobiernos municipales fueron un engranaje más, pues los gobernadores, apoyados por los jefes políticos, suprimieron toda acción independiente de los ayuntamientos y reprimieron cualquier intento democratizador por parte de sus habitantes.

Al enfrentarse al régimen porfirista, los líderes del movimiento revolucionario no podían dejar de lado el problema de la autonomía municipal, ya en 1906 el Partido Liberal incluía dentro de su programa, la supresión de los jefes políticos.

Al término de la revolución armada, el debate sobre el municipio fue álgido. Las posturas más radicales señalaron que no se podía concebir la libertad política y administrativa del municipio sin otorgarle libertad económica. El Artículo 115 de la Constitución de 1917 sintetiza las aspiraciones revolucionarias en torno de

la figura municipal, garantiza la existencia del Municipio Libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

La libertad se asume como característica esencial del municipio, pero no se amplía su espacio político para conducir y organizar la acción colectiva, aun cuando se le reconoce su importancia como instancia básica para la atención de las necesidades de la comunidad y contacto primario entre la autoridad y la ciudadanía.

Por otra parte, al no reglamentarse la libertad municipal consagrada en el Artículo 115 Constitucional, se dejó su cumplimiento a la voluntad política del gobierno federal y de los gobiernos estatales, lo que significó en la mayoría de los municipios, sobre todo en los más pequeños, una subordinación a las decisiones estatales y una precariedad en sus recursos. A lo largo de los últimos años hemos presenciado los esfuerzos municipales por convertir una libertad abstracta en acciones públicas en beneficio de su desarrollo.

Por esta situación y ante las presiones políticas y sociales para fortalecer al municipio, el Artículo 115 es sujeto de varias reformas y adiciones, durante los últimos cincuenta años, tendientes a: regular la elección de los miembros del ayuntamiento; introducir el sistema de regidores de minoría y el principio de representación proporcional.

Las reformas promulgadas en 1983 tuvieron el propósito de brindar una nueva conceptualización a la libertad municipal, a partir de la precisión de sus atribuciones y facultades: Señala su competencia en la prestación de los servicios públicos; define los recursos financieros con los que cuenta; determina las herramientas para fortalecer su acción administrativa y se le faculta para reglamentar la vida municipal y planear su desarrollo urbano.

En el ámbito del desarrollo urbano, los municipios históricamente han tenido una participación limitada. Desde su surgimiento han centrado su interés en la dotación de servicios públicos, como son el agua potable y el alcantarillado, el alumbrado público, la limpia, los mercados y el mantenimiento de calles, parques

y jardines y permanecieron ajenos a cuestiones tan cercanas como la ampliación de calles, avenidas o libramientos; autorización y control de nuevos asentamientos, como son los fraccionamientos o las colonias populares y la legalización de sus asentamientos irregulares.

El Estado surgido de la revolución de 1910 con los pactos post-revolucionarios y la defensa normativa y material de los derechos sociales, trajo consigo también, entre otras cosas, que los municipios permanecieran como instancias administrativas carentes de recursos y subordinadas normativa y políticamente a los estados, teniendo muchas veces que atender demandas o situaciones urbanas internas con la intervención de funcionarios estatales y con una escasez crónica de recursos.

En la mayoría de los casos, los gobiernos de los estados han asumido la función de planeación y ejecución de las tareas de desarrollo urbano de los municipios, argumentando la falta de recursos y/o la falta de capacidad técnica de los ayuntamientos para llevarlas a cabo, dificultando con ello las tareas del municipio.

### La Planeación y el Desarrollo Urbano.

Una de las más grandes transformaciones que ha experimentado nuestro mundo en los últimos 60 años es, sin duda, el cambio en los patrones de distribución de la población sobre los territorios nacionales.

Gran parte de la población de nuestro planeta se asienta sobre centros urbanos y cada día son más las ciudades que se suman al selecto grupo de poblaciones con problemas de crecimiento urbano desordenado, aglomeramiento incontrolado, contaminación y de cambio y tránsito de la vida rural a la urbana, con todas sus consecuencias.

En un mundo cada vez más urbano, moderno e industrial, la gravedad y la complejidad de los problemas que aquejan a las ciudades, plantean a las autoridades la necesidad de utilizar la experiencia acumulada en el ámbito de la estructura de la planeación, para definir políticas aplicables y establecer sistemas legislativos que regulen y redefinan la participación de los múltiples elementos que concurren en el acontecer de la vida urbana.

La planeación, como parte del proceso administrativo público, permite a la institucionalidad pública conducir sus acciones a partir de una nueva estructura racional; fijar prioridades; elegir entre medios alternativos; establecer objetivos y metas, y ordenar las acciones con base en una adecuada asignación de recursos.

Los planes y programas, en estos términos, son un instrumento indispensable para lograr eficiencia en la administración del espacio público. A partir de ellos, se producen reglas de intervención estatal predecibles y calculables, que son formuladas y ejecutadas cuidando siempre la relación medios-fines para dar certeza y expectativas confiables a la sociedad y a sus organizaciones.

Sin embargo, la adopción de un modelo administrativo basado en la planeación y programación de actividades no puede ser el resultado de una simple motivación técnica, que busque el mejoramiento *per se* del aparato administrativo, ante todo su importancia radica en ser sustento para un mejor cumplimiento de los fines sociales a los que se debe la Administración Pública.

Planear también es una necesidad política, a partir de ella se busca legitimar la gestión pública en la certidumbre de que todas las acciones del gobierno se llevarán a cabo conforme a un plan rector al cual se ajustará la situación de los sectores social y privado.

La incorporación de los sectores social y privado en la definición de los objetivos y prioridades de los planes y programas de desarrollo y su intervención en la ejecución y evolución de los mismos, hace posible la conformación de una conciencia pública e impulsa un compromiso social y efectivo hacia las tareas de gobierno y administración.

La planeación del desarrollo urbano, además de atender al conjunto de herramientas y criterios que conforman la idoneidad de las tareas administrativas, se vincula también a los objetivos del desarrollo económico y social, pues lo urbano no sólo es un producto cultural y efecto del desenvolvimiento de la economía, sino que se convierte en un importante factor que incide en la producción económica, en la prestación de servicios públicos y en general en el bienestar social.

Lo urbano como espacio donde se realizan un sinnúmero de relaciones de intercambio, comunicación y convivencia, debe ordenarse y regularse atendiendo a la compleja gama de factores sociales, políticos y económicos que inciden en el desarrollo nacional, regional y local.

El objeto de la planeación urbana es la relación del hombre con sus semejantes y con su hábitat. Su fin último: *El bien del hombre*.

La composición del espacio urbano debe ser entendido como la socialización del diseño arquitectónico, sustentándose en conceptos estéticos, normativos, constructivos y en las condicionantes del medio físico, social y cultural.

Esta concepción deberá guiar todo esfuerzo de ordenación urbana que busque el mejoramiento y distribución equitativa de los servicios públicos, de la infraestructura urbana, equipamiento y del ordenamiento territorial.

La formulación de los planes y programas de desarrollo urbano tiene que estar estrechamente vinculada con el proceso de programación presupuestaria, a fin de que el gasto público en obras y servicios, apoye un desarrollo equilibrado de los asentamientos humanos y se oriente hacia las zonas que sean definidas como prioritarias. Sólo vinculando los programas y los proyectos urbanos específicos con el presupuesto, se podrán hacer extensivos los beneficios de la organización urbana.

En la política de asentamientos humanos, concurren acciones de los distintos sectores que integran a la Administración Pública, por ello se requieren acciones coordinadas y mecanismos adecuados que garanticen la eficaz aplicación de sus programas respectivos al modelo de desarrollo urbano propuesto.

La participación social en la determinación de la planeación urbana, en su ejecución y evaluación, no puede ceñirse a una representación vecinal generalizada, es decir, se necesita reconocer la particularidad y diversidad de problemas urbanos que enfrentan la colonia, el barrio, la manzana, incorporando de manera flexible organizaciones que se forman en atención a casos concretos. Es indispensable un esfuerzo que

integre la especificidad al marco general del desarrollo urbano.

Por otra parte, desarrollar una planeación urbana sin considerar el ámbito regional, deja fuera toda posibilidad de lograr el desarrollo armónico de los centros de población y equilibrado entre zonas rurales y urbanas. El crecimiento de las zonas conurbadas, acaba con el aislamiento de los estados y municipios, ya no se pueden tomar decisiones aisladas y descoordinadas, los gobiernos federal, estatal y municipal deben realizar un esfuerzo para vincular su competencia a la problemática regional, a partir de convenios de coordinación tanto para la planeación de la zona conurbada, para la formulación del marco jurídico que regule su desenvolvimiento, así como para la prestación de los servicios públicos.

La planeación urbana debe acabar con las decisiones centralistas, su ejercicio no puede ser considerado sino como descentralización. Los gobiernos estatales y municipales son los que deben definir su política urbana, con base en su problemática particular y en sus aspiraciones de desarrollo, acatando en todo momento las directrices generales señaladas por el gobierno federal.

## 2. PROCESO DE DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE QUERÉTARO

### Antecedentes Histórico-Urbanos.

La fundación de la ciudad de Querétaro, de acuerdo a las fuentes históricas, se remonta al 25 de julio de 1531, día dedicado a la festividad de Santiago Apóstol, cuando al término de la batalla de El Sangremal, un grupo de españoles y sus aliados indios acaban con el dominio chichimeca en la región y conforme a la política de expansión y control de los asentamientos indígenas por la corona española, otorgan a los caciques otomíes el dominio del territorio sur de la gran chichimeca, para pacificar, colonizar y defender la zona.

Su estratégica situación geográfica, como punto comunicante de misiones pacificadoras religiosas, colonizadoras y de paso a las zonas mineras, hizo a Querétaro de un pueblo forma-

do inicialmente de indios, un centro urbano de población mixta y, culturalmente hablando, de vocación mestiza racial.

Conforme a esos antecedentes, la traza urbana de la fundación original otomí, es de forma semi-regular y fue realizada por los propios caciques indígenas, al repartir solares, sin embargo esta traza fue complementada en la segunda mitad del siglo XVI por una regular, con lo que se inicia el asentamiento español.

El testimonio definitivo del carácter mixto de la ciudad de Querétaro y de sus habitantes, lo da don Juan Sánchez de Alanís, encargado de la traza regular de la ciudad, quien dice que "la población original fue de doce caciques indios originarios de México, Tlaxcala y Jilotepec, encabezados por el capitán Fernando de Tapia y los españoles Alfonso de Guzmán, como alcalde ordinario; Bartolomé de Ximénez, como alcalde segundo y alguacil mayor; don Diego de Luna, como regidor; Pedro de Granada, como fiscal mayor de la doctrina; Pedro Ramírez de León, como escribano de Cabildo y Félix Sánchez, como receptor de los indios de la provincia de Jilotepec, a la cual quedó adscrita la nueva conquista."<sup>2</sup> Dándonos también una idea aproximada de la forma urbana que caracterizaba al entonces pueblo.

Paralelamente a la conformación de la segunda traza en las colinas aleñañas al asentamiento, se origina una nueva traza de forma irregular que responde a la topografía de esa zona, en la que se asientan pobladores atraídos por el crecimiento del pueblo de Querétaro.

Con su crecimiento y consolidación como punto estratégico de comunicación a las provincias del norte, Querétaro recibió en 1606 y en 1665, los títulos de "Villa" y "Muy Noble y Leal Ciudad", respectivamente, así como el de "Tercer ciudad del reyno" en 1671, consolidando con ello su importancia económica, política y social.

### La historia urbana

La sobreposición de la traza regular española

realizada por Juan Sánchez de Alanís, al trazo semi-regular ejecutado por los caciques otomíes, encabezados por Fernando de Tapia, junto con la irregular originada en las colinas aleñañas, formalizaron a finales del siglo XVI la estructura urbana del pueblo indio de población mixta.

Esa época nos muestra un pueblo cohabitado por población española e india, en pleno crecimiento y que expresa ya en su concepción urbano-arquitectónica una nueva dimensión del mundo, determinada por la fusión en el espacio de los valores europeos e indígenas.

Se manifiesta este nuevo concepto espacial, en la plaza novohispana, que refleja el espíritu de la nueva época europea y americana y evoca la forma-función del espacio público indígena, rescatando también el concepto de barrio "prehispánico" en la ciudad, para distribuir la población indígena según la nueva configuración espacial de la ciudad española-india.

En Querétaro, la convivencia de españoles e indios se realizó de manera pacífica, no existió segregación espacial gracias a la rápida asimilación de los grupos y caciques otomíes a las costumbres hispanas y a un proceso de mestizaje también muy acelerado. Hacia 1600 los indígenas eran aún propietarios mayoritarios del pueblo y los títulos y privilegios concedidos a los caciques y a sus descendientes por su contribución en la gran guerra chichimeca, hizo de ellos personajes de suma importancia en la vida social de la ciudad.

Por otra parte, al ser centro de paso indispensable entre la capital de la Nueva España y sus conquistas y posesiones mineras del norte, se impulsó el progreso económico de la población, basado en sus obrajes y comercio externo, que trajo consigo un incremento rápido y continuo en la cantidad y calidad de las construcciones desde principios del siglo XVII hasta finales del XVIII.

La ciudad es también escogida como asentamientos de múltiples órdenes religiosas que hacen de Querétaro un centro de formación y

<sup>2</sup> Cecilia Landa Fonseca, Querétaro: Textos de su Historia, Tomo I, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1988, pp. 24 y 25.

expansión de misioneros hacia el norte y sur de Mesoamérica. De esta forma, la arquitectura religiosa constituye una parte importante en la tipología arquitectónica de la ciudad.

Estas dos centurias de desarrollo urbano-arquitectónico convirtieron al "pueblo" de 1531 en un importante centro urbano que contaba hacia mediados del siglo XVIII con una población de 36 mil personas, y en cuna de una de las más logradas escuelas barrocas novohispanas, con marcada personalidad e inclinada a exuberancias decorativas. La sobriedad exterior de las construcciones religiosas, no insinúa los grandiosos interiores de retablos, pinturas y arcadas con las que contaban al final de este siglo.

La arquitectura doméstica, de enorme importancia en el conjunto urbano, fue creada por famosos alarifes que se significaron por sus trazos caprichosos en los arcos mixtilíneos y lobulados de patios y corredores.

A principios del siglo XIX era ya una ciudad en pleno auge económico, cultural y artístico, con una traza urbana respetada y equilibrada, con monumentos arquitectónicos de reconocida calidad estética y constructiva.

Con las primeras rebeliones contra el gobierno virreinal y durante la guerra de independencia la ciudad permanece siempre ocupada por los realistas, sin sufrir daño alguno en su arquitectura, aunque se detiene su crecimiento, debido a la caída del comercio provocada por la guerra; además de que sus habitantes se ven forzados a realizar donativos y empréstitos para la causa realista.

Al triunfo de la lucha por la independencia y tras el efímero imperio de Agustín de Iturbide, el Congreso Constituyente de 1824, otorga el rango de Estado al territorio político, cultural y geográficamente dominado por la ciudad de Querétaro.

Las luchas intestinas entre liberales y conservadores no lastiman a la ciudad en su patrimonio urbano, a pesar de que la propia sociedad queretana se definió a sí misma como conservadora, religiosa y amante del *statu quo*, sin embargo sí llevan al Estado a la completa bancarrota.

Durante la intervención francesa la ciudad sufrió un sitio de aproximadamente dos meses, que inició el 11 de marzo y terminó el 15 de mayo de 1867 en el que la ciudad padeció la destrucción de numerosas obras arquitectónicas de gran valor, así como la modificación, aunque no sustancial, de partes de su traza urbana al realizarse obras militares para su defensa y al triunfo de la República, la sociedad queretana se dedica a la reconstrucción, modificando en ocasiones la tipología arquitectónica de la ciudad.

A finales del siglo XIX con el advenimiento del porfirismo, el estado de Querétaro goza de paz social, creció nuevamente en todos los renglones de la economía, modernizó la industria y aprovechó la infraestructura y mano de obra existentes, beneficiándose su capital con los avances de la época, tales como el entubamiento de las aguas negras y la introducción en 1900, de la luz eléctrica.

Durante la revolución de 1910, Querétaro tuvo poca participación activa en el proceso armado y la ciudad capital no sufrió ningún hecho violento de importancia, que dañara sus construcciones o modificara su traza urbana.

El único hecho de la época que sí modificó a la ciudad fue el decreto del 5 de febrero de 1916, que declaraba a Querétaro como capital provisional de la República Mexicana y sede del Congreso Constituyente. Por este motivo se inició una ardua labor de remodelación. El centro fue pavimentado, se colocaron nuevos arbotantes y se ampliaron la Avenida Juárez, la calle de acceso a la estación del ferrocarril y la orilla sur del río se transformó en avenida. También se remodelaron el Teatro Iturbide y la Academia de las Bellas Artes por ser los espacios donde se realizarían las sesiones del Congreso.

Entre 1917 y principios de 1940, las difíciles condiciones políticas y sociales del país provocaron la emigración de numerosas familias y frenaron el crecimiento de la ciudad, orientándose la obra pública a la conservación y mejoramiento de los servicios urbanos.

**El Proceso Urbano en Querétaro a partir de 1940**

La estructura urbana de la ciudad novohispana configurada por la traza, el esqueleto urbano, la plaza mayor, las plazas secundarias, las plazuelas, los templos y conventos, las casas reales, los barrios y otros, como sus fuentes y acueducto, se mantendrían hasta mediados de los años cuarenta, como centro conformador y sustentante tanto del crecimiento, como de la tipología de sus construcciones.

A partir de esa fecha, la estructura urbana con las primeras leyes sobre protección a la industria y la autorización de los primeros fraccionamientos se ve desbordada y se conforman los primeros puntos de atracción fuera de la periferia, los nuevos asentamientos son ocupados por inmigrantes que venían del estado y de otras regiones, así como por los antiguos pobladores, que regresaban con la paz social lograda a principios de la década de los cuarenta y por el aumento de las fuentes de trabajo industriales, comerciales y de servicios.

La continuación de la política de apoyo a la industrialización, durante la década de los cincuenta y la inauguración de la carretera corta a México, que delimitó a la ciudad por el lado sur, originaron que a principios de los sesenta la ciudad contara con 100 mil habitantes, contrastando notablemente con los 35 mil habitantes que tenía a principios de los cuarenta. Este desmedido crecimiento demográfico lleva al gobierno del estado a tomar las primeras medidas de orden y funcionamiento urbano: se fija un nuevo perímetro, se amplían y se continúan calles en el centro de la población, se autorizan fraccionamientos hacia la periferia y se amplían, en general, la infraestructura y el equipamiento urbano.

No obstante que las acciones anteriores se realizaron con voluntad política, no se acompañaron con una planeación y un marco legal aplicable en materia urbana, originándose con esto que la ciudad sólo se preparara para recibir el impacto inicial del desarrollo industrial, no previendo que estos cambios con el tiempo fueran insuficientes.

La consolidación de los servicios y del equipamiento, así como la continuidad en la autorización de fraccionamientos, marca la política urbana del final de la década de los años sesenta y los primeros años de los setenta, que se re-

alizó sin englobarse en un proceso de planeación, sólo respondiendo a presiones coyunturales del mercado inmobiliario y de especulación.

Al decretarse la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978, el Gobierno del Estado se corresponsabilizó a cumplir con estos ordenamientos y expide la Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de Querétaro del 21 de octubre de 1976 y formula el Plan de Desarrollo Urbano del Estado del 18 de octubre de 1979. Para dar cumplimiento a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que clasificó a Querétaro como ciudad media de ámbito interestatal y con prioridad de desarrollo, se impulsó en gran medida el crecimiento industrial, que en este período fue de más de ocho veces y se amplió la vía carretera interestatal.

Este mejoramiento de la comunicación terrestre impacta sobremanera la traza urbana, ya que se originan aparentes libramientos que circundan el perímetro urbano, produciendo asentamientos humanos irregulares y fraccionamientos residenciales y populares en torno a éstos. Se dificulta así la comunicación de la periferia con el centro de la ciudad, que es donde se localiza la mayor concentración de servicios, en particular el sentido norte-sur.

Esta situación no es en sí criticable, pues así es como crecen las ciudades. La problemática de esta expansión territorial es la configuración de un nuevo tipo de ciudad, pues se pasa de un esquema regular e históricamente compacto, a una estructura conformada por un núcleo central desvinculado en la mayoría de los casos con sus asentamientos periféricos. Una consecuencia de esta separación entre el núcleo central y los asentamientos periféricos, es el surgimiento de vacíos urbanos carentes de uso, pero muchas veces atravesados y/o rodeados de infraestructura propicios para la especulación y de alto costo para el Estado.

Preocupado por esta situación y apoyado en la política urbana estatal, el gobierno local decretó el Plan Municipal de Desarrollo Urbano el 20 de noviembre de 1980 y el Plan Director del Centro de Población el 22 de julio de 1982. Estos instrumentos de ordenación urbana inician el proceso de planeación de la ciudad.

La ciudad de Querétaro es diseñada en el Plan Director del Centro de Población, como un sistema de funcionamiento estructurado en un centro urbano y dos sub-centros: uno al norte y el otro al sur; restringiendo el desarrollo al poniente, sobre las tierras aptas para el cultivo, lo mismo que al oriente, por los límites naturales de las elevaciones y cañadas.

Además, establece políticas generales de densificación, uso del suelo y de aprovechamiento de infraestructura existente.

Estos planes de desarrollo urbano, independientemente de su buena concepción técnica, adolecen desde su formulación legal y administrativa, de suficiente consulta a la sociedad, así como de la instrumentación adecuada y firme para su puesta en práctica.

Todo el primer lustro de los ochenta, representa un esfuerzo gubernamental por planear y aplicar los instrumentos de ordenación urbana, sin embargo las acciones fueron descoordinadas a nivel federal y estatal y con poca participación del ayuntamiento, esto provocó la distorsión del modelo de ciudad al que se aspiraba.

Por otra parte, el centralismo del gobierno estatal y la poca capacidad técnico-administrativa municipal, dificultan la aplicación de los planes y programas, que canaliza la obra pública a infraestructura, equipamiento y ornato urbano, cuando la escasez de recursos y la crisis económica nacional obligaban a replantear los esquemas desarrollistas.

El final de la década de los ochenta, se configura urbanísticamente con la creación de desarrollos habitacionales populares a gran escala, con una mayor atención a la obra de carácter social, como parques recreativos y centros deportivos y con intento de crear una ciudad satélite industrial y de vivienda en la localidad de Sanfandila, que aliviara a la ciudad de Querétaro de la presión demográfica.

Por lo que respecta a la planeación urbana, se crearon instrumentos normativos, convenios y declaratorias que conformaron las reservas territoriales, necesarias para el crecimiento y consecuente zonificación, usos y destinos del suelo urbano.

Sin embargo y seguramente por falta de recursos financieros, sólo se expropiaron 203 hectáreas para uso habitacional, del total de 5,718-61-00 Has. declaradas originalmente en el área conurbada, como reserva territorial según el decreto expedido para tal fin, de fecha 9 de octubre de 1986.

Asimismo, con el objeto de ordenar la zona conurbada, originada por el crecimiento de la mancha urbana, sobre los municipios de Corregidora, El Marqués y Huimilpan, el ayuntamiento emitió el programa respectivo de fecha 19 de septiembre de 1991.

Muchos otros programas específicos también son proyectados, pero nunca se decretan y sólo se utilizan como referencia para otorgar dictámenes de uso del suelo, que autoriza la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología, contribuyendo así al drama urbano que vive el municipio.

Cabe señalar que a doce años del Plan Estatal, once del Plan Municipal y nueve del Plan Director, éstos no han sufrido revisión ni evaluación alguna, su contenido y los planes correspondientes no se han hecho del dominio público y sólo son manejados a nivel interno.

Por lo tanto, la política urbana de los noventa se hace con planes y programas ya rebasados tiempo atrás por el crecimiento urbano, lo que ha provocado una situación actual de incongruencia y con claras desigualdades en la prestación de los servicios públicos y un marcado desequilibrio en la relación de la ciudad con el entorno rural.

Además de este problema, la escasez de suelo urbanizado accesible a los sectores populares ha provocado la expulsión de éstos hacia las zonas no urbanizadas de la periferia, con los consecuentes problemas de carácter jurídico de acceso al suelo y de introducción de infraestructura y servicios públicos.

El actual gobierno estatal ha iniciado la implementación de nuevos instrumentos, como la Declaratoria y el Decreto de la Zona Conurbada, la Declaratoria de Reservas, usos y destinos de sus áreas privadas; la Ley para regularizar la titulación de los predios urbanos y semiurbanos en el Estado de Querétaro y convenios para im-

pulsar la producción y facilitar la titulación de vivienda de interés social y popular; así como la expedición del Código Urbano para el Estado de Querétaro, normatividad elaborada con voluntad política, pero contradictoria en algunos incisos de su contenido y desvinculada de la planeación integral del estado y del municipio.

**Los retos del futuro**

Por sus características históricas y de tenencia del suelo, la ciudad actual y su desarrollo futuro están inmersos en una problemática singular de usos y destinos del suelo.

En primer lugar, el centro histórico de la ciudad, considerado patrimonio cultural de nuestro país, que se ha configurado como una isla dentro del tejido urbano. Concentra los poderes y servicios estatales y municipales, numeroso comercio establecido y ambulante, así como bancos, escuelas, etc., expulsando de su espacio el uso habitacional. El centro histórico se ha desbordado en servicios y ha perdido su identidad cultural, haciendo urgente revalorar su importancia como generador de una forma de vida que integre en unidad con los barrios, la cultura urbana de la ciudad.

Otro factor muy importante que conformará la ciudad del futuro es el que se refiere a la tenencia de la tierra, en las denominadas reservas territoriales del área conurbada.

Actualmente la reserva territorial para uso urbano se compone de la siguiente manera:

- 1. Propiedad ejidal, 1,376-73-31.00 Has
- 2. Propiedad del Gobierno del Estado 238-62-49.90 Has
- 3. Propiedad privada 384-01-01.30 Has
- 4. Otros 1-30-64.13 Has
- TOTAL 2,020-67-46.33 Has**

Tomado del Programa de Ordenación de la Zona Urbana.

Como se desprende del cuadro anterior, la mayor parte de la bolsa de tierra es de propiedad ejidal (aproximadamente 68% del total). Con las reformas al Artículo 27 Constitucional y el uso racional que debe hacerse de los recursos financieros del gobierno, se considera in-

conveniente el recurso de expropiación o de compra, por lo que deben crearse nuevos mecanismos de asociación y colaboración entre el gobierno, los ejidatarios y la iniciativa privada.

Estrechamente vinculado al factor anterior, está el uso especulativo de los vacíos urbanos, que se han dejado al libre juego del mercado inmobiliario, pues las medidas de control específicamente en la producción de vivienda, que es el principal detonante de la expansión de los asentamientos humanos, tanto en su forma irregular como institucional o privada, no han sido suficientemente aplicadas por el organismo responsable.

**Desarrollo Urbano y Vivienda en la Ciudad de Querétaro**

Uno de los más graves problemas que aquejan en la actualidad a la ciudad de Querétaro, es sin duda el de la vivienda. De acuerdo al Plan de Desarrollo Integral del Municipio de Querétaro 1992-1994, entre 1980 y 1990 la población del municipio creció a un ritmo del 4.5%, rebasando la media nacional. Al final de ese período, Querétaro capital, concentraba el 43.3% de la población estatal, con 456,458 habitantes, de los cuales el 87.5% se ubica en el área urbana.

A esto debemos agregar conforme al censo de 1990, que la zona urbana de la ciudad concentra alrededor de 409,541 habitantes y que el municipio cuenta tan sólo 89,425 viviendas habitadas, de las cuales 68,613 son particulares, 85,508 tienen energía eléctrica, 79,693 cuentan con agua entubada y 73,201 poseen drenaje.

De esta manera, el déficit de vivienda en el municipio es del orden de 32,200 casas, de las cuales 27,760 corresponden al tipo de interés social y el resto al de interés medio o residencial (Plan de Desarrollo Integral Municipal). En estos términos, el déficit municipal en la ciudad de Querétaro, demanda aproximadamente 28,000 viviendas o sea el 86.95% del déficit total, de las cuales 24,129 serán vivienda popular o de interés social. Lo que también significa un déficit de reserva territorial para vivienda de alrededor de 600 Has.

El crecimiento poblacional que experimentó el municipio de Querétaro, entre 1980 y 1990, provocó también la práctica autoconstructiva de

los sectores populares, en las zonas de la periferia sin urbanizarse, contándose en la actualidad con 30 asentamientos irregulares en la zona conurbada.

Este nacimiento de asentamientos irregulares en terrenos definidos o no como urbanizables, constituye, como dice Antonio Azuela: "rupturas con dos tipos de órdenes: el que tiene por objeto proteger los derechos del propietario original de la tierra y el que tiene como fin regular el proceso de urbanización"<sup>3</sup>. Estos dos mecanismos de acceso al suelo se sitúan como los extremos entre las invasiones y los fraccionamientos "clandestinos", encontrándose entre ambos muchas situaciones intermedias.

En atención a la regularización de estos asentamientos populares, el gobierno ha venido siguiendo la práctica de establecer "pactos sociales", que generalmente significan alterar el orden urbano establecido en los planes y programas, evidenciando que estas situaciones no fueron previstas en ellos.

Este tipo de autoconstrucción, que ha generado en el país durante los últimos treinta años, las dos terceras partes del total de producción de vivienda<sup>4</sup>, ha sido poco atendido en la ciudad de Querétaro y de forma inequitativa, ya que por causales económicas (falta de créditos subsidiados para este sector y/o créditos blandos para asociaciones de autogestión), se atiende en mayor proporción sólo a los sujetos individuales de crédito bancario privado y que son los que reciben no menos de tres veces el salario mínimo, olvidando al 70% de la población, que es la que recibe menos de 2.9 veces el salario mínimo (Censo General de Población 1990).

El gobierno del estado ha realizado acciones de mejoramiento institucional o de automejoramiento a la vivienda; de urbanización y densificación en zonas periféricas anteriormente irregulares, pero no se han actualizado y diversificado los mecanismos económicos, jurídicos y técnicos para hacer real el derecho a la vivienda, señalado en el Artículo 80. de la Consti-

tución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

En este contexto, otro punto problemático en la ciudad de Querétaro, es el del centro histórico, que ha sido transformado por las circunstancias en un centro de intercambio de servicios y mercancías, dejando a un lado su función habitacional original, expulsando incluso a su población, sobre todo a la de pocos recursos, hacia la periferia. Salvo algunas acciones realizadas por el gobierno estatal a principios de los ochenta, han sido totalmente olvidadas las acciones de vivienda de tipo medio plurifamiliar; el mejoramiento y rehabilitación de vivienda popular ya sea individual o colectiva (vecindades), en la zona.

Reconocemos que resolver la problemática del centro histórico va más allá de la vivienda, pero el problema de la vivienda también debería ser integrado a un desarrollo global y armónico del centro de población. Es necesario rescatar al centro histórico como un espacio para "vivir bien" y como generador principal de identidad histórica y cultural hacia toda la ciudad.

La difícil problemática de la vivienda en la ciudad de Querétaro descrita, es aún más preocupante si se considera que en la actualidad no existe ningún programa de vivienda dedicado a resolverlo, ya sea a nivel estatal o municipal.

### 3. ANÁLISIS DE LA PLANEACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE QUERÉTARO

#### Marco Jurídico de la Planeación Estatal y Municipal

En una ciudad como Querétaro, con desigualdades y contradicciones en lo económico, político y social y en el disfrute de los beneficios de los servicios públicos, planear y racionalizar democráticamente los esfuerzos de reordenación urbana compatibles con los objetivos sociales, es una tarea de primer orden. Especialmente si consideramos las cada vez más

3 Antonio Azuela. La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina. UNAM, 1993, p. 9.

4 Véase, Manuel Aguilera Gómez. Política de Vivienda Popular: Nuevas Experiencias para su Reformulación, en la Modernización de las Ciudades en México. UNAM, 1990.

fuerzas y justas demandas de servicios que plantean los nuevos movimientos urbanos dentro de la ciudad.

El estudio de las normas de planeación que dicta el gobierno del estado es imprescindible para el análisis de la planeación del desarrollo urbano que el municipio de Querétaro ha realizado desde la segunda mitad de la década de los setenta hasta el presente, pues es durante este periodo cuando surgen las primeras contradicciones del crecimiento desordenado de la ciudad y los esfuerzos iniciales de planeación urbana.

A partir de este marco normativo se pueden precisar, primero, las características de la planeación y sus instrumentos: las formas de participación social y los mecanismos de coordinación a los que debe sujetarse la reordenación urbana; para después analizar la efectividad de la planeación urbana en la ciudad de Querétaro y los inconvenientes que ha enfrentado.

La planeación del desarrollo, entendida ésta como un acto de racionalización y justicia por parte del Estado y voluntad soberana para afirmar y realizar los derechos de la comunidad, fue introducido en Querétaro a través de los impulsos nacionales de los años setenta con la intención de darle orden y eficiencia a la gestión pública.

Con este instrumental técnico-político los gobiernos estatales comenzaron por primera vez a integrar sus acciones dentro de un marco general que orientara el desarrollo económico, político y social de la entidad y no sólo a incorporar ya sus aspiraciones a un programa de gobierno. Es hacia 1971 cuando la planeación estatal adquiere un carácter integral, pero es realizada por el gobierno federal mediante la creación en cada entidad, de los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES), al interior de los cuales se formularon en 1979 los primeros planes estatales de desarrollo.

Para 1981 el gobierno del estado asume como responsabilidad la planeación del desarrollo a través del Acuerdo de Coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuestos, que crea el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Querétaro (COPLADEQ),

como instancia de planeación a partir de la cual se coordinan los esfuerzos a favor del desarrollo por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, abriendo cauces de participación a los sectores social y privado.

El COPLADEQ tuvo el carácter de organismo descentralizado, presidido por el Gobernador del Estado, integrado por el Secretario de Programación y Presupuesto del Gobierno Estatal; los titulares de las dependencias estatales; los presidentes municipales; dependencias y entidades de la administración federal y los sectores social y privado; se organizó mediante subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo.

La Ley de Planeación del Estado de Querétaro, promulgada el 30 de diciembre de 1992, crea el COPLADEQ como órgano desconcentrado de la Secretaría de Planeación y Finanzas. No incorpora de manera permanente a los presidentes municipales ni a los representantes de los sectores social y privado, éstos pueden asistir a invitación del Ejecutivo Estatal o del Coordinador General del mismo. Desaparecen los subcomités y se crea el Sistema Estatal de Concertación Social, que coordinará los esfuerzos de la administración pública, del sector social y privado y de los miembros de la comunidad para lograr una mayor participación democrática en la planeación estatal (Artículo 14).

La planeación municipal está regulada por la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, publicada el 30 de diciembre de 1992 y por la Ley Orgánica Municipal del Estado, decretada el 15 de julio de 1993.

La Ley de Planeación en su Capítulo IV establece el Sistema Municipal de Concertación Social, del cual se derivan las acciones de formulación, ejecución, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y los programas respectivos.

La concepción que debe guiar a la planeación es que ésta es permanente, democrática y constituye "... un medio de utilización eficiente de los recursos al alcance del Estado para propiciar el desarrollo integral de la entidad..." (artículos 2 y 3 de la Ley de Planeación).

La Ley de Planeación y la Ley Orgánica fi-

jan las atribuciones y facultades, que al interior del Sistema Municipal de Concertación Social, corresponden al ayuntamiento, al Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM) y a los Consejos de Participación Social. Estas pueden resumirse de la siguiente manera (véase anexo):

#### **Ayuntamiento:**

- Dicta los lineamientos generales de planeación, formula, aprueba y ejecuta el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas sectoriales, territoriales y especiales.

- Celebra con el Ejecutivo del Estado convenios o acuerdos para la formulación, control y evaluación del plan y los programas municipales.

- Fomenta la participación democrática de la población a través de la organización de los Consejos de Participación Social.

- Crea el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), que debe estar vinculado a la planeación estatal a través de la coordinación con el COPLADEQ.

#### **Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM):**

- Establece los procedimientos y coordina las actividades de planeación.

- Elabora el Plan de Desarrollo Municipal, atendiendo a las propuestas de la administración municipal, así como de los sectores, social y privado.

- Presenta al ayuntamiento la propuesta del Plan de Desarrollo Municipal y vigila su congruencia con el Plan de Desarrollo Estatal y con los programas federales.

- Estará integrado por el Sistema de Consejos de Participación Social, el sector público y será presidido por el presidente municipal.

#### **Sistema de Consejos de Participación Social:**

- Están integrados por las diversas organizaciones y agrupaciones civiles representativas de

la comunidad y por los Comités de Participación Social.

- Se estructuran de manera sectorial, territorial y de tópicos específicos.

- Atienden los programas de acción que realiza la administración municipal, programas de desarrollo social; de obra pública y programas de concertación.

Corresponde a los presidentes municipales, como ejecutores de las determinaciones de los ayuntamientos, formular y proponer al ayuntamiento la política de planeación; proponer al ayuntamiento la designación del coordinador de desarrollo integral y vigilar la integración y desarrollo de los Consejos Municipales de Participación Social y del COPLADEM.

A este esquema normativo deben sujetarse los esfuerzos de planeación que realicen los municipios, sin embargo no es del todo preciso y deja vacíos relativos a la operación de los mecanismos de planeación, provocando confusiones en el funcionamiento del COPLADEM y en las formas de participación social.

En el municipio de Querétaro esto se ha reflejado en una escasa participación del COPLADEM en la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que se derivan de éste, a la fecha no se han creado los Consejos de Participación Social.

Estas confusiones debieran estar resueltas por el Reglamento del COPLADEM, pero cómo remitirse a ellos, si el mismo Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado no ha elaborado su propio Reglamento. Quedan pendientes entonces las respuestas a las siguientes interrogantes:

- Cuáles son los programas que se derivan del Plan de Desarrollo Municipal, pues unas veces éstos se mencionan como sectoriales, territoriales y especiales y otras, como de desarrollo social, obra pública y de concertación.

- Cómo participan las dependencias y órganos auxiliares del ayuntamiento en el COPLADEM.

- Cuál es el papel del Coordinador de Desarrollo Integral y cuál es su vínculo con el COPLADEM.
- Quiénes integran los Consejos de Participación Social y cuál es su vínculo con el COPLADEM.
- Porqué el COPLADEQ no reconoce los Consejos de Participación Social que establece la Ley Orgánica Municipal y crea los Consejos de Concertación Ciudadana a los cuales integra enlaces municipales.

### Normas para la Planeación Urbana Municipal

De acuerdo al Artículo 115 fracción V de la Constitución General de la República y al Artículo 86 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, los municipios están facultados "...para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal...".

Para ejercer estas facultades, el municipio de Querétaro deberá en materia de planeación, acatar las normas que establecen la Ley de Planeación del Estado de Querétaro y la Ley Orgánica Municipal; para todo lo relacionado con el desarrollo urbano deberá cumplir con lo estipulado en el Código Urbano para el Estado de Querétaro (6 de agosto de 1992), el análisis de esta normatividad nos permite observar que:

- El Código Urbano fue expedido con anterioridad a la promulgación de la Ley de Planeación y a la Ley Orgánica Municipal, por lo cual sus disposiciones relativas a las autoridades de planeación urbana (Capítulo II, Sección Primera) son contrarias al marco general de planeación.
- El Código fue elaborado con base en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, por ello no incorpora las disposiciones de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, siendo contrario su espíritu al fortalecimiento municipal en materia de reordenación urbana.
- No reconoce el Código la facultad de los ayuntamientos para formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes y programas de desarrollo

urbano y somete a los ayuntamientos a las decisiones de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano, que funge como órgano asesor del Gobernador y como instancia que recibe las proposiciones que la comunidad hace sobre la materia.

- La Ley Orgánica Municipal sí establece las facultades que el Artículo 115 de la Constitución General de la República, otorga a los ayuntamientos.

- Crea una Comisión de Desarrollo Urbano como órgano auxiliar de la administración municipal, a quien corresponde la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, la zonificación y determinación de las reservas territoriales y las demás facultades derivadas de la fracción V del Artículo 115.

- Con ello se complica precisar qué instancia es la responsable de formular los planes y programas de desarrollo urbano, pues tanto la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano como la Comisión Municipal, tienen reconocida esta competencia.

- Los mecanismos a través de los cuales se coordina la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano con el COPLADEQ y con los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, no están incorporados al Código Urbano, en virtud de lo cual se desprende que la planeación urbana se realiza de manera independiente y ajena a la planeación del desarrollo integral estatal y municipal.

- Los ayuntamientos quedan facultados para recibir las opiniones de los grupos sociales respecto a la elaboración de los planes y programas de desarrollo urbano, pero el Código no señala las instancias a partir de las cuales se organiza dicha participación, que en todo caso deberían ser los Consejos de Participación Social que al efecto se formen, como lo marca la Ley Orgánica Municipal.

- La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano no se ha constituido; la planeación urbana se ha venido realizando por la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología. La planeación urbana municipal la realiza la Dirección de Urbanismo sin la participación de

la Comisión de Desarrollo urbano ni del COPLADEM.

### Planes y Programas para la Ciudad de Querétaro

Los esfuerzos para formular y aplicar la normatividad sobre planeación urbana en el municipio de Querétaro, no han sido constantes, los planes y programas se elaboraron sólo durante el período que va de 1976 a 1982, si bien éstos establecieron un concepto de ciudad a la que se pretendía llegar, se quedaron sólo en la implantación de resoluciones administrativas y en acciones aisladas del gobierno estatal, con casi nula participación del ayuntamiento.

Durante el trienio de 1991 a 1994, sólo se elaboró el Plan Director del Centro de Población, no publicado mientras se realizaba la presente investigación, por lo cual no se puede emitir ningún juicio sobre su contenido y orientación, sin embargo cabe señalar que no se deriva de los planes estatal y municipal actualizados, ya que desde hace aproximadamente 14 años éstos no se han formulado. Por otra parte, su tardía expedición no da un margen de tiempo para la formulación y ejecución de los programas correspondientes, quedando esta tarea para la próxima administración municipal.

La situación que guarda la planeación de la Ciudad de Querétaro, ocasionó la pérdida de control y dirección de su desarrollo urbano, lo limitado de sus acciones es originado por el poco apoyo político para fortalecer al municipio; la producción discontinua de ordenamientos; un limitado desarrollo y aprovechamiento de las instancias municipales encargadas de la planeación; la falta de coordinación de los programas con la asignación presupuestal a obras y servicios públicos y por la recurrente escasez de recursos del municipio.

Todo ello ha llevado a que tanto el gobierno estatal como el municipal hagan uso de contratistas externos para la elaboración de los planes y programas de desarrollo urbano, así como a una duplicidad de funciones entre ambas instancias de gobierno, ejemplo de ello es la autorización por ambas de usos de suelo, licencias de construcción y autorización para fraccionamientos; falta de dirección de los procesos es-

paciales; limitada elaboración de proyectos; inequidad en la prestación de los servicios municipales; altos costos para llevar infraestructura y equipamiento a los asentamientos marginales; en programas de obra pública que responden más a demandas coyunturales que a un plan de desarrollo urbano.

## 4. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA URBANO DE LA CIUDAD DE QUERETARO

Regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y brindar mejores servicios públicos a los habitantes del municipio de Querétaro, es un asunto complejo.

Las altas tasas de crecimiento demográfico y migración interna, la rápida expansión de la periferia; el creciente deterioro del medio ambiente, requieren de nuevos enfoques y nuevas formas de trabajo.

Es preciso ajustar el instrumental técnico, administrativo y jurídico de la planeación del estado y del municipio de Querétaro, con nuevas fórmulas de eficiencia para enfrentar los aspectos técnicos, financieros y operativos del ámbito urbano.

Sin embargo, paralelamente se requiere también de una importante dosis de responsabilidad, participación y compromiso de la ciudadanía, que hagan de la democracia y la representación política un mecanismo en la solución de los problemas de la ciudad.

En estos términos y con el fin de propiciar cambios en la planeación urbana y la consecuente mejora en la prestación de los servicios municipales, se han elaborado propuestas de solución, que para su mejor comprensión y aplicación se dividen esquemáticamente en tres bloques, que no por ello se entenderán separados, sino que conformarán una sola línea de acción a nivel municipal y estatal.

El primer bloque es el relativo a la revisión y actualización del orden jurídico de la planeación y del desarrollo urbano estatal y municipal; el segundo, se refiere a los criterios de fundamentación y aplicación de los planes y programas del centro de población (ciudad de

Querétaro) y el tercero, a la ordenación y fortalecimiento de la participación de la sociedad organizada en la planeación urbana.

### Orden Jurídico de la Planeación y del Desarrollo Urbano.

Los graves problemas de atraso, desigualdad y pobreza por los que atraviesan algunos sectores sociales y diversas localidades del país, aunados a la creciente pluralidad y organización de la sociedad mexicana, obligan a replantear las formas de organización política y de gestión pública.

El nuevo impulso al desarrollo económico y social no puede originarse a partir de esquemas técnicos de planeación con visiones centralistas y autoritarias, ni de estructuras administrativas burocratizadas alejadas de la sociedad, que producen un efecto diferenciador en la sociedad más que integrador e igualitario.

Planear el desarrollo frente a una heterogeneidad social y política, supone una gran dosis de creatividad administrativa y de voluntad política democratizadora.

En adelante la planeación del desarrollo tendrá que sustentarse en una cada vez más amplia consulta y participación social, a partir de la cual se genere un marco para la atención de la problemática social y económica, así como reglas de intervención para los sectores público, social y privado.

La planeación estatal y municipal debe ser un esfuerzo hacia la descentralización en defensa de sus propios objetivos de desarrollo y no un mero ejercicio racional para aplicar lineamientos globales y sectoriales alejados de su realidad.

Precisar una nueva idea sobre la planeación, cuando los esquemas normativos y operativos originales, aún no se han entendido cabalmente y ejercido eficientemente, resulta tarea sumamente compleja, por ello y para el caso que nos ocupa, es necesario partir de propuestas que precisen el marco jurídico y operativo de la planeación que realiza el gobierno estatal y municipal.

#### 1. Revisión y modificación de la Ley de Planeación en los siguientes aspectos:

- Ampliar el concepto de planeación, plasmado en el Artículo 2, pues queda reducido a un medio eficiente de utilización de recursos.

- Recuperar al COPLADEQ como organismo público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable de la planeación estatal, en lugar de órgano desconcentrado de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

- Precisar las funciones del COPLADEQ respecto a la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Integral y de los programas que se deriven de éste.

- Incorporar al COPLADEQ una representación permanente de los presidentes municipales, a fin de facilitar la coordinación de acciones entre los dos niveles de gobierno.

- Fijar claramente la obligación de expedir el Reglamento Interior del COPLADEQ en un tiempo determinado, para evitar situaciones como la actual, que a dos años de haberse decretado la Ley de Planeación, no se cuenta aún con dicho reglamento.

- Corregir la confusión teórico-término-metodológica creada con los conceptos de COPLADEQ y "Sistema Estatal de Concertación". Toda vez que en el Capítulo II, Artículos 7 al 12, se le define al COPLADEQ como órgano desconcentrado de la Secretaría de Planeación y Finanzas, encargado tan sólo de canalizar a esta dependencia las demandas y solicitudes captadas por el Sistema Estatal de Concertación Social; en tanto que a este último en el Capítulo III, Artículos 13 al 15, se le señala como espacio que coordinará los esfuerzos de la administración pública y de los sectores social y privado.

Es muy claro que el Sistema Estatal de Concertación Social es un concepto, una intención, un esfuerzo y un espacio para la deliberación, para definir los objetivos hacia los que se encaminarán los impulsos de todos los sectores dentro del estado, pero no es en sí mismo una estructura e instancia que coordine esos impulsos tal como aparece señalado en la Ley. El COPLADEQ, por su naturaleza operativa y su origen administrativo, es la única instancia encargada de coordinar el Sistema Estatal de Concertación Social y así debe asentarse en la Ley.

- En el Capítulo IV, del Sistema Municipal de Concertación Social, Artículo 24, fracción II, se estipula que son los ayuntamientos los que están facultados para constituir el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) y vincularlo al COPLADEQ, por lo anterior no pueden quedar incluidos dentro de la estructura orgánica del COPLADEQ, como lo propone la Coordinación de Concertación Social, pues de ser así, no se respeta la libertad que el municipio tiene para planear su desarrollo.

- Ampliar el Artículo 36 de la Ley para establecer la obligación de revisar y actualizar el Plan de Desarrollo Integral y los programas que se deriven de éste, señalando tiempo y procedimiento para su modificación.

Por otra parte, es necesario realizar algunas precisiones a las propuestas, que a la fecha ha formulado la Coordinación de Concertación Social, respecto a la estructura del COPLADEQ y del COPLADEM:

- En la estructura del COPLADEM se incorporan "enlaces municipales" de los Consejos de Concertación Ciudadana, sin embargo la Ley Orgánica Municipal reconoce la participación de la comunidad a partir de los Consejos de Participación Social.

Debe modificarse esta estructura, pues es contraria a lo dispuesto por el Artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal.

Al respecto se propone que los vínculos entre el COPLADEQ y el COPLADEM se realicen a través del Coordinador General del COPLADEM, quien deberá asistir como representante permanente del ayuntamiento a las reuniones del COPLADEQ.

## 2. Reformar y actualizar el Código Urbano en sus títulos I y II, a fin de que incorpore normativamente los siguientes conceptos:

- Definir el concepto de planeación urbana, a partir del cual se precisará el modelo de ciudad a la que se aspira.

- Establecer la facultad de los ayuntamientos para formular, aprobar, administrar y evaluar los programas de desarrollo urbano, señalando

los mecanismos a través de los cuales se ejercerá esta facultad.

- Incluir la facultad de los ayuntamientos para regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población. Así como las que señala el Artículo 9 de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente.

- Señalar la competencia del COPLADEM en la formulación, control y evaluación de los programas, pues la planeación urbana no debe ser independiente del proceso de planeación para el desarrollo del municipio.

Para tal efecto es necesario revisar la conveniencia de la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, como órgano encargado de la planeación e instancia que integra la participación social, como lo señala el Artículo 13, fracción IX, del Código Urbano.

Se propone que dicho Consejo quede integrado a la operación del COPLADEM como sub-comité especial para el desarrollo urbano.

- Reconocer la participación social y privada en la formulación, ejecución y evaluación de los programas, a través de la creación del Consejo de Participación Social para el Desarrollo Urbano, en atención a la Ley Orgánica Municipal, que crea el sistema de Consejos de Participación Social.

- Garantizar el cumplimiento de los programas, estableciendo su vigencia y asegurando su congruencia con el proceso de presupuestación.

- Establecer los mecanismos a partir de los cuales el ayuntamiento coordinará sus acciones, en materia de desarrollo urbano, con la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología.

Se propone la desaparición de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano que crea el Código Urbano en sus Artículos 11 y 12, en virtud de que su competencia es contraria a las atribuciones del ayuntamiento, además de ser una instancia ajena al COPLADEQ.

- Elaborar la reglamentación de las materias que regulan el Código Urbano, como lo señala

el Artículo 12 transitorio, en virtud de que a casi dos años de su publicación, no se ha expedido.

3. Adicionar y modificar el Código Urbano en sus títulos I, II, III y IV, con la finalidad de que se le reconozca al ayuntamiento la facultad para expedir las normas urbanísticas de control, tales como:

- Autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, renotificaciones, condominios y las referentes a la regularización de la tenencia de la tierra.

- Las tendientes a regular y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios. Atendiendo a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos y las Leyes relativas a la materia.

4. Se sugiere elaborar el Reglamento de Zonificación, Entorno Urbano y Construcciones, para el Municipio de Querétaro.

Dicho Reglamento deberá contener al menos los siguientes títulos:

- I. De las autoridades y su competencia en materia de zonificación, diseño del entorno urbano y construcción.
- II. Uso de la vía pública y aprovechamiento de las redes de la infraestructura.
- III. Normas de zonificación y usos del suelo. En este título se incluirá la normatividad para la zona del centro histórico, que podrá detallarse mediante un anexo que establezca los lineamientos constructivos y arquitectónicos.
- IV. Diseño del entorno urbano.
- V. De la vivienda.
- VI. De las construcciones.
- VII. Procedimientos administrativos y recursos.
- VIII. Acción popular, infracciones y sanciones.

### Transitorios.

De manera especial se recomienda la realización de una investigación para precisar el concepto de "Derecho a la Ciudad", a fin de que sea incorporado al marco legal estatal y municipal.

### Planes y Programas del Centro de Población

- Los programas generales como el de reservas territoriales, vivienda o específicos, como el de estacionamientos en el centro histórico, deberán detallarse técnica y financieramente, para que puedan ser aplicados como verdaderos proyectos ejecutivos.

- Los programas municipales y para el centro de población de Querétaro, serán coordinados y en todo lo posible elaborados por el personal de la administración municipal, pudiendo celebrar con el estado y la federación convenios de colaboración técnica y financiera. Podrá celebrar contratos de asesoría o consultoría externa sobre temas muy específicos, pero no dejar la responsabilidad completa de la elaboración de los programas municipales al gobierno del estado o fideicomisos privado-estatales, pues la defensa del interés público y del bienestar social corresponde al ayuntamiento y no puede quedar sujeto a una apreciación técnica o a un punto de vista privado.

- Deberá reglamentarse en los programas municipales, todo lo relativo a las construcciones e infraestructura urbana como: su tipología arquitectónica, sus estructuras, alturas, remeti-mientos, acabados, etc. y para casos muy específicos, inclusive texturas y color. Lo anterior no es limitativo, ya que se tendrá que buscar un acuerdo entre sociedad y gobierno para cada caso específico, tomando siempre como norma la estética, cultura y tradición del espacio urbano y su paisaje natural.

Esta reglamentación puede encontrar resistencias o críticas por la posible invasión de la propiedad o uso privado, sin embargo el sentido social de la ciudad está por encima de cualquier consideración neoliberal. La ciudad debe recuperar y mostrar su belleza, su historia y su concepción de la vida.

## La Vivienda

Para orientar la solución del problema de vivienda en la ciudad de Querétaro y ordenar su incidencia sobre el desarrollo urbano, se proponen las siguientes acciones iniciales, que deberán integrarse y desarrollarse posteriormente en un programa más amplio.

Estas propuestas deberán ser estudiadas e implementadas por la Comisión Estatal de Vivienda y el municipio de Querétaro, respetando en todo momento la libertad de este último y bajo los lineamientos de los programas de desarrollo urbano.

### 1. Acciones a nivel estatal:

- En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga, Artículo 8o..

Definir el contenido del Derecho a la Vivienda y los mecanismos jurídicos para su ejercicio.

- Modificar el decreto de creación y el Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Vivienda, a fin de incorporar una nueva concepción de la vivienda, entendida como una necesidad básica que el Estado debe atender y no como una mercancía dejada al libre juego de intereses particulares, como factor dinámico del desarrollo económico.

- Adecuar los artículos respectivos a bolsa de tierra o reservas territoriales, para que sean congruentes con la atribución municipal de adquirir y administrar sus reservas territoriales, quedando a la Comisión la importante labor de dictar los lineamientos generales, coordinar y apoyar a los municipios en la consecución de sus necesidades de suelo urbano.

- Establecer la obligación de elaborar un programa estatal de vivienda, en cada período gubernamental, señalando un tiempo determinado para iniciar su operación.

- La Comisión deberá, a solicitud del municipio, apoyar y asesorarlo en la formulación y control del programa municipal de vivienda y del subprograma del centro de población. Se podrán celebrar convenios para la elaboración,

financiamiento o ejecución de proyectos específicos de vivienda.

- La Comisión deberá orientar sus objetivos a: normar la producción de vivienda; investigar tecnologías para la construcción; buscar nuevos sistemas de financiamiento y su recuperación; estudiar y proponer los instrumentos jurídicos que hagan posible el derecho a la vivienda; proponer las medidas legales, financieras y técnicas para la adquisición de terrenos y construcción de viviendas de los grupos de autogestión.

- Como necesidad impostergable deberá crearse un centro de investigación para la vivienda, con carácter interdisciplinario y como órgano asesor de la Comisión y de los gobiernos municipales, pues fondos estatales y municipales se destinan a la contratación de asesorías externas desvirtuándose, muchas veces, el carácter eminentemente social de la vivienda.

### 2. Acciones a nivel municipal:

- Formular, aprobar, ejecutar y evaluar los programas de vivienda.

- Reorganizar su cuadro técnico y administrativo para afrontar las responsabilidades inherentes a su papel de programador y ejecutor de vivienda.

- Implementar los sistemas necesarios para adquirir y administrar sus reservas territoriales, ya sea por adquisición directa o por medio de convenios de coordinación o de colaboración con el gobierno estatal y de contratos con los ejidos y con el sector privado.

## Participación Social en el Desarrollo Urbano

La dinámica política y social de los últimos años, ha modificado las formas de relación entre el gobierno, los ciudadanos y las organizaciones sociales, las libertades civiles y políticas son el punto neurálgico de la reforma del Estado.

Es en la sociedad urbana, con sus múltiples grupos y organizaciones, donde la administración pública está más vigilada y cuestionada, se pide eficiencia en la atención de las demandas sociales y en la prestación de los servicios pú-

blicos, así como equidad para atender los reclamos de grupos de interés y políticos diversos.

La gestión pública ya no puede realizarse sin la participación, consulta y corresponsabilidad de la sociedad, son necesarios nuevos esquemas organizativos para que la administración pública asuma las iniciativas sociales para la definición y solución de los problemas colectivos.

Son los gobiernos municipales, sin grandes aparatos burocráticos, los que mejor podrían diseñar nuevas pautas de concertación social, que reconozcan el derecho de sus habitantes a ser atendidos en sus demandas, sobre todo las referentes a la conformación de su entorno urbano.

En este sentido se proponen los siguientes puntos para reforzar la participación social en la política urbana del municipio de Querétaro.

- La estructura orgánica del Consejo Estatal de Concertación Ciudadana para el Desarrollo Urbano, debe modificarse para facilitar su operación, pues en el organigrama propuesto por la Coordinación de Concertación Social, se estructura a partir de niveles jerárquicos, cuya base es la sociedad civil.

Un organismo como éste, integrado por representantes de la sociedad civil y del sector público, cuya finalidad es participar en el proceso de planeación del desarrollo urbano, debiera funcionar como instancia deliberativa, bajo la coordinación de un representante de la sociedad, elegido democráticamente de entre sus miembros y conformada por grupos de trabajo flexibles, es decir, organizados para cada caso concreto o programa puesto a su consideración.

Una estructura jerárquica no es conveniente pues la sociedad participa espontáneamente y en muchas ocasiones de acuerdo a una demanda concreta, además, bajo este esquema se propicia que las decisiones y acuerdos tomados a su interior sean guiados por los representantes de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado y de la SEDESOL, que fungen como secretario técnico y asesor técnico, respectivamente; por el contrario, debe impulsarse la posibilidad de una autogestión de las demandas, o bien, una autogestión de ciertos proyectos urbanos por parte de las organizaciones sociales o de grupos interesados.

- Es loable la propuesta del Consejo Estatal de Concertación, para la creación de un Instituto Queretano de Estudios Urbanos, que apoye el proceso de planeación urbana, sin embargo, la incorporación del sector público en los niveles directivos del Instituto, limitaría la imparcialidad que debe acompañar a su labor de asesoría y apoyo técnico.

Se sugiere su creación como un verdadero Instituto, sin una estructura amplia, integrado al Consejo Estatal de Concertación Ciudadana, cuya labor principal sea brindar apoyo técnico y asesoría a la sociedad, bien para resolver una problemática urbana particular o para proponer al gobierno estatal y municipal estudios, programas o proyectos de desarrollo urbano, pues es la sociedad la que requiere más de este apoyo para reforzar su creatividad y participación.

- Es necesario crear en el municipio de Querétaro, un Consejo de Participación Social para el Desarrollo Urbano al interior del COPLADEM, que incorpore la experiencia del Consejo Estatal y que trabaje coordinadamente con éste.

- El gobierno municipal de Querétaro, debe comprender su nuevo papel en la concertación social para la vivienda, fomentando sobre todo la producción social organizada de la vivienda, para ello se propone:

- a) Implantar los instrumentos legales y fiscales de fomento; simplificar trámites administrativos; permitir la entrada de grupos solicitantes a las reservas territoriales; establecer obras de cabecera, equipamiento básico y canales abiertos de negociación.
- b) Fortalecer a las organizaciones de colonos y agilizar su capacidad de gestión, así como a las cooperativas y solicitantes de vivienda y cualquier forma de organización popular a través de: el reconocimiento a las formas organizativas de segundo grado, con capacidad de integrar servicios técnico-sociales, que den continuidad a la promoción de proyectos. Impulsar y reconocer a organizaciones profesionales, no oficiales, que quieran servir sin fines de lucro a la producción popular de vivienda.
- c) Estudiar y simplificar los mecanismos de financiamiento que den facilidad al otorgamiento de créditos globales a grupos de

gestión, mediante nuevos sistemas de fondo de ahorro; uso de sistemas de recuperación que aseguren y simplifiquen la amortización de créditos.

d) Será indispensable a través de diversos mecanismos y estímulos, fomentar la creatividad tecnológica, arquitectónica y urbanística, para lograr este objetivo podrá realizar convenios de coordinación con el gobierno del estado a través de la Comisión Estatal de Vivienda.

e) La canalización de recursos económicos más amplios, la flexibilización en las normas técnicas y en la evaluación de proyectos, tenderá a la superación cualitativa y cuantitativa de las siguientes líneas de investigación:

- Proyectos que propicien la diversidad de opciones de desarrollo urbano y vivienda, con extensa apertura a la colaboración y creatividad de profesionistas y usuarios, a fin de lograr un orden en la variedad.

- Desarrollo de sistemas abiertos de construcción, que logren articular la producción de vivienda tanto a capacidades técnicas, materiales, componentes y formas constructivas tradicionales, como a los más avanzados productos industriales.

- Crear múltiples soluciones arquitectónicas bajo un estricto control de producción y selección tecnológica, que contemplen los criterios de flexibilidad, protección ecológica, independencia económica, bajos costos, aceptación social, posibilidad de manejo no especializado, accesibilidad, cantidad y calidad.

Planear el desarrollo urbano del municipio en la época de los noventa, no sólo es un ejercicio tecnoburocrático de adecuación medios a fines, apoyados en una impresionante infraestructura administrativa, ni sólo un ejercicio de corresponsabilidad del gobierno y ciudadanos, donde se manifieste la participación activa y madura de la sociedad, sino fundamentalmente un esfuerzo responsable de ordenamiento y transformación en una época de marcada contradicción, cambio, reclamo democrático y rapidez en los acontecimientos, que haga del espacio urbano un lugar digno para el hombre.

## Bibliografía

Arvizu García, Carlos. *Urbanismo Novohispano en el siglo XVI*. Colección Cuarta de Forros, 2; Gobierno del Estado de Querétaro, 1a. edición, Querétaro, Qro., 1993.

Azuela, Antonio, Coordinador. *La Urbanización Popular y el Orden Jurídico en América Latina*. UNAM, 1a. edición, México, D.F., 1987.

Bendix, Reinhard. *Estado Nacional y Ciudadanía*. John Wiley and Sons, Inc., Amorrortu Editores, S.C.A., 1a. edición, Buenos Aires, Argentina, 1964.

Calderón Calderón, Víctor Manuel. *Monografía Histórica de Querétaro*. Archivo Histórico del Gobierno del Estado de Querétaro; 1a. edición, Querétaro, Qro., 1993.

Camacho Solís, Manuel. *Palabras Introductorias en el Seminario sobre Descentralización y Democracia*. El Colegio de México; Blanca Torres, Compiladora, México, 1986.

Campos, Venutti. *La Administración del Urbanismo*. Editorial Gustavo Gili, 1a. edición, Barcelona, España, 1971.

Castells, Manuel. *Problemas de Investigación en Sociología Urbana*. S. XXI de España, Editores, S.A.; 3a. edición, Madrid, 1973.

Coloquio Historia del Arte. *VI Coloquio; La Ciudad, Concepto y Obra*. UNAM, México, D.F., 1987.

Covarrubias Gaytén, Francisco. *Descentralización para el Desarrollo Urbano, la Vivienda y la Ecología*. IEPES, México, 1988.

*Cuadernos de Urbanismo*. Número 3, 1er. Semestre, 1993.

Fortson, Jr. *Los Gobernantes de Querétaro*. Jr. Fortson y Cia., S.A.; 1a. edición, México, D.F., 1987.

Gobierno del Estado de Querétaro. *Plan de Desarrollo Integral del Estado de Querétaro 1992-1997*.

- Gobierno del Estado de Querétaro, H. Ayuntamiento de Querétaro. *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona Norte de Querétaro*, Qro. Arq. Margarita Magdaleno Rojas; Querétaro, Qro., 1987.
- Gobierno del Estado de Querétaro. *Plan de Desarrollo Urbano del Estado de Querétaro*. 1979.
- Gobierno del Estado de Querétaro, H. Ayuntamiento de Querétaro. *Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Querétaro*. 1980.
- Gobierno del Estado de Querétaro, H. Ayuntamiento de Querétaro. *Plan Director del Centro de Población de la Ciudad de Querétaro*. 1982.
- Gobierno del Estado de Querétaro, H. Ayuntamiento de Querétaro. *Programa de Ordenación de la Zona Conurbada de la Ciudad de Querétaro*. 1991.
- H. Ayuntamiento de Querétaro. *Plan de Desarrollo Integral*. Querétaro, 1992-1994.
- Jiménez Ottallengo, Regina; Moreno Collado, Jorge y Villar, Fernando del. *Los Indicadores y Factores Sociales. Políticos y Económicos del Desarrollo y Subdesarrollo Municipal*. mimeo, Los Municipios de México, UNAM.
- Kelsen, Hans. *Centralización y Descentralización*. Revista de Administración Pública, Descentralización 63/64; INAP, México, D.F., 1986.
- Keneth Galbraith, John. *La Era de la Incertidumbre*. Editorial Diana, S.A., 2a. impresión, México, D.F., 1986.
- Landa Fonseca, Cecilia, Compiladora. Querétaro. *Textos de su Historia I y II*. Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora; Gobierno del Estado de Querétaro, 1a. edición, México, D.F., 1988.
- Landa Fonseca, Cecilia; Querétaro, Una Historia Compartida; Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora; Gob. del Edo. de Querétaro; 1ª Edición; México, D.F., 1990.
- López Monjardín, Adriana. *La Lucha por los Ayuntamientos, una Utopía Viable*. S. XXI Editores, México, D.F., 1986.
- Meyer, Lorenzo. *Un Tema Añejo Siempre Actual: El Centro y las Regiones en la Historia Mexicana*. El Colegio de México; Descentralización y Democracia, México, 1986.
- Michel, Marco. *Descentralización en la Materia de Vivienda*. IEPES, México, 1988.
- Moreno Toscano, Alejandra. *Descentralización en México*. México, s/f., mimeo.
- Perló Cohen, Manuel, Compilador. *La Modernización de las Ciudades en México*. UNAM, 1a. edición; México, D.F., 1990.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública en México*. INAP, 1a. edición, México, 1984.
- Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.
- Presidencia de la República. *Manual de Administración Municipal*. Coordinación General de Estudios Administrativos, 2a. edición, México, D.F., 1981.
- PRI-CEPES. *Querétaro, Qro.*, Serie Monografías CEPES; Querétaro, Qro., 1987.
- PRI Querétaro. *Querétaro, Campaña Política 1991; Encuentro de Análisis y Propuestas de la Sociedad Civil*. Talleres Gráficos del Gobierno del Estado, 2a. edición, Querétaro, Qro., 1991.
- Revista de Estudios Municipales. *Estudios Municipales*. Secretaría de Gobernación, Núm. 24 Noviembre-Diciembre, 1980.
- Revista de Estudios Municipales. *Estudios Municipales*. Secretaría de Gobernación, Núms. 2 y 3 Marzo-Abril y Mayo-Junio, 1985.
- Revista de Estudios Municipales. *Estudios Municipales*. Secretaría de Gobernación, Núm. 13 Enero-Febrero, 1987.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*. Editorial Porrúa, S.A., 1a. edición; México, D.F., 1981.

Solano, Francisco de. *El Proceso Urbano Iberoamericano desde sus Orígenes hasta Principios del S. XIX*. Estudio Bibliográfico; Madrid, 1974.

Suder, John C. *La Vida en Querétaro durante la Colonia 1531-1810*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1983.

Zorrilla Martínez, Pedro G. *Fortalecimiento de las Autonomías y Democracia Política y Administrativa*. Revista de Administración Pública 63/64, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.,F., 1985.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga, 1917.

Ley General de Asentamientos Humanos, 1976.

Ley General de Asentamientos Humanos, 1993.

Ley de Planeación, 1983.

Ley de Planeación del Estado de Querétaro, 1992.

Ley de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal de 1994.

Ley de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal de 1994.

Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de Querétaro, 1976.

Ley Orgánica de la Administración Pública, 1991.

Ley para Regularizar la Titulación de los Predios Urbanos y Semiurbanos en el Estado de Querétaro, 1993.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, 1993.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Municipio de Querétaro, Qro., 1994.

Código Urbano para el Estado de Querétaro, 1992.

Reglamento General de Construcciones del Estado de Querétaro, 1990.

Declaratoria de Provisiones, Reservas, Usos y Destinos de la Ciudad de Querétaro, 1980.

Declaratoria de la Reserva Territorial de la Ciudad de Querétaro, 1986.

Declaratoria que Constituye la Zona Conurbada de la Ciudad de Querétaro, la cual queda formada por la Totalidad del Municipio de Querétaro y los Municipios de Corregidora, el Marqués y Huimilpan, 1992.

Programa de Ordenación de la Zona Conurbada de la Ciudad de Querétaro, 1991.

Decreto que Aprueba el Plan Estatal de Desarrollo de Querétaro 1980-1985, Versión Abreviada, 1981.

Decreto por el que se Aprueba el Plan Parcial para la Conservación y Mejoramiento del Río Querétaro, 1980.

Decreto de Creación de la Comisión Estatal de Vivienda, 1982.

Reglamento de la Comisión Estatal de Vivienda, 1982.

Decreto por el que se Aprueba el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Querétaro, 1980.

Decreto que Aprueba el Plan que Ordena y Regula la Zona Conurbada de la Ciudad de Querétaro y la Declaratoria de Reservas, Usos y Destinos de sus Areas y Predios, 1992.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología, 1989.

Acuerdo mediante el que se Crea el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Querétaro, 1981.

Acuerdo mediante el cual se Declara Instalada la Subcomisión Técnica de la Comisión Intermunicipal de Conurbación, 1993.

Convenio para la Formación del Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y Regularización de la Tenencia de la Tierra.

ANEXO

SISTEMA MUNICIPAL DE CONCERTACIÓN SOCIAL

CUADRO COMPARATIVO DE FACULTADES  
SEÑALADAS EN EL MARCO JURÍDICO

LEY DE PLANEACIÓN	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL
<p><b>DEL AYUNTAMIENTO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Dictar los lineamientos generales de planeación. (Art.24)</li> <li>— Elaborar y mantener actualizado el inventario de necesidades sociales y económicas; de obras y servicios públicos. (Art. 24 Frac. II)</li> <li>— Solicitar al gobierno estatal asesoría en materia de planeación, programación y evaluación. (Art. 6)</li> <li>— Celebrar con el ejecutivo del estado convenios o acuerdos para la formulación, control y evaluación de los planes y programas municipales. (Art. 24 Frac. II)</li> <li>— Fomentar la participación democrática de la población para el logro de los objetivos y metas del Plan de Desarrollo Municipal y los programas respectivos. (Art. 24 Frac. III)</li> <li>— Constituir el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y vincularlo al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Art. 24 Frac. I)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Formular, aprobar y ejecutar los planes de Desarrollo Municipal y sus programas sectoriales, territoriales y especiales. (Art. 34 Frac. V y Art. 127)</li> <li>— Organizar la integración de los Consejos de Participación Social. (Art. 34 Frac. VI)</li> <li>— Constituir el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Art. 74)</li> </ul>

LEY DE PLANEACIÓN	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL
<p><b>DEL COMITÉ DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Establecer los procedimientos y coordinar las actividades de planeación. (Art. 23 frac.I)</li> <li>— Elaborar el Plan de Desarrollo Municipal, con base a las propuestas de la administración municipal, así como de los sectores social y privado. (Art. 23 Frac. II)</li> <li>— Vigilar la congruencia del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas, con el plan de desarrollo integral del estado y los programas federales cuyo alcance sea el ámbito del municipio. (Art. 23 Frac. III)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Presentar la propuesta del Plan de Desarrollo Municipal al Ayuntamiento, con base en el cual se estructurarán los programas operativos de Desarrollo Social; de Obra Pública y de Concertación. (Art. 76 Frac. I)</li> <li>— Formular recomendaciones al Ayuntamiento para la creación de servicios públicos o mejora en la prestación y administración de los ya existentes. (Art. 76 Frac. II)</li> <li>— Participar en el órgano municipal de evaluación y control de los programas de gasto público. (Art. 76 Frac. III)</li> <li>— Estará integrado por el sistema de Consejos de Participación Social y los sectores público, privado y social del municipio. (Art. 74)</li> <li>— Será presidido por el Presidente Municipal. Los miembros del Comité y Subcomités desempeñarán su cargo de manera honorífica y durarán en el mismo el período del Ayuntamiento. (Art. 75).</li> </ul>

## OBSERVACIONES

Cabe señalar que la redacción del artículo 74 de la Ley Orgánica Municipal es confusa, señala a los Consejos de Participación Social como instancias que no integran a los sectores social y privado.

Por otra parte, el artículo 76 de la Ley Orgánica deriva programas operativos del Plan de Desarrollo Municipal, distintos a los que señala el artículo 127, a saber: Programas sectoriales, territoriales y especiales. Debiera precisarse que estos últimos corresponden a los niveles de acción de la Administración Municipal.

Los subcomités no aparecen como integrantes del Comité de Planeación, sin embargo, el artículo 75 hace referencia al papel honorífico de sus miembros. De existir éstos al interior del COPLADEM, surge la interrogante sobre su papel y vinculación a los Consejos de Planeación.

## SISTEMA MUNICIPAL DE CONCERTACIÓN SOCIAL

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL	
<p><b>SISTEMA DE CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL:</b></p> <p>— El sistema de Consejos integrará a las diversas organizaciones y agrupaciones civiles representativas de la comunidad y a los Comités de Participación Social que se requieran para la operación de la estructura programática de la administración municipal. (Art. 69)</p> <p>— El sistema de consejos municipales atenderá a la estructura sectorial, territorial y de tópicos específicos. (Art. 69)</p>	<p>— Los Consejos de Participación se integrarán con vecinos de la comunidad o zona urbana, serán electos democráticamente y su participación dependerá de la vigencia particular del consejo del cual formen parte. (Art. 72)</p> <p>— La organización operativa de los Consejos atenderá al carácter particular de cada caso y se estructurará atendiendo al esquema general del sistema. (Art. 70)</p> <p>— Los Consejos municipales atenderán los programas de acción que realice la administración municipal: Programas de desarrollo social Programas de obra pública; y programas de concertación. (Art. 70)</p>

### OBSERVACIONES:

Del articulado anterior se desprende que los Consejos de Participación estarán integrados por: vecinos electos democráticamente; por organizaciones y agrupaciones civiles y por los Comités de Participación Social.

La existencia de Comités de Participación Social no queda explicada y complica la participación de la sociedad, pues ésta se canaliza por dos instancias.

## PLANEACIÓN URBANA MUNICIPAL

CÓDIGO URBANO (6 de agosto de 1992)	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL (15 de julio de 1993)
<p><b>AYUNTAMIENTO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Participar en forma conjunta con la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano en la elaboración, revisión y ejecución de los Planes municipales de Desarrollo Urbano (Art. 13 Frac. VI)</li> <li>— Coadyuvar en la ejecución de los diversos planes de desarrollo urbano. (Art. 13 Frac. VI)</li> <li>— Recibir las opiniones de los grupos sociales que integran la comunidad, respecto a la elaboración de los planes municipales de desarrollo urbano y hacerlos del conocimiento de los órganos correspondientes. (Art. 13 Frac. VII)</li> <li>— Participar en los términos que establezcan las declaratorias respectivas de conurbación, en la planeación y regulación de las zonas conurbadas. (Art. 13 Frac. VII)</li> <li>— Celebrar con la federación, las entidades federativas o con otros ayuntamientos, los convenios que apoyen los objetivos y finalidades propuestas en los planes que se realicen dentro de su jurisdicción. (Art. 13 Frac. III)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Los ayuntamientos concurrirán con los gobiernos federal y estatal en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, con base en los Planes Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo Urbano. (Art. 130)</li> <li>— Participar de manera coordinada con la Secretaría de Desarrollo Urbano, en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos. (Art. 131 Frac. I)</li> <li>— Coadyuvar en la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo Urbano. (Art. 131 Frac. VI)</li> <li>— Para la formulación del Plan de Desarrollo Urbano Municipal, podrá organizar los mecanismos de concertación que considere necesarios a efecto de incorporar las propuestas de la sociedad civil. (Art. 135)</li> <li>— Participar en la planeación y regulación de las zonas conurbadas, en los términos que establezcan las declaratorias respectivas. (Art. 131 Frac. II)</li> <li>— Celebrar convenios con la federación, entidades federativas y otros municipios, para apoyar los objetivos y finalidades propuestos en los Planes de Desarrollo Urbano, conurbación, asentamientos humanos y los demás que se realicen dentro de sus municipios. (Art. 131 Frac. III)</li> </ul>

CÓDIGO URBANO (6 de agosto de 1992)	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL (15 de julio de 1993)
<p>— Prever en forma coordinada con la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología, lo relativo a inversiones y acciones tendientes a regular, conservar y mejorar el crecimiento y desarrollo de los centros de población. (Art. 13 Frac. V)</p> <p>— Proponer a la legislatura por conducto del Ejecutivo del Estado, la fundación de centros de población. (Art. 13 Frac. IV)</p> <p>— Crear y reglamentar sus respectivos Consejos Municipales de Desarrollo Urbano. (Art. 13 Frac. IX)</p> <p>— Dar publicidad a los planes municipales. (Art. 13 Frac. VII)</p>	<p>— (Art. 131 Frac. V)</p> <p>— Proponer a la legislatura la creación de centros de población. (Art. 131 Frac. IV)</p> <p>— Hacer del conocimiento de la comunidad a través de los Consejos municipales de participación social y del COPLADEM, sobre los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos y demás relacionadas con la población. (Art. 131 Frac. VII)</p> <p>— Expedir el reglamento y las disposiciones tendientes a regular la operatividad del Plan de Desarrollo Urbano Municipal. (Art. 131 Frac. VIII)</p>

**Observaciones:**

La Ley Orgánica no contempla la creación de Consejos Municipales de Desarrollo Urbano, en tanto el Código Urbano señala que su creación es facultad de los ayuntamientos.

**PLANEACIÓN URBANA MUNICIPAL**

CÓDIGO URBANO (6 de agosto de 1992)	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL (15 de julio de 1993)
<b>AYUNTAMIENTO:</b>	
<p>— Participar en forma conjunta con la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano, en la elaboración, revisión y ejecución de los planes municipales de Desarrollo Urbano. (Art. 13 Frac. I)</p> <p>— Coadyuvar en la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo Urbano. (Art. 131 Frac. VI)</p>	<p>— Los ayuntamientos concurrirán con los gobiernos federal y estatal en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, con base en los Planes Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo Urbano. (Art. 130)</p> <p>— Coadyuvar en la ejecución.</p>