

UTOPIA EN UNA CIUDAD DE FRONTERA. INTENTOS POR INSTITUCIONALIZAR LA PLANEACION URBANA EN MATAMOROS, TAMAULIPAS, 1930-2000

Utopia in a border city. Attempts to institutionalize urban planning in Matamoros, Tamaulipas, 1930-2000

Rafael Silva Aguilar*

Gobierno Municipal de Matamoros, Tamaulipas, México

ORCID: 0000-0002-7373-887X

Sonia Bass Zavala**

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

ORCID: 0000-0001-9261-9430

Silvia Lizbeth Aguilar Velázquez***

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

ORCID: 0000-0001-5451-3862

DOI: <https://doi.org/10.15174/orhi.vi18.10>

RESUMEN: El trabajo es una aproximación sociohistórica del crecimiento urbano de H. Matamoros, tomando en cuenta la relación de dos variables: urbanización e intentos de planear la ciudad entre 1930 y 2000. El objetivo central es conocer las estrategias utilizadas para integrar la planeación en el ordenamiento urbano desde distintas oficinas municipales. La metodología es cualitativa, y consistió en una revisión de archivos históricos, que permiten visualizar elementos de orden primario para entrelazar dichas variables. Los hallazgos muestran una ciudad con un crecimiento desordenado, una consolidación urbana y ordenamiento territorial limitado, además de carencias en servicios de infraestructura y equipamiento urbanos en considerables zonas de la periferia de la ciudad, producto de los intentos fallidos durante décadas por incorporar la planeación en el crecimiento urbano.

PALABRAS CLAVE: Crecimiento urbano, ordenamiento territorial, planificación urbana, urbanización, municipio fronterizo.

ABSTRACT: The paper is a socio-historical approach to the urban growth of H. Matamoros, taking into account the relationship of two variables: urbanization and attempts to plan the city between 1930 and 2000. The central objective is to know the strategies used to integrate planning in the urban ordinance from different municipal offices. The methodology used is qualitative that consisted of a review of historical archives, which allow visualizing elements of primary order to intertwine such variables. The findings show a city with a disorderly growth with limited urban consolidation and land use planning, in addition to deficiencies in infrastructure services and urban equipment in considerable areas of the periphery of the city, as a result of failed attempts over decades to incorporate planning in urban growth.

KEYWORDS: Urban growth, land use planning, urban planning, urbanization, border municipality.

* Maestro en Estudios Urbanos y Regionales por la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente es funcionario público municipal adscrito a la Secretaría Técnica. Fue parte del Instituto Municipal de Planeación de Matamoros en el periodo 2012-2022. Ponente en seminarios nacionales relativos a la temática de vivienda y desarrollo urbano. Contacto: rafa.silva.aguilar1966@gmail.com

** Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Ha tomado cursos de especialización en el Centro Arhon Ofri en Jerusalén, Israel, y se desempeñó como Planificadora de la Oficina Estatal de Conservación Histórica en San Juan Puerto Rico entre 1999 y 2000. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Contacto: basz.sonia@gmail.com

*** Licenciada en Economía y maestra en Estudios de Población por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Ha realizado estancias académicas en la Universidad de Münster, Alemania (2009-2010) y en la Universidad de Chile (2017). Colabora en el Cuerpo Académico Consolidado Planeación y Análisis Territorial, cuenta con el reconocimiento al Perfil Deseable PRODEP. Contacto: slagui-larv2@gmail.com

FECHA DE RECEPCIÓN:
28 de febrero de 2023

FECHA DE ACEPTACIÓN:
9 de octubre de 2023



INTRODUCCIÓN

En México, el municipio tiene la tarea de administrar su territorio, como es aprobar el fraccionamiento de la tierra cuando habrá de destinarse para uso urbano, para casa habitación, negocio o industria y la localización de los equipamientos: escuelas, plazas públicas u hospitales. Tales tareas requieren de la participación de profesionales dentro de los gobiernos, así como de actores sociales.

La ciudad de H. Matamoros, Tamaulipas, es el objeto de estudio del presente artículo, donde se parte de preguntas detonantes referidas a su planeación territorial en el curso del siglo xx. Interrogantes que permiten delimitar el objetivo central del trabajo: ¿se ha intentado planear la expansión territorial de la ciudad?, ¿quiénes han promovido esa planeación o esos intentos por planear?, ¿cuáles son los problemas urbanos que han impulsado el interés o la necesidad de planear la ciudad?, ¿existen casos de éxito? El objetivo de este trabajo se centra en conocer las estrategias utilizadas desde las distintas oficinas municipales para integrar la planeación en el ordenamiento urbano.

En este panorama, el artículo se desarrolla en cuatro apartados. El primero corresponde a éstas líneas introductorias, que nos permiten dilucidar el tema y su importancia, para dar paso al segundo, en el que se propone una revisión teórica con visión crítica de la ciudad y su planeación. En el tercer apartado se realiza la aproximación sociohistórica del crecimiento urbano de H. Matamoros, a través del recuento de esfuerzos por instituir un proceso de planeación territorial entre 1930 y 2000; es pertinente resaltar que el desarrollo de esta sección se basa en una revisión documental del Archivo Histórico y Hemeroteca del Museo Casamata (АННМС), ya que ahí se conservan los documentos oficiales del gobierno municipal de Matamoros, así como también en periódicos publicados en la ciudad. Es decir, se trata de un trabajo basado en fuentes primarias y, en su ausencia, en secundarias, como la prensa. En contraste, y debido al periodo considerado, no fue posible realizar un acercamiento a los actores políticos, pues la mayoría de ellos ya han fallecido. En cuanto al siglo XXI, no es materia de este artículo, salvo algunas referencias someras. En el cuarto y último apartado se desarrollan las conclusiones.

MARCO TEÓRICO: UNA VISIÓN CRÍTICA DE CIUDAD

La ciudad y el territorio se estudian a partir de conceptos marxistas sobre la contradicción capitalista, que parten del análisis de las relaciones entre Estado, consumo colectivo y vida urbana. Destacan en esta corriente teórica David Harvey,¹ Manuel Castells,² Jordi Borja,³ Jean Lojkiné⁴ y Christian Topalov.⁵

¹ Harvey, *Social*, 1973.

² Castells, *Cuestión*, 1974.

³ Borja, *Movimientos*, 1975.

⁴ Lojkiné, *Marxismo*, 1977.

⁵ Topalov, *Urbanización*, 1979.

Las principales contradicciones que enfrentan los grupos sociales en un régimen capitalista con relación al uso de la ciudad son el desarrollo de la producción y la división del trabajo, y la subordinación administrativa a la concentración del capital. La división del trabajo crea nuevas necesidades en la reproducción de la fuerza de trabajo, y disminuye el equipamiento a disposición de la población. Al subordinarse la administración gubernamental al capital, se deriva en una política urbana al servicio casi exclusivo a las necesidades de acumulación capitalista, lo que va en detrimento de las condiciones de consumo de la población.⁶

Es decir, la estructura urbana y la política urbana están vinculadas, y son producto de la intervención del Estado, la lucha de clases y el uso capitalista de la ciudad y del territorio. La política urbana refleja el conflicto entre el régimen y las clases sociales. La planificación urbana aparece entonces como instrumento del aparato político-jurídico, para preservar el modo de producción existente y los intereses que le son inherentes. En sentido contrario, los movimientos sociales pretenden una modificación estructural al sistema urbano, y apuntan hacia el establecimiento de una nueva relación con el Estado, lo que erosiona el poder de éste y refuerza la lucha de clases.

La ciudad se proyecta como una totalidad social: su cultura, instituciones, ética, valores —su superestructura—, además su base económica y las relaciones sociales, que constituyen su estructura propiamente dicha. Henri Lefebvre renovó la sociología de la ciudad occidental, y uno de sus mayores méritos fue definir los límites donde es posible aplicar la teoría marxista en el análisis urbano, los esquemas analíticos deben ser revisados y adaptarse a una perspectiva donde el tema central no es ya exclusivamente el desarrollo industrial, sino el desarrollo urbano.⁷ Lefebvre plantea una ciencia de lo urbano que se relaciona con una praxis política renovada, que se alimenta de la utopía.⁸

La dimensión instrumental del ordenamiento territorial es la planeación, que considera las interacciones sobre las que los tomadores de decisiones deben trabajar, lo que implica diferenciar entre sus paradigmas y el proceso de ordenamiento territorial, en su parte instrumental. Es diferente el paradigma racional-normativo que el de la planeación estratégica, más si se trata —por ejemplo— de la cosmética urbana.⁹

La construcción de instituciones, con el objetivo de consolidar las bases de la política de planeación en el contexto territorial a escala nacional, y dadas las limitaciones intrínsecas del actual modo de acumulación capitalista, implica la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la transversalidad de las políticas sectoriales. El cumplimiento de los objetivos de la planeación se complica a nivel regional, pues en la coordinación intervienen diversas competencias institucionales y ámbitos de integración, como el económico, financiero, social y territorial.¹⁰

Para Gustavo Garza, la planeación urbana y regional en México durante el siglo xx se puede dividir en cinco etapas: 1) el surgimiento de las acciones pioneras, 1915-1940; 2) políticas de impacto territorial aislado, 1940-1970; 3) políticas territoriales en la estrategia económica nacional, 1970-1976; 4) institucionalización de la planeación espacial, 1977-1988, y 5) abdicación y delegación de las políticas urbanas y regionales, 1989 a 2000.¹¹

1) El surgimiento de las acciones pioneras, 1915-1940

La Ley de Reforma Agraria de 1915 es considerada el principal instrumento de desarrollo en el país y la primera política que incide en la organización del espacio. Ello permitió que de 1923 a 1940 se erigieran 153 colonias agrícolas; algunas incidieron en sus regiones en el proceso de urbanización.

⁶ Borja, *Movimientos*, 1975, pp. 12-14.

⁷ Bettin, *Sociólogos*, 1982.

⁸ Lefebvre, *Rural*, 1971.

⁹ Greene, "Pensar", 2005.

¹⁰ Dalla, *Tensiones*, 2018.

¹¹ Citado en: Bass, *Estructura*, 2011.

Este periodo marca el establecimiento de las bases legales que fundamentaron los órdenes jurídicos existentes: el federal y local. En ambos se estructuró una serie de disposiciones legales que influyen parcialmente en el campo del desarrollo urbano. La base de estos ordenamientos se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 27 hace referencia a la función social de la propiedad privada; en tanto, el artículo 121 establece la competencia local respecto a los bienes muebles e inmuebles, y el artículo 115 refiere a la instancia municipal. Se suma a ello un conjunto de leyes federales, como la de Expropiación y la que crea en 1933 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, para contribuir al financiamiento de la construcción de infraestructura de las ciudades.¹²

2) Políticas de impacto territorial aislado, 1940-1970

A partir de 1940, el Estado comienza la construcción de un grupo de obras de infraestructura vitales para impulsar la industrialización en el país. Las obras se dirigieron al sistema carretero, instalaciones eléctricas, la expansión de los sistemas de riego agrícola, las telecomunicaciones, entre otras. El objetivo fue la modernización del sector agropecuario, apoyada por acciones sectoriales con implicaciones territoriales.

En el nivel espacial, estas políticas tenían como finalidad contribuir a la desconcentración de la Ciudad de México y reducir las desigualdades regionales, pero resultaron no sólo ineficaces sino hasta contraproducentes, pues en todo el periodo la capital del país creció aceleradamente.¹³

3) Políticas territoriales en la estrategia económica nacional, 1970-1976

El gobierno federal aceleró notablemente sus acciones y políticas urbano-regionales, lo cual se ve limitado por la incapacidad del Estado de no incorporar la dimensión espacial, quedando en un intento.

La estrategia que caracterizó al gobierno de Luis Echeverría fue de desarrollo compartido, no consideró fundamental el establecimiento de una política urbano-regional para el logro de sus objetivos. En este periodo, lo territorial forma parte de las políticas económicas a nivel general; y en algunos casos, algunos programas que se elaboraron sólo cambiaron de nombre con relación al anterior, pero otros sí fueron de nueva creación.

Este periodo se caracteriza por la proliferación de disposiciones urbano-regionales y el interés del Estado por sentar las bases jurídicas para su intervención en el ámbito territorial. Pero una serie de errores de diseño e implantación intensificó la concentración económico-demográfica de las principales metrópolis del país al estimular el crecimiento de su periferia, lo que generó problemas incontrolables.

4) Institucionalización de la planeación espacial, 1977-1988

Este periodo comprende dos sexenios: de 1977 a 1982 y de 1982 a 1988; en ambos se realizaron acciones en materia urbana y regional para impulsar la Ley General de Asentamientos Humanos, instituyendo una secretaría de Estado para estos fines.

En el primer sexenio de 1977 a 1982, al frente José López Portillo, se designó la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Sin embargo, la SAHOP no logró fungir como el órgano rector del sector por una serie de insuficiencias burocráticas, administrativas y técnicas. La realización del Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, primer instrumento de este tipo en la historia del país, reflejó carencias en sus estrategias de intervención con relación a la estructuración del espacio nacional, por un presupuesto limitado para el cumplimiento de sus objetivos, así como por los planteamientos poco sólidos para revertir la concentración de actividades económicas y de población en la Ciudad de México.¹⁴

Además, se continuó con algunas acciones realizadas en las anteriores administraciones, pero

¹² Garza, *Desconcentración*, 1992, p. 22.

¹³ Garza, "Globalización", 1999, p. 285.

¹⁴ Garza, "Globalización", 1999, p. 293.

se avanzó en forma fundamental en la institucionalización y realización de planes nacionales, estatales y municipales.

5) Abdicación y delegación de las políticas urbanas y regionales, 1989 a 2000

El tercer plan de desarrollo urbano que se realizó en México surgió en los primeros años de la década del noventa: el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994. Este hecho puede atribuirse a la crisis que durante los años ochenta se produjo en el país. Por estas fechas se presentó el Programa Nacional de Ecología, 1990-1994, pero ambos planes continuaron casi en su totalidad con los planteamientos de sus predecesores y sin grandes propuestas o innovaciones. Gustavo Garza (1999) denomina las políticas propuestas en este periodo de *virtuales*, por el número, diversidad y su limitada implementación.

El sistema urbano que caracterizó el país durante los años sesenta concentró su desarrollo en una sola ciudad que absorbía 37.6% de la población urbana nacional. Sin embargo, a partir de esta década se inicia un cambio apoyado, por un lado, del crecimiento de la población y, por el otro, de la economía. Pero la falta de planeación, administración e implementación de las acciones propuestas para los planes y políticas públicas a nivel nacional trajo consigo el descontrolado crecimiento de algunas ciudades, por el desplazamiento de grandes grupos de población que se trasladaban a éstas en búsqueda de empleo.

Los procesos de centralización y concentración del producto social tienen implicaciones sobre cómo se generan desigualdades en el territorio. En este contexto de asimetrías, la gestión del territorio, entendida como la instrumentación del ordenamiento territorial, es lo que Rosique¹⁵ señala acerca de que los espacios institucionales están jerarquizados desde el nivel supranacional, nacional y subnacional. Tal jerarquía se delinea por las

relaciones de intercambio, las relaciones monetarias, políticas y sociales: son relaciones de poder, al margen de una configuración normativa.¹⁶

El ordenamiento territorial tiene el objetivo de revertir de forma coherente los procesos de centralización y concentración de las actividades; su reto es avanzar hacia una coordinación institucional en distintos niveles, que se traduzca en una mejoría de las condiciones de vida de la sociedad en un espacio territorial determinado.

La historia de los hechos en un territorio se debe considerar en términos de su carácter de fuerzas productivas, que exhiben un rol fundamental en la dinámica capitalista en su proceso de transformación de lo rural a lo urbano. Las relaciones sociales se definen en términos de los elementos económicos, político-administrativos y sociales, representan verdaderos motores del progreso económico y social, pero al mismo tiempo se materializan las más crudas desigualdades en el modo de producción actual.¹⁷

Las consideraciones para incluir el enfoque territorial en las políticas públicas deben ir alineadas a cómo, desde un marco interpretativo de la producción del espacio social, es posible analizar la organización, conservación y utilización del territorio, sea urbano o rural. El ordenamiento territorial es considerado como una política de Estado y como un instrumento de planificación del desarrollo, que pretende lograr un nivel de vida para la población, tomando en cuenta la conservación del medio ambiente para el presente y el futuro.¹⁸

Sin embargo, la realidad latinoamericana presenta características específicas y un modelo de ciudad con una estructura interna, producto de la estratificación social y el bajo poder adquisitivo de estratos medios y bajos. La expansión de la ciudad carece de un control administrativo en la oferta de la tierra, lo que facilita la ocupación de suelo en lugares inundables o geográficamente peligrosos (como laderas de los cerros o cañadas) o terrenos salinos, que además carecen de los servicios mínimos necesarios para una vida digna de sus moradores.¹⁹

¹⁵ Rosique, "Gestión", 2009.

¹⁶ Harvey, *Espacios*, 2007.

¹⁷ Garza, *Urbanización*, 2003.

¹⁸ Oscar Lücke, citado en: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "Ordenamiento", 2022.

¹⁹ Duhau, "Urbanización", 1994; Garza, *Urbanización*, 2003.

INTENTOS POR PLANEAR EL CRECIMIENTO URBANO EN LA CIUDAD DE MATAMOROS

El panorama amplio

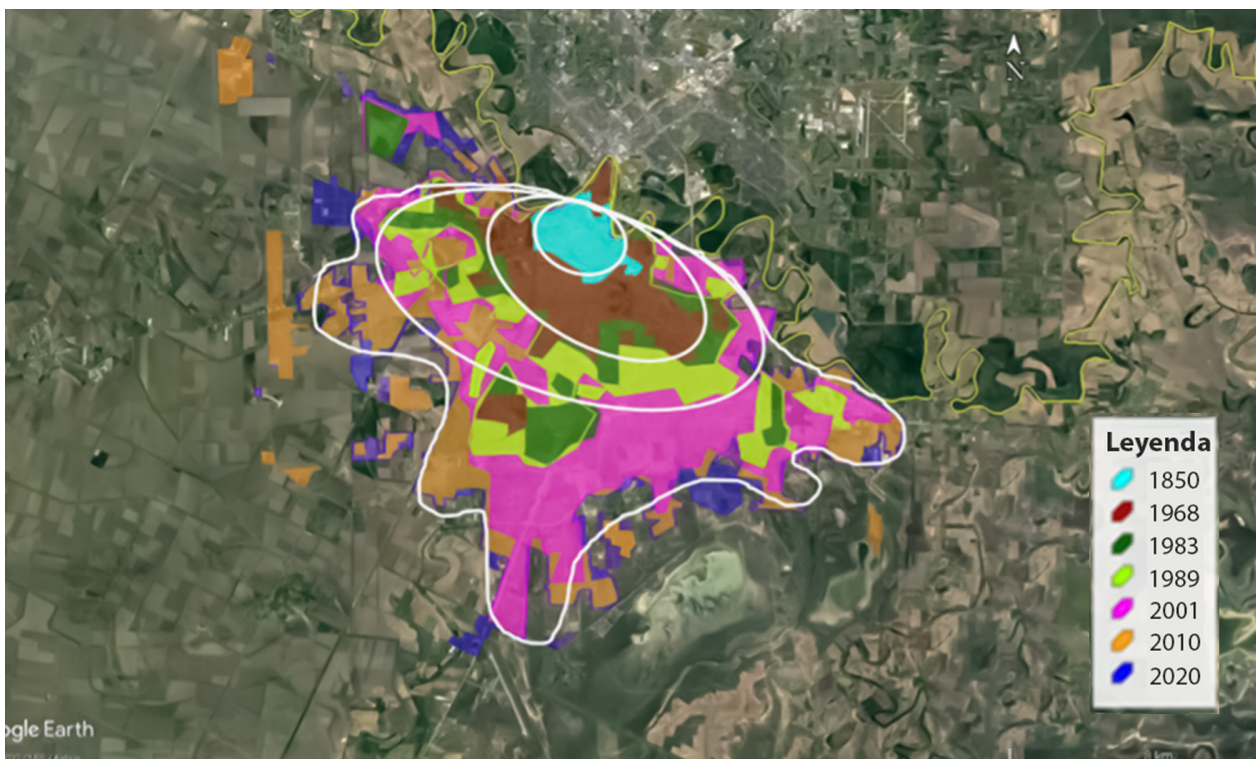
La ciudad de H. Matamoros se localiza en el extremo noreste del estado de Tamaulipas, México, limita al norte con los Estados Unidos y al este con el Golfo de México. La ciudad fronteriza cuenta con tres puentes internacionales, un cuarto en el municipio y el quinto es exclusivo para uso ferroviario. Esta infraestructura describe la importancia de la interacción internacional con la ciudad de Brownsville, Texas. Al oeste y suroeste se desarrolla la agricultura en lo que se conoce como el Distrito de Riego 025, aunque el agua disponible es insuficiente para el riego en lo que va de este siglo. Al este y sureste se localiza la Laguna Madre, bajo el estatus legal de Área Natural Protegida. La ciudad tiene una altura de diez metros sobre el nivel

del mar en su centro antiguo, desciende hacia el sureste y asciende muy gradualmente hacia el oeste. El suelo está formado por arcilla y limo, producto de los desbordamientos periódicos del río Bravo antes de la construcción de presas sobre su cauce.

La ciudad de Matamoros tuvo un crecimiento urbano lento hasta la mitad del siglo xx, acotada por el río Bravo al norte y por una laguna intermitente al sur (producto de los desbordamientos del mismo río). Durante la segunda mitad del siglo xx, la ciudad creció predominantemente hacia el sur, sureste y este, y un escaso crecimiento hacia el oeste; el norte disponía de poca tierra a incorporar a su expansión urbana. En el siglo xxi, el crecimiento ha cambiado al oeste y escaso al este. En la imagen 1 se presenta un esquema de esta expansión urbana (con marcas en color blanco para facilitar su comprensión), aunque sin diferenciar los usos del suelo y tampoco la localización de los parques industriales.

Imagen 1.

Crecimiento urbano de Matamoros, 1950-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de imagen del año 2020 en Google Earth Pro.

La población de 1950 fue de 45 846 habitantes en una superficie de 369 ha y una densidad de 124 hab/ha, y para el 2020 aumentó a 510 739 habitantes en una superficie de 10 219 ha y una densidad de 50 hab/ha (ver tabla 1). Es posible apreciar que en la segunda mitad del siglo xx la población mantiene un crecimiento sostenido, y ya en el siglo xxi parece desacelerarse, con una densidad urbana que sugiere una subutilización del suelo. Éste es el panorama amplio donde se presenta el caso de Matamoros.

Tabla 1.

Población y superficie urbana en H. Matamoros, Tamaulipas, 1950-2020

AÑO	POBLACIÓN	SUPERFICIE URBANA (Ha)	DENSIDAD (HAB/HA)
1950	45 846	369	124
1960	92 327	N.D.	N.D.
1970	137 749	1 690 (a)	82
1980	188 745	2 800 (b)	67
1990	266 055	3 911 (c)	68
2000	376 279	7 008 (d)	54
2010	451 841	9 400	48
2020	510 739	10 219	50

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Censos de Población y Vivienda 1950-2020, INEGI, *Subsistema de Información Demográfica y Social*, versión digital en: <http://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020>. a, b, c y d, se estiman con el año más cercano 1968, 1983, 1989 y 2001, respectivamente, de acuerdo con la disponibilidad de imágenes en la cartografía histórica en ambiente Google Earth Pro.

Los intentos al detalle

A partir del gobierno nacional de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y de los trabajos de Eduardo Chávez en el noreste del estado de Tamaulipas,²⁰ se observaron cambios en el entorno físico de la ciudad de Matamoros y también de la relación entre su territorio rural y urbano, lo que al tiempo se tradujo en su escisión para dar paso a la creación del nuevo municipio de Valle Hermoso. La ciudad experimentó el aumento de actividades económicas, ingresó al siglo xx con la creación del Distrito de Riego 025 en la porción occidental de su territorio municipal en 1940, y con ello se inauguró una etapa de bonanza²¹ que impactó en varias dimensiones: económica, urbana, ambiental y social. Todos estos cambios estaban ligados principalmente al cultivo del algodón, lo que atrajo mano de obra y, por añadidura, la necesidad de espacios para viviendas.²²

La expansión urbana inmediata se dirigió al norte y ocupó la tierra que mediaba entre la ciudad y el río Bravo. Los dueños de grandes extensiones de tierra y los gerentes de las empresas algodoneras fueron los clientes de la empresa fraccionadora. En cambio, los empleados de las empresas y burócratas se dirigieron hacia el sur, sobre tierras anegadas por desbordamientos del río Bravo, aunque con el nacimiento del Distrito de Riego 025 disminuyó el riesgo de una inundación; ya sin el peligro de los desbordamientos del río, sólo quedó la inundación por lluvia. Los campesinos con tierras hacia el oriente de la ciudad y al sur de la carretera al mar, sin posibilidad de riego, buscaron lotes de vivienda hacia el mismo oriente de la ciudad. Y quienes carecieron de recursos para hacerse de un lote para vivienda tuvieron que conformarse con tomar parte del espacio que pertenecía al bordo de defensa del río Bravo, y construyeron sus casas al tipo de palafito.²³ La expansión urbana descrita apenas ocupó el periodo de 1946 a 1951, sobre tierras de escaso

²⁰ Los huracanes de 1931 y 1933 ocasionaron problemas severos de inundaciones en la ciudad por la precipitación pluvial y fluvial y el desbordamiento del río Bravo. En su campaña presidencial, el entonces candidato Lázaro Cárdenas recibió las demandas de solucionar esos problemas. Ya en la gestión de Cárdenas como presidente de la República, Eduardo Chávez fue comisionado para solucionar el problema del desbordamiento del río Bravo (Terán, *Agua*, 1985).

²¹ Una primera etapa de bonanza fue con la operación del puerto Bagdad durante la Guerra de Secesión (1861-1865) en Estados Unidos, que era utilizado para exportar el algodón cultivado en el estado de Texas.

²² Garza, *Llamadme*, 2013.

²³ Garza, *Llamadme*, 2013, p. 59. En 2023, la situación parece repetirse al ocupar migrantes centroamericanos el bordo de defensa del río a la espera de un permiso legal para ingresar a Estados Unidos.

valor agrícola y al amparo de la naciente riqueza del cultivo del algodón en el Distrito de Riego. Pero esa lógica de expansión se siguió durante la segunda mitad del siglo xx —sur, suroriente y oriente—, y cuando comenzó a escasear la tierra con posibilidades para urbanizar, sólo entonces se dio un crecimiento urbano hacia el poniente, ahí en el límite de las tierras del Distrito de Riego, que ya sin agua suficiente y con cultivo de sorgo resultaba mejor negocio para el fraccionamiento de la tierra.

Sin embargo, previo al proceso de industrialización que el país experimentó a partir de la década de los años cuarenta, en Matamoros hubo un intento de planificación urbana. En 1936 se creó la Oficina de Urbanización y Deslinde de la Presidencia Municipal de Matamoros.²⁴ Este intento de la planeación de la ciudad partió de considerar una perspectiva técnica, como lo señala el objetivo central de la Oficina:

Impulsar nuevos Fraccionamientos de Urbanización, reglamentar la construcción de Edificios y banquetas. Reparaciones a fincas que den a superficies Municipales, establecer Líneas correctas de propiedad, trabajar con la Higienización de la Ciudad respecto a los servicios de saneamientos futuros [...] Localizar Terrenos apropiados para nuevas Industrias y cooperar con la Comisión de Obras de Defensa del RÍO BRAVO²⁵ y la Comisión Local de Caminos.²⁶

La Oficina de Urbanización y Deslinde desapareció en 1945, pero persistió la preocupación debido a considerar que el crecimiento urbano de la ciudad no seguía un orden. Al respecto, la Cámara Nacional de Comercio de Matamoros (CANACO) le propuso al presidente municipal en turno lo siguiente:

[...] primero, dada la magnitud de aumento cada día en construcciones que se extienden en las diversas zonas de Matamoros, [...] requieren una atención especial por parte de un Ingeniero de la ciudad; segundo, la planeación de los terrenos, [...] deben estar debidamente estudiados con el objeto de no entorpecer una próxima creación de un edificio. Por lo que se proponen dos acciones, en principio crearse un Consejo de Urbanización y Planificación [...] y estar en condiciones de aprobar, modificar o reprobar los considerandos que el Ingeniero de la ciudad someta a un acuerdo; como segunda acción, cada nueva adquisición de terrenos y construcción de edificios que se verifiquen dentro de la población, deberán darse a conocer al Ingeniero de la ciudad.²⁷

Los problemas urbanos que se presentaron desde 1936 continuaron vigentes una década después, aunque con una magnitud diferente: la población casi se triplicó entre 1940 y 1950, con su consiguiente demanda de suelo. Los comerciantes organizados manifestaron su interés por participar en un consejo rector y de mantener la figura del ingeniero de la ciudad dentro de la estructura administrativa del gobierno municipal; sin embargo, por otra parte, el puesto del ingeniero de la ciudad ni siquiera fue considerado por el presidente municipal.²⁸ La insistencia de los comerciantes, a través de la CANACO, fue plantear que si el problema radicaba en el salario al ingeniero de la ciudad, entonces que en cada adquisición de terrenos y obras de construcción podría asignarse una cuota económica que formaría el fondo para ese pago.²⁹ El puesto de ingeniero de la ciudad parecía un problema de presupuesto, de disponibilidad de dinero. El H. Cabildo acordó solicitarle a la CANACO “un estudio

²⁴ Se trató de una Junta de Administración Civil presidida por Roberto F. García (1936).

²⁵ El río Bravo se desbordaba periódicamente, por lo que eran necesarias obras para proteger a la ciudad; durante el periodo del Porfiriato fue normal el reforzamiento con espolones para proteger la integridad de la margen derecha del río y con ello evitar o mitigar los desbordamientos de agua cuando se presentaban crecidas por lluvias. Se logró finalmente controlar el agua del río al iniciar operaciones la presa internacional Falcón en 1952.

²⁶ Archivo Histórico y Hemeroteca Museo Casamata (en adelante AHHMC), Presidencia II, C 1937, exp. Correspondencia. Diciembre, “Informe de la Oficina”, Ing. Alfredo C. Ledezma. En ese mismo, en 1937, el H. Cabildo acordó una reforma al proyecto de Ley de Ingresos y Egresos mediante la cual se le asignaba un presupuesto a la Oficina, que contemplaba un jefe, un ingeniero de la ciudad, un dibujante y un ayudante del ingeniero como todo su personal. AHHMC, Presidencia II, C 1936, exp. Copias de oficios. Diciembre de 1936. Oficio número 4303, 19 de diciembre.

²⁷ AHHMC, Presidencia II, C 1945, exp. Correspondencia, enero de 1945. CANACO al presidente municipal, 17 de enero.

²⁸ Ladislao Cárdenas fungió como Presidente Municipal para el periodo 1937-1938 y también para el de 1943-1945.

²⁹ AHHMC, Presidencia II, C 1945, exp. Correspondencia, enero de 1945. CANACO al presidente municipal, 17 de enero.

pormenorizado sobre las obligaciones que deberán imponérsele al Ingeniero de la Ciudad”;³⁰ asunto particular que no prosperó.

El proyecto presentado por la CANACO en 1945 fue retomado en 1948, con el nombre de Comisión de Planificación y Zonificación. Se publicó en la prensa local que la Comisión “se encargará del estudio de los planes y proyectos de las distintas obras públicas y mejoras que necesita nuestra población, tratando de unificar todos estos proyectos calculando el costo de estos y obtener ayuda financiera necesaria”. Proyecto señalado como apolítico, con la integración de todos los sectores sociales y autoridades, y la primera propuesta fue que la Comisión de Planificación iniciara sus trabajos, con la elaboración de un plano general de obras y la promoción turística de la ciudad.³¹ Después se agregaron otras tareas.³²

Más que un movimiento social impulsado por los comerciantes a través de su agrupación, parecía un intento por incidir en las decisiones del gobierno municipal, en cuanto a la cuestión urbana. Sin embargo, también se hacía patente que a cada solución planteada por los comerciantes, el presidente municipal en turno colocaba un obstáculo. A nivel local se exhibía la renuencia de éste, a ceder frente a actores económicos de la ciudad, en una cuestión de apariencia menor como planificar el desarrollo urbano, menor porque no ameritaba designar un presupuesto municipal para contratar personal administrativo. En este caso no se configuraba una subordinación al poder del capital, pues los comerciantes no eran un poder en realidad, tal que merecieran un trato especial por parte del presidente municipal.

En el periodo 1953-1954 se creó la Comisión de Planeación con carácter de asesora en problemas técnicos, cuyos miembros eran nombrados por la Dirección de Obras Públicas del gobierno municipal, aunque esos miembros también pertenecían a la Asociación de Ingenieros Civiles y Arquitectos (AIA).³³ La AIA se involucró en la solución de los problemas de la ciudad a través de sus asociados, quienes tenían conocimientos sobre la cuestión urbana. En la siguiente administración municipal (1955-1957), de nuevo la AIA impulsó la creación de un Comité de Planeación Urbana, con el mismo esquema de asesor técnico.³⁴ Una aportación de los esfuerzos de la CANACO y de la AIA fue ajustar la problemática urbana a un enfoque de planeación, sobre un ámbito territorial definido: la ciudad de Matamoros (no había una consideración regional o medioambiental). Se planteó que la solución a los problemas debía provenir de la técnica, es decir, del conocimiento instrumental sobre el tema. La práctica sin embargo se dirigía en otro sentido, porque continuó la anarquía urbana, la nomenclatura ineficiente, los alineamientos incongruentes y las construcciones clandestinas.³⁵ Así, aunque tanto la AIA como la CANACO³⁶ impulsaron tareas de planeación urbana, se trataron de acuerdos entre una agrupación civil y un gobierno municipal, pero no participaba la comunidad de manera amplia, no se trataba de un movimiento social. Y lo más importante, no hubo un efecto real sobre los problemas urbanos, si acaso un diagnóstico sólo contenido en el discurso político.

El único logro de finales de la década de los años cincuenta fue la realización del Plano Regulador de la ciudad de Matamoros, al cual

³⁰ АННМС, Presidencia II, C 1936, exp. Copias de oficios, enero de 1945, Oficio número 372, 22 de enero.

³¹ “Vasto proyecto de planificación estudia la Cámara de Comercio”, en: *La Voz de la Frontera*, 1 de febrero de 1948, p. 1.

³² Como el asunto de la deuda económica al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas por la construcción del sistema de agua y drenaje de 1936, y también la construcción de la carretera a la Playa Washington. “Franco apoyo para la Comisión de Planificación”, en: *La Voz de la Frontera*, 13 de febrero de 1948, p. 1.

³³ “Comisión de Planificación y Zonificación de la Ciudad”, en: *La Voz de la Frontera*, 27 de septiembre de 1953, p. 1.

³⁴ “Gestión municipal”, en: *La Voz de la Frontera*, 8 de marzo de 1955, p. 1.

³⁵ “En forma por demás anárquica...”, en: *La Voz de la Frontera*, 24 de marzo de 1955, p. 1.

³⁶ En 1959 se formó el Comité Consultivo de Planeación Urbana, cuyo objetivo era exponer las necesidades para formular el plano regulador de la ciudad. АННМС, Presidencia, C 58, Exp. 12. Aparece recorte de periódico: “Comité Consultivo de Planeación Urbana integrarán en Matamoros”, en: *El Bravo*, 14 de junio de 1959.

debían ceñirse los trabajos de la Dirección de Obras Públicas.³⁷ Desafortunadamente se desconoce la influencia precisa del Plano Regulador,³⁸ aunque se pueden revisar las intenciones al formularlo.³⁹ Se limitaba la expansión urbana hacia el sur y sur-oriente de la ciudad al canal del Soliseño, con excepción de las ya existentes colonias Mariano Matamoros, Treviño Zapata y Popular. Se proponía una expansión urbana hacia el oeste, desde el límite con el río Bravo hasta la altura sur del canal del Soliseño, lo que incluía parte de las carreteras a Reynosa y Valle Hermoso, también en el límite con el Distrito de Riego 025. Se definían manzanas complementarias al desarrollo urbano, así también supermanzanas, al limitar el crecimiento al sur y sur-oriente se evitaban los terrenos salitrosos y con elevaciones menores a los 8 m s.n.m. En contraste, se incentivaba la expansión urbana alrededor del corredor de la avenida Uniones (cuya industria se vinculaba con el algodón), y la ferrovía proveniente de Reynosa y su paso a Brownsville, por el puente internacional “Viejo”. La expansión real de la ciudad omitió el poniente y privilegió el oriente, sur-oriente y sur, precisamente en zonas excluidas del plano regulador propuesto.

Entre las décadas de los años sesenta y setenta, los sindicatos relacionados con los trabajos

del algodón impulsaron la urbanización de tierras a bajos costos para sus agremiados, pero en localizaciones lejanas de la mancha urbana, sin servicios públicos y una escasa conexión vial.⁴⁰ Se replicó la estrategia seguida en el traslado de la zona de tolerancia (prostitución) del centro de la ciudad, a una zona lejana de la mancha urbana, un espacio segregado debido a su giro de actividad.⁴¹ Y al tiempo, el espacio intermedio entre la mancha urbana y los nuevos asentamientos humanos, se urbanizó de manera paulatina después de la realización de obras viales importantes.⁴² El gobierno federal impulsó acciones para modificar las condiciones socioeconómicas en la frontera norte de México, como fue el caso del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF),⁴³ pero no se logró articular ese esfuerzo con las acciones de un gobierno municipal como el de Matamoros.

En la década de los años setenta, se publicó la intención de la Presidencia Municipal por “crear un organismo local que planifique y regule la modernización y el crecimiento de la ciudad”;⁴⁴ otro discurso sin acción. Hubo que esperar un nuevo gobierno municipal⁴⁵ para la creación del Consejo Municipal de Planeación, donde participaron diversas instituciones, dependencias gubernamentales y sindicatos.⁴⁶ El Consejo, además de encargarse

³⁷ AHHMC, Sin Grupo Documental, C. Miguel Treviño E., exp. Tercer Informe de Gobierno 1960.

³⁸ Se carece de fuentes de información sobre el gobierno de Miguel Treviño Emparan. Además, en la sección de Hemeroteca del AHHMC no existen periódicos de la década de los sesenta: *La Voz de la Frontera* dejó de editarse en 1961 y *El Bravo* sufrió la pérdida de su archivo correspondiente a casi toda esa década durante una inundación, por lo cual el acervo del Archivo Histórico respecto al periódico inicia a finales del año de 1968.

³⁹ Pani y otros, “Plano”, pp. 62-80.

⁴⁰ Secciones 11 y 16 del Sindicato Nacional de la Industria Algodonera, en colonias con nombres de las mismas secciones. Para detalles, véase: Guerrero-Miller, *¡Por!*, 1993.

⁴¹ El cambio de la zona de tolerancia del centro de la ciudad a la periferia ocurrió durante la Administración de Ernesto L. Elizondo (1949-1951).

⁴² Caso de la carretera a la playa y la carretera a Ciudad Victoria, capital del estado de Tamaulipas; ya en la década de los años setenta, fue el del Instituto Tecnológico de Matamoros —centro educativo de nivel técnico y profesional en su inicio— el asentamiento humano llamado Colonia Tecnológico; la urbanización o el llenado de los huecos al localizar primero un equipamiento distante de la mancha urbana fue un proceso predecible. Entre el Instituto y la parte urbanizada más cercana mediaban dos kilómetros; la carretera a la playa era la diferencia para lograr el inicio de operaciones del Instituto.

⁴³ El PRONAF se trató de un intento nacionalista que pretendía recuperar el mercado de la frontera y aumentar la presencia de empresas y productos mexicanos en ese mercado; su impacto, sin embargo, fue reducido y en la práctica se redujo a embellecer la entrada internacional de las principales ciudades fronterizas, sin cambiar los barrios y sus condiciones miserables de vida. Castellanos, *Vida*, 1981. En Matamoros se construyeron cuatro edificios paralelos a la ferrovía del puente internacional “Viejo”, con un uso inicial para comercio con turistas, en seguida un hotel y un centro de artesanías; actualmente, los edificios funcionan parcialmente, el hotel es el Consulado de Estados Unidos y el centro de artesanías es el Museo de Arte Contemporáneo de Tamaulipas (MACT).

⁴⁴ “Propondrá el Ayuntamiento crear organismo planificador ciudadano”, en: *El Bravo*, 23 de mayo de 1970, 2a. secc. p. 1.

⁴⁵ Administración de Sergio Martínez Calderoni (1972-1974).

⁴⁶ “El jueves se integrará el Consejo de Planeación”, en: *El Bravo*, 9 de enero de 1972, 2a. secc. p. 1.

de la elaboración del Plano Regulador, también definió “qué calles deben tener continuidad, cuáles deben circular de doble sentido, dónde deben tener semáforos, así como otros detalles para expeditar la circulación vial”.⁴⁷ Había transcurrido ya un cuarto de siglo y las tareas pendientes se mantenían. Por ejemplo, en la administración municipal (1972-1974) se instauró el Departamento de Planeación, dependiente de la Dirección de Obras Públicas, pero los constructores asociados declaraban “que si para el Municipio, le resulta muy oneroso seguir sosteniendo el Departamento de Planeación debe buscarse la ayuda del gobierno del estado y del federal”⁴⁸ (y que en algo recordaba los planteamientos de casi tres décadas atrás).

La empresa Química Flúor —hoy Mexichem— inició operaciones en 1975, y ejemplifica la ausencia de coordinación entre el gobierno federal y el municipal, pues el primero autorizó su instalación, y veinte años después, con motivo de la actividad industrial de la empresa, se publicó el decreto presidencial mediante el cual se estableció la Zona Intermedia de Salvaguardia (ZIS),⁴⁹ donde el municipio parece jugar un rol secundario en la toma de decisiones en su territorio. La instalación de la empresa constituyó una barrera a la expansión urbana, debido a la idea generalizada de la peligrosidad de su producto industrial —que es aún el ácido fluorhídrico—, y el decreto de la ZIS restringió el establecimiento de nuevos asentamientos humanos, como una medida de seguridad.⁵⁰ A partir de la instalación de la empresa, la posibilidad de crecimiento urbano al oeste de la ciudad, en el límite con el río Bravo, quedó cancelada. Aquella propuesta

del Plano Regulador de 1960 queda sólo como una buena idea en el papel.

La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 es la mayor medida legislativa en materia de ordenación territorial en la historia del país, constituyendo el eje central de la normatividad urbana nacional.⁵¹ Con ese marco legal, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), como parte de la estructura del gobierno federal. Pero si bien se construía un marco legal pertinente, su implementación fue limitada. En el estado de Tamaulipas, por esos mismos días, el H. Congreso Local aprobó la creación del Patronato Pro Desarrollo Urbanístico de Matamoros —conocido como PUDEM— en abril de 1977, como un organismo público, de interés social, con personalidad jurídica y patrimonios propios. Su creación obedece, según los considerandos de su decreto, a los estragos causados por las inundaciones en la ciudad, y su finalidad fue: “Promover y ejecutar obras de urbanización y embellecimiento de la ciudad, tales como instalaciones de los sistemas de agua y drenaje sanitario y pluvial, pavimentación, alumbrado público, paseos, parques, jardines”.⁵² Se advierte la ausencia de una coordinación institucional de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y local. Al aprobarse la creación del PUDEM, ya existía un marco legal a nivel federal, pero a nivel local fueron las inundaciones a la ciudad el impulso para promover y ejecutar obras, y crear un patronato. Había intereses privados y el presidente del PUDEM, empresario en el ramo inmobiliario,⁵³ señalaba en 1978: “Esta es la oportunidad que tenemos para sacar a Matamoros del caos en que

⁴⁷ “Prevén problemas de fuerte crecimiento demográfico”, en: *El Bravo*, 17 de julio de 1972, 2a. secc. p. 1.

⁴⁸ “Plano Regulador bueno hasta el año 2000”, en: *El Bravo*, 27 de diciembre de 1974, 2a. secc. p. 1.

⁴⁹ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, “Decreto por el que se declara por causa de utilidad pública el establecimiento de la Zona Intermedia de Salvaguardia, en torno de la Planta de la Empresa Química Flúor, S. A. de C. V., Municipio de Matamoros, Tamps”, en: *Diario Oficial de la Federación*, 11 de enero de 1991, pp. 5-31.

⁵⁰ El Decreto define la Zona Intermedia de Salvaguardia (ZIS), que comprende dos áreas (artículo Segundo): de alto riesgo y la de amortiguamiento. Los asentamientos humanos existentes en el área de alto riesgo deberían reubicarse (artículo Noveno), y no se autorizarían el establecimiento de nuevas zonas urbanas ejidales o comunales en toda la ZIS (artículo Décimo). Durante 1991, a partir de la publicidad del Decreto, se presentaron inconformidades por parte de los residentes de las colonias urbanas afectadas por el polígono correspondiente al de amortiguamiento y se formó un movimiento social que aún no se documenta.

⁵¹ Garza, “Globalización”, 1999.

⁵² “Legalizaron el Patronato Urbanístico”, en: *El Bravo*, 7 de abril de 1977, 1a. secc. p. 1.

⁵³ José Carretero Balboa, copropietario del parque industrial CYLSA y donante del predio para el Instituto Tecnológico de Matamoros, que fraccionó tierras para uso habitacional al sur de la institución educativa.

se encuentra y no vamos a desaprovecharla porque está de por medio incluso el futuro económico de la ciudad”.⁵⁴ El PUDEM desapareció, al menos de la prensa escrita.

Durante la administración municipal (1984-1986), casi una década después de promulgada la Ley General de Asentamientos Humanos, se creó la Comisión Municipal de la Reforma Urbana, mejor conocida como Reforma Urbana. La Comisión utilizó el suelo ejidal⁵⁵ para uso habitacional, a partir de convenios con los ejidatarios y organismos gubernamentales.⁵⁶ De acuerdo con versiones periodísticas de esos años, el programa permitió distribuir lotes de origen ejidal entre personas de escasos recursos. La ciudad de Matamoros se expandió hacia el sur-oriente a expensas de tierras del ejido 20 de Noviembre, tierras de uso agrícola, aunque de escaso valor real debido a su condición de ensaltramiento.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), México profundizó una serie de reformas iniciadas la década anterior y, siguiendo el sentido normativo de la Ley General de Asentamientos Humanos, se modificó el artículo 115 de la Constitución Federal y se dotó a los municipios de un marco legal firme para administrar su territorio. Además, el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) pretendía transformar el patrón imperante de ocupación del territorio, mediante una política de descentralización que hasta entonces había favorecido al Distrito Federal,⁵⁷ en

detrimento del resto del país.⁵⁸ El terremoto de 1985 incentivó el proceso de descentralización, la ciudad de Matamoros se vio favorecida por un flujo migratorio asociado a la industria maquiladora de exportación al ofrecer trabajo.⁵⁹

En 1992 se formó la Comisión de Proyectos Urbanos y Económicos de Matamoros, A. C. (COPUREM), que tuvo entre otros objetivos “gestionar [la] ampliación de los parques industriales, el enlace ferroviario Matamoros-Victoria-Tampico, los puentes internacionales, la ampliación a cuatro carriles de la carretera a Ciudad Victoria y construcción de resacas entre otros objetivos”.⁶⁰ Era el año de elección municipal, así que al iniciar la siguiente administración (1993-1995), la COPUREM dejó de figurar en público.⁶¹ Un grupo de políticos y empresarios promovieron la creación de la COPUREM, con el interés de impulsar proyectos puntuales, y la decisión del presidente municipal electo fue nombrar al Director Ejecutivo de la COPUREM como su Director de Planeación Urbana, un área nueva dentro del organigrama municipal. Más que una estrategia de respuesta a demandas empresariales, el presidente municipal parecía construir un mecanismo de control sobre grupos de poder locales.⁶²

Para finalizar el siglo XX, fue creado el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) como un organismo paramunicipal descentralizado, con lo cual se avanzó en la institucionalización del proceso de planeación territorial,⁶³ aunque también con cuestionamientos legales⁶⁴ que fueron debidamente

⁵⁴ “Definida la situación del PUDEM”, en: *El Bravo*, 12 de octubre de 1978, 2a. Secc. 1a. p. 1.

⁵⁵ El ejido es una modalidad de tenencia de tierra que configura lo que es la tierra social agraria; sin embargo, la atribución de regularizar esa tierra para uso habitacional ha correspondido a la federación y nunca al municipio. La experiencia local es un tema a investigar con más detalle.

⁵⁶ “Reforma Urbana no está al margen de la ley”, en: *El Bravo*, 19 de abril de 1986, 2a. secc. p. 1.

⁵⁷ Hoy se le denomina simplemente Ciudad de México.

⁵⁸ Barajas, *Desarrollo*, 2011, p. 223.

⁵⁹ Es posible plantear lo anterior a partir del crecimiento demográfico de la ciudad, que no es motivo central del actual documento.

⁶⁰ “Limpiarán la imagen de Matamoros”, en: *El Bravo*, 5 de mayo de 1992, secc. B, p. 1.

⁶¹ La COPUREM estaba encabezada por Miguel Treviño Emparan, expresidente municipal (1958-60) y diputado federal (1979-1981) y (1988-1991).

⁶² Tomás Yarrington Ruvalcaba fue presidente municipal de Matamoros (1993-1995), gobernador de Tamaulipas (1999-2005), precandidato a la Presidencia de la República dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 2005.

⁶³ *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas*, del 12 de septiembre de 1998 (anexo al número 73 de la fecha).

⁶⁴ La redacción del Reglamento, en particular del Artículo 16, le confería al Implan la facultad de “I. Elaborar, evaluar y actualizar, los diferentes planes de desarrollo urbano y rural [...]”; sin embargo, el Reglamento de la Administración Pública de Matamoros confería esa facultad a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología desde 1995, en concreto mediante el Artículo 33, lo cual provocaba un conflicto. El Reglamento de la Administración Pública de Matamoros fue publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas*. el 25 de febrero de 1995; el nuevo Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Matamoros, que abroga al anterior, se publicó el 3 de noviembre de 2022 y mantiene la facultad a favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Vale aclarar que el Gobierno del IMPLAN de 1998 incluía asociaciones civiles e instituciones educativas, además del presidente municipal, pero la atribución de administrar el territorio se mantenía en el Gobierno municipal y no se trasladaba a una institución como el IMPLAN.

solventados hasta el 2015.⁶⁵ Así, resultó que si bien había un avance notable en la institucionalización del proceso de planeación territorial a nivel municipal, se trataba más de una expresión discursiva y una limitada voluntad política. La muestra es que el IMPLAN, entre 1998 a 2015, careció de un presupuesto propio; sin embargo, era parte del Presupuesto de Egresos del Municipio como cualquier secretaría de la estructura gubernamental, cuando correspondía una figura descentralizada con personalidad jurídica y patrimonio propio.⁶⁶

CONCLUSIONES

Al estudiar el caso de una ciudad como Matamoros, de medio millón de habitantes, en la frontera de México con Estados Unidos, se advierte que distintos grupos sociales organizados se han expresado sobre la importancia de dirigir el crecimiento urbano y la autoridad municipal ha respondido de manera limitada, ambigua o incluso ineficiente, pero el hecho es que durante el siglo xx la expansión urbana de la ciudad siguió sus propias reglas —cualquiera que éstas fuesen— y no por mandato de la autoridad. La investigación documental remite hasta la década de los años treinta del siglo xx, al identificar los primeros intentos por planear la ciudad en términos urbanísticos. El interés discursivo era de mejorar las condiciones de vida de manera general y en lo particular se ha argumentado el introducir un orden: reglamentar las construcciones nuevas, definir los terrenos apropiados para la industria, planear las obras públicas, definir la continuidad de algunas calles, el doble sentido de circulación y localización de semáforos, mejorar los sistemas de agua potable, drenaje sanitario y pluvial, mejorar el alumbrado público y la creación de parques. Y al orden, sumarle el embellecimiento de la ciudad, se trata de una lista de acciones que se traducen en obras puntuales y no se menciona el entorno rural a la ciudad, tampoco un desarrollo vinculado con los

municipios vecinos —Río Bravo, Reynosa, Valle Hermoso y San Fernando— y menos con la zona metropolitana de Monterrey,⁶⁷ la más importante en términos industriales a nivel nacional.

El Distrito de Riego 025 fue una fuente nueva de riqueza para la región, y el algodón como su cultivo principal atrajo a un grupo numeroso de migrantes durante el periodo 1940-1960. La agricultura y la industrialización del algodón se presentaron como una oportunidad de desarrollo para la ciudad, pero también era un problema: creció la demanda de tierra para uso habitacional, servicios públicos y equipamientos. Es decir, la ciudad de Matamoros creció en términos demográficos de manera acelerada, y esto se tradujo en el tamaño de su mancha urbana. Surgen, entonces, un conjunto de iniciativas y propuestas desde la sociedad civil organizada y del gobierno municipal, por gestionar el crecimiento urbano y minimizar los efectos negativos de la expansión territorial.

Sin embargo, de inmediato aparecen las limitantes para lograr una gestión eficiente de la administración del territorio y, en primer lugar —casi contradictoriamente— el pago para los profesionales de la planeación urbana: ningún erario público alcanzó para sostener a los nuevos funcionarios. Durante el siglo xx se propusieron mecanismos para allegarse recursos económicos y cubrir el gasto de estos empleados, que al final no prosperaron por ser iniciativas y propuestas que carecieron de continuidad, que aparecían en periodos de campaña política o durante el primer año de una administración municipal. Es decir, durante una buena parte del siglo xx, la constante fue el discurso de requerir profesionales dedicados a la planeación territorial, pero con la imposibilidad de contratarlos por carecer de recursos financieros.

Al iniciar el auge del periodo algodonerero en la década de los años cincuenta, la ciudad es organizada por intereses privados: al norte los empresarios, al sur los empleados, al oriente los ejidatarios

⁶⁵ Durante la administración municipal de Alfonso Sánchez Garza (2011-2013), se determinó que era necesaria una adecuación al marco jurídico del IMPLAN, por lo que se aprobó por parte del Ayuntamiento la derogación del Reglamento de 1998 y se aprobó la creación de un nuevo IMPLAN con la publicación del Decreto Núm. LXII-669 en el *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas*, de fecha 25 de noviembre de 2015. El arreglo consistió en mantener la facultad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y dedicar al IMPLAN a una función de investigación (ver Art. 7 del Decreto 669).

⁶⁶ Desafortunadamente, en el nuevo IMPLAN esa situación no cambió.

⁶⁷ Por carretera, la distancia entre Matamoros y Monterrey es de 300 km.

y rancheros, y al occidente la preservación de las tierras agrícolas. El Plano Regulador de 1960 proponía una limitación a la expansión urbana de la ciudad en las direcciones sur y sur-oriente, y una expansión al poniente, desde el límite con el río Bravo y hasta el sur de la carretera Sendero Nacional. En la práctica, el crecimiento de la ciudad se dirigió por donde no se proponía y no creció donde se proyectaba. La instalación de la empresa Química Flúor, a inicios de la década de los setenta, canceló la posible urbanización alrededor de la carretera a Reynosa. El gobierno municipal aparece, entonces, como subordinado a los intereses del capital, sin una estructura administrativa para dirigir la expansión urbana.

En la década de los setenta, y en vigencia de la Ley General de Asentamientos Humanos, la ciudad se expande sobre tierras de origen ejidal, las más baratas por su condición de ensaltramiento, al sur y sur-oriente. No obstante, se trata de un suelo inadecuado para uso habitacional, con seis a ocho metros sobre el nivel del mar, una casi nula pendiente y problemas de inundación, con muchas dificultades para introducir servicios subterráneos como agua entubada y drenaje. El agotamiento de la tierra disponible y con una limitada intervención de la administración pública municipal, reorientaron la expansión urbana en dirección poniente al iniciar el siglo XXI.

También hay que asentar que estos esfuerzos por institucionalizar la planeación a nivel municipal se presentaron sin un marco legal pertinente, ya que la Ley General de Asentamientos Humanos (federal) fue promulgada hasta 1976. El IMPLAN nació en 1998, al amparo de la segunda Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, con una gran voluntad política por encauzar los esfuerzos de planeación territorial, pero con un desconocimiento legal incluso básico, pues se pretendió dotar al IMPLAN de la facultad del territorio municipal, cuando la facultad permanecía en el R. Ayuntamiento y que, además, no podía derivarse a un ente en cuyo gobierno de dirección había representantes de asociaciones civiles y educativas que no eran producto del voto popular.

Es posible concluir para la ciudad de Matamoros que, desde la década de los años treinta, tanto grupos económicos organizados como diversas administraciones municipales, han intentado

dirigir el crecimiento urbano de la ciudad, según su entender de lo que es mejor, y no lo han conseguido. La razón recurrente del fracaso, dicen, es la ausencia de recurso presupuestal para contratar a los profesionales de la planeación, y aunque con variaciones así parece haber ocurrido durante todo el siglo XX. A partir de la revisión detallada, se observa que no siempre hubo un presupuesto por ejercer y, normalmente, se alegó insuficiencia en aquellas actividades vinculadas a la planeación.

Las tierras que se han incorporado a la mancha urbana son tierras baratas —origen ejidal— y sólo al agotarse se siguen con tierras de mayor valor, por lo que cobra sentido una lógica comercial y no una lógica normativa. También es de observar una ausencia total de movimientos sociales, aunque las condiciones de vida sean precarias y quizás ameriten una expresión de inconformidad. El discurso de que la planificación es para mejorar las condiciones de vida de las personas, sea expresado por grupos como la CANACO o los AIA o un presidente municipal, se queda justo en las palabras. Si bien, existe un andamiaje legal pertinente, que se construye desde mediados de la década de los años setenta hasta el presente, la coordinación entre los niveles de gobierno y expresada en el territorio de la ciudad, aún es precaria, tal que compite —esa precariedad— con la condición de servicios y equipamientos en las áreas de crecimiento urbano de Matamoros.

La administración pública municipal aparece entonces como subordinada a los intereses del capital, sin una estructura administrativa para dirigir la expansión urbana.

FUENTES

Documentales

Archivo Histórico y Hemeroteca Museo Casamata (AHHMC).

- Grupo Documental Presidencia I y II (periodo: 1930 a 1992).

Hemerográficas

La Voz de la Frontera, H. Matamoros, Tamaulipas, 1948-1957.

El Bravo, H. Matamoros, Tamaulipas, 1968-2001.

Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 1991, <<http://www.dof.gob.mx>>.

Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, Ciudad Victoria, 1995-2022.

Bibliográficas

Barajas, María del Rosio, Araceli Almaraz, Marcos Sergio Reyes y Josefina Pérez (coords.), *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo xx*, México: El Colegio de la Frontera Norte, 2011, versión digital en: <<https://colef.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1014/603>> (consultado el 14 de julio de 2022).

Bass, Sonia, *Estructura social y planeación urbana en la Ciudad de México, 1990-2000*, México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2011.

Bettin, Gianfranco, *Los sociólogos de la ciudad*, España: Gustavo Gili, 1982.

Borja, Jordi, *Movimientos sociales urbanos*, Argentina: SIAP, 1975.

Castellanos, Alicia, *La vida fronteriza*, México: Nuestro Tiempo, 1981.

Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, México: Siglo XXI, 1974.

Dalla Torre, Matías Agustín, *Tensiones y conflictos de competencias en la política de ordenamiento territorial en Mendoza*, Tesis de doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo, 2018.

Duhau, Emilio, “La urbanización popular en América Latina: ¿institucionalización o pactos sociales implícitos?”, en: Antonio Azuela (coord.), *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina Ciudad de México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 19-29.

Durand, Jorge, “El programa bracero (1942-1964). Un balance crítico”, en: *Migración y Desarrollo*, vol. 9, 2007, pp. 27-43.

Garza, Gustavo, *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México. Los parques y ciudades industriales, 1953-1988*, México: El Colegio de México, 1992.

_____, “Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México”, en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 142, 1999, pp. 269-311.

_____, “Evolución de las ciudades mexicanas en el siglo xx”, en: *Información y Análisis*, vol. 19, 2002, pp. 7-16.

_____, *La urbanización en México*, México: El Colegio de México, 2003.

Garza, Jaime, *Llamadme Jaime*, México: Instituto Tamaulipeco para la Cultura y las Artes, 2013.

Greene, Ricardo, “Pensar, dibujar, matar la ciudad. Planificación y competitividad en el urbanismo moderno”, en: *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 31, núm. 94, 2005, pp. 77-95.

Guerrero Miller, Alma, *¡Por eso...! Historia del Sindicato de Jornaleros y Obreros Industriales de Matamoros, Tamaulipas*, México: Centro de Investigación Multidisciplinaria de Tamaulipas / Sindicato de Jornaleros y Obreros Industriales, 1993.

Harvey, David, *Social Justice and the City*, Gran Bretaña: Edward Arnold, 1973.

_____, *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, España: Akal, 2007.

Lefebvre, Henri, *De lo rural a lo urbano*, España: Península, 1971.

Lojkin, Jean, *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, México: Siglo XXI, 1977.

Pani, Mario, Domingo García Ramos, Víctor Vila y Miguel de la Torre, “Plano regulador de la H. Ciudad de Matamoros, Tamaulipas-México”, en: *Arquitectura México*, 1960, núm. 70, pp. 62-80, versión digital en: <<https://fa.unam.mx/editorial/wordpress/wp-content/Files/raices/RD06/REVISTAS/70.pdf>> (consultado el 14 de julio de 2023).

Rosique, José Antonio, “Gestión metropolitana: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización”, en: Roberto Eibenschutz y Ligia González (coord.), *El Legislativo ante la gestión metropolitana*, México: Porrúa / Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco / H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2009, pp. 171-190.

Terán, Manuel, *Agua, tierra y hombre. Semblanza de Eduardo Chávez*, México: Desfiladero, 1985.

Topalov, Christian, *La urbanización capitalista*, México: Edicol, 1979.

Electrónicas

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Subsistema de Información Demográfica y Social*, en: <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>> (consultado el 16 de mayo de 2022).

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “Ordenamiento territorial”, en: *Plataforma de Territorios y Paisajes Inclusivos y Sostenibles*, en: <<https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/contexto-general/es/>> (consultado el 14 de julio de 2022).