

Perspectivas y herramientas para el diseño de un sistema integrado de desarrollo urbano (SIDU)

Margarita Camarena

Profesora e Investigadora del Departamento de Políticas Públicas, Universidad de Guadalajara

César Gilabert

Seminario de Los Altos, El Colegio de Jalisco, AC.

Resumen

Entre las tendencias del cambio mundial, la "economía del conocimiento" surge como una poderosa corriente de reestructuración de los procesos de sentido de la sociedad. En este marco se inscribe el propósito del presente artículo: producir una perspectiva y las herramientas necesarias para racionalizar dinámicamente las demandas surgidas del proceso de planeación urbana. Más allá de los términos del "óptimo económico", la propuesta de diseño que aquí se ofrece al lector obedece al criterio de la "suficiencia política". En la primera parte del artículo se sugiere una visión de la planeación urbana como un proceso permanente; la segunda parte muestra una propuesta sistemática para el desarrollo urbano; y la tercera parte ofrece una guía para el diseño de un plan de desarrollo urbano integrado.

Abstract

Among world change tendencies, the "economy of knowledge" appears as a powerful stream restructuring the processes that give sense to society. In this frame it's inscribed the article's purpose: to produce a perspective and the tools needed to rationalize dynamically the demands coming out from the urban planning. Further than the terms of "economic optimum", the proposal of design offered to reader here, obeys to "political sufficiency" criteria. Article's first part suggests a vision of urban planning as a permanent process; second part shows a systematic proposition for urban development; and third part offers a design guide of an urban integrated developing plan.

Palabras clave: Economía del conocimiento, planeación urbana, estrategias políticas.

INTRODUCCIÓN

Una de las necesidades más reiteradas ha sido que la planeación se convierta en un proceso de la gestión pública enfocado a resolver las demandas como un mecanismo adaptador al cambio socioeconómico. Para ello se han formulado soluciones muy diversas. Desde nuestro punto de vista, al analizar estos

aspectos es inevitable llegar a otra visión, fundamentalmente política, del desarrollo y de los medios que lo hacen posible.

El propósito de este trabajo es formular una perspectiva e instrumentos que racionalicen dinámicamente las demandas elucidadas en el proceso de planeación, comprendido como centro operativo de la gestión pública que relaciona propósitos de diversos actores para hacer imperar el interés hegemónico no tanto en los términos del "óptimo económico", sino de la "suficiencia política" que logra la adaptación a las cambiantes condi-

ciones de las relaciones de poder y de sus términos económicos.

No se trata nada más de modernizar las técnicas de la planeación para hacer mejores planes, sino de integrarlas en una visión mayor que logre multiplicar la capacidad ejecutiva del plan y, con él, de la propia gestión pública. Con el objetivo de desarrollar una visión sistémica de la planeación del desarrollo urbano, tanto estatal como municipal, en la que se inscriban los programas sectoriales y regionales, se adopta un enfoque sustentable de la planeación, centrado en una racionalidad ecointegradora del

1. Se agradece la participación del M. en C. Antonio Aguilera Ontiveros en el diseño del modelo para el sistema aquí propuesto. Y al M. en I. Mario Salgado Viveros, sus contribuciones sobre las etapas de la planeación integrada del desarrollo

aprovechamiento de los recursos, así como en conceptos generales de la evaluación y de los sistemas suaves de acción que superaron las propuestas de la planeación convencional.

El sentido de concertación política —que es fundamental en el quehacer político porque le imprime una perspectiva global sobre el conjunto de situaciones sociales, económicas y culturales— se transmite al desempeño de los gestores públicos por medio de innumerables instancias más o menos relacionadas con las redes del poder político. Lo cual puede resultar evidente, igual que sus consecuencias en el sentido de que el ánimo de las decisiones tomadas escapa al interés general y de largo plazo en aras de los intereses específicos dominantes.

Pero si la intencionalidad política de la planificación escapa a los fines de la ciudadanía, la dominación que se ejerce con su intermediación le obliga a reunir la totalidad de demandas significativas y a darles respuestas estratégicas que nada tienen de “neutras” pues son funcionales al interés dominante. Han de contemplar tanto las demandas-consecuencias de los actores organizados, como el uso de medios y resultados-impactos de las soluciones, siempre políticas, que orquestrarán.

La planificación insume visiones generales, requiere ser comprensiva de los propósitos comunitarios y realizar los fines de las élites a las que sirve. De este modo, convencidos de la orientación de las herramientas del poder, que no puede ser plural, apelamos a la posibilidad de conseguir un mayor espacio para la resistencia en el juego de la racionalidad imperante. Así, introducimos las variables de “adaptación” y

“cambio” y el sentido de, por decirlo de algún modo, “poder en peligro de extinción” que alerta sobre la magnitud de las consecuencias que ha tenido la exclusión de una racionalidad social de largo plazo, ecotecnológica y sustentable, del aprovechamiento de los recursos naturales.

Aunque hemos revisado las experiencias de la participación exitosa en muy diversas condiciones económicas y culturales, no adoptamos una visión participativa a ultranza sino, más objetivamente, nos guiamos por un análisis de las relaciones de poder concretado en las localidades. Pero tampoco deseamos derivar a partir de ello, en la apología de los grupos locales dominantes. Orientamos la perspectiva de este trabajo en función de los conceptos de equidad y calidad de vida, y de lo que consideramos legítimas aspiraciones de democracia.

Como la política pública puede alcanzar distintos grados de coherencia y convertirse en guía de la acción pública —ya sea entendida como eficaz reguladora o tan sólo como símbolos o pretextos de la gestión del mando—, son muy diversas las maneras de planear y las formas en que cobra sistematicidad. Aquí pretendemos agregar la visión integrada de sus efectos y convertirla en una planeación para el desarrollo sustentable, conscientes de que esta visión del desarrollo no podría aceptar el imperativo de desacelerar el crecimiento para hacer prevalecer otra racionalidad; ahí se encuentra, además de su límite más poderoso, el argumento principal para su crítica.

Es posible que en este trabajo logremos apuntar una diferencia clave en la visión del tiempo, de su

manejo y de sus relaciones con el futuro al que anticipa y construye propositivamente. Pero además, hay diferencias que existen entre esta propuesta y otras en cuanto a sus objetivos y alcances, a la definición de las demandas, a la amplitud que se impone a sus resultados, a la solidez de los planteamientos y a la responsabilidad con la que se usan estos medios, siempre de índole política y social; pero, sobre todo, estamos conscientes de marcar una distinción drástica con respecto a los enfoques de la implantación y control que caracterizan otras visiones de la planeación.

Si fuere posible que esta diferencia de enfoque influyera sobre la forma de pensar y de actuar no sólo de los planificadores sino fundamentalmente de los tomadores de decisiones, y sobre la manera de discernir los problemas por parte de los actores sociales involucrados en tales tomas de decisiones, veríamos cumplido el propósito de que la planeación sea utilizada no como un elemento estático sino como una herramienta eficaz en el proceso de adaptación al cambio que al exponer la racionalidad imperante puede mitigar la necedad y cerrazón tanto de funcionarios como de las élites a las que sirven y, al mismo tiempo, aleccionar a otros agentes sociales sobre las posibilidades que tienen para racionalizar su resistencia y desmitificar las relaciones sociales.

Se busca fomentar un uso flexible y amplio de la planeación. Puesto que una adecuada planeación es un entendimiento de la comunidad, su efectividad depende de que todos los elementos en juego estén ligados integralmente. Para ello no basta poner énfasis en la técnica (por cierto que si las cosas dependieran

sólo de esta pretendidamente razón neutra, hace mucho que se hubieran resuelto los graves problemas humanos), es indispensable referirse a las relaciones de poder.

Por otra parte, como la generalidad de lo urbano, de su economía y cultura y de sus impactos devastadores en el medio ambiente hacen que la planeación de las ciudades sea prioritaria para lograr una mejor utilización de los recursos que la que se ha hecho hasta ahora para satisfacer las demandas de los ambientes construidos en cualquier ámbito del gobierno municipal, regional, estatal o de país, es urgente robustecer los medios y sistematizar tanto las facultades como las experiencias de los gobiernos locales urbanos, frecuentemente situados en contextos que han conurbado distintos municipios y regiones culturales.

En este sentido, es importante conocer no sólo las dimensiones de los medios y recursos disponibles para resolver las demandas, sino tomarlos en cuenta en sus proyecciones políticas y culturales para poder organizar su transformación sustentable. Ubicarlos, adicionalmente, en función de los cambios coyunturales, a veces, imprevisibles, para prestar la atención adecuada a las relaciones entre la demanda y la utilización de los recursos presentes que ya no alcanzan a precisar conceptos como costos de oportunidad, economías de escala y costos totales de la ciudad y de sus regiones de influencia. Aquí hacemos uso del enfoque de sistema, visto comúnmente como la relación entre lo que existe y lo deseado, y también definido como una distancia pero establecida entre un estado actual indeseado y un estado deseado. Desde este último en-

foque, la resolución de problemas requiere de un proceso mental que modifique el estado actual del sistema, es decir, el estado actual de la realidad. Su alcance depende de qué tanto se desagreguen los elementos del sistema sobre el que actúan.

Desde nuestra perspectiva, en el proceso de desarrollo urbano, la planeación se traduce en un proceso en el que se definen objetivos de corto, mediano y largo plazo, donde se aprecia la coherencia de estos objetivos y la disponibilidad de los recursos para llevarlos a cabo, procurando mantener siempre un orden y una cierta operación del sistema.

A continuación, se presentan las consideraciones sobre la planeación como proceso permanente que sirven como referencia para entender lo que proponemos, más adelante, como sistema integrado de desarrollo urbano (SIDU). Al final, aparecen las conclusiones más importantes de esta reflexión sobre el modelaje del proceso de planeación.

VISIÓN DE LA PLANEACIÓN URBANA COMO UN PROCESO PERMANENTE

El concepto de planeación va más allá de la definición del conjunto de actividades relacionadas para lograr determinados resultados, requiere definir objetivos y metas en tiempos y situaciones concretas. El resultado del proceso de la planeación es lo que se conoce como un plan y para alcanzarlo requerimos realizar una serie de secuencias y etapas cuya naturaleza motiva esta reflexión.

La complejidad del fenómeno

urbano, y fundamentalmente la concurrencia de corrientes de interés, de grupos de opinión, de aspiraciones que pueden ser evidentes o subyacentes en el proceso social, hacen que este proceso requiera una conceptualización de mayor efectividad y capacidad para garantizar una realización que logre las metas previstas.

Para el establecimiento de un sistema de centros urbanos en el ámbito de las entidades federativas es pertinente comenzar con el proceso de planeación del desarrollo urbano, a partir del análisis de la distribución de la población en un territorio específico. Así, dar cuenta de su dinámica y sus características, a fin proponer los rangos que permitan conocer el comportamiento de las corrientes migratorias, el crecimiento de la población y el desarrollo de los centros urbanos.

Nos interesan particularmente las localidades con una población urbana que rebase los 2,500 habitantes, porque éstas han aumentado significativamente en las últimas décadas en nuestro país, de manera que se perfilan como los elementos sustantivos de un verdadero sistema integrado de desarrollo urbano.

En el transcurso del siglo pasado fue notable la vinculación existente entre el comportamiento de los sistemas de producción y el desarrollo de los centros de población, lo cual da un sentido de interacción donde no parece haber partes sueltas, por lo tanto, la comprensión de esta dinámica precisa de una visión sistémica, con el objeto de estudiar los centros urbanos en desarrollo considerando su articulación en un conjunto definido teóricamente, en oposición a la concepción aislada de centros de población,

cuya articulación supone una estructura jerárquica —política y simbólica— que suma, sin integrar, los entornos físicos, formando un “sistema urbano” como un producto aleatorio, así las áreas metropolitanas de la ciudad de México o de Guadalajara.

La dinámica económica y social en el nivel de los estados de la República, y de todos y cada uno de los municipios, puede analizarse también como un sistema, de allí nuestra propuesta de un sistema integrado de desarrollo urbano. Establecer esta visión en el ámbito estatal es útil para definir los vínculos que se producen entre los centros urbanos por encima de los límites administrativos municipales, lo cual supone también una dimensión diferente del encuadre municipal. Por el momento, bastará con identificar una cuarentena de localidades mayores de 2,500 habitantes en algún estado,² como el punto de partida para identificar la relevancia de los flujos de intercambio de bienes y servicios, de corrientes de población y de recursos que definen la dinámica del suprasistema. Desde luego, en otro nivel de análisis se requiere abordar la historicidad de las articulaciones, las particularidades de cada subgrupo, los procesos culturales que otorgan diferentes significados a la interacción de la comunidad con la naturaleza, etcétera.

La incorporación del sistema integrado de desarrollo urbano a todo el contexto, y de manera principal el medio ambiente, constitu-

ye la formación de un conjunto de sistemas que podríamos denominar el suprasistema. Si sólo nos quedáramos en ese plano nos valdrían las críticas de ahistoricidad y “abstraccionismo” que merecieron el estructural funcionalismo y las teorías sistémicas excesivamente formalistas. En nuestra opinión, salvamos este reduccionismo al concebir las acciones sociales en sus contextos particulares y con base en evidencias empíricas, así como en la interpretación de las conexiones significativas construidas históricamente y que en algún momento se convirtieron en el asiento de las relaciones de intercambio; tal es nuestro interés por los centros de población, sin olvidarnos de su inscripción en un territorio con organización política estatal que, a su vez, forma parte de la Federación, por el lado de la división política, pero que en referencia a las dinámicas de intercambio y de la globalización, ve desvanecerse tales referentes de circunscripción; lo mismo que si consideramos el factor tecnológico, tendríamos que aceptar que las escalas del tiempo y la distancia se trivializan en una homogeneidad desconcertante que transforma la lejanía en un reto para inventar nuevas formas de cercanía, tal como muchos jóvenes lo hacen por la internet en experiencias de *cybersex*, por citar un sólo estereotipo.

Salvada la digresión, el problema es cómo concebir y conocer el territorio estatal. En nuestra opinión, lo primero que se debe detectar es el impacto ambiental de cada una de las pequeñas localidades seleccionadas. Y de acuerdo con su relevancia —en este caso, aquellos recursos naturales presionados por los sistemas económicos— elaborar un esquema de desarrollo susten-

table que utilice tales recursos sin atrofiar su reproducción, sea tierra, agua, bosques, aire, gas, petróleo...

Este enfoque nos lleva a replantear el papel de la planeación urbana y avanzar hacia un proceso operativo y de cambio directivo, más que la tradicional planeación normativa, de nivel estratégico y de macroplanes.

SISTEMA INTEGRADO DE DESARROLLO URBANO

Objetivos del sistema

El sistema integrado de desarrollo urbano tiene como objetivo lograr un verdadero y eficiente desarrollo del conjunto de asentamientos humanos de un estado, a partir del ámbito de lo urbano. En cierta forma, es una concepción del espacio social de lo urbano en la totalidad de un territorio estatal, partiendo de la premisa de que las acciones realizadas tanto en los centros de población como en el territorio agropecuario tienen una articulación que da cuerpo a la sociedad urbana. Incluso en el caso de localidades de talla menor a la considerada como urbana, hay evidencia material para sostener que sus actividades forman parte del proceso urbano. Esto es así no sólo como una condición teórica, sino en obediencia a que el territorio estatal, regional, municipal y micro-regional está estructurado de acuerdo con los sistemas de comunicación que se han desarrollado para enlazar los centros urbanos.

Por consiguiente, determinar la operación del sistema —el conjunto de interrelaciones entre las localidades y la suma de todas las variables

2. Una primera aplicación de este modelo se desarrolló en el estado de Querétaro en el año de 1997, actualmente estamos desplegándolo en la región de Los Altos de Jalisco.

económicas, políticas y culturales— nos permite sentar las bases de una planeación interactuante, dinámica y de amplio espectro. La regulación de procesos de economía urbana atenderá al flujo de los insumos de todos los centros de población, ya que cualquier impacto en una de las variables determina las relaciones de dicha variable en los otros centros de población y en relación con el conjunto del sistema. Dicho de otro modo, la rentabilidad del suelo urbano se mantiene como información en todas las localidades con las características propias de cada una de ellas, pero el impacto que pueda realizarse en uno de los centros de población llegará a afectar las condiciones de las rentas del suelo en aquellas localidades cuyas relaciones sean de mayor relevancia con la del impacto inicial.

Las conveniencias administrativas y jurídicas de visualizar un sistema integrado de desarrollo urbano potencian la eficacia y eficiencia de dichas estructuras para lograr sus objetivos institucionales, por eso son un objeto teórico y práctico adecuado para proponer una planeación dinámica. De esta manera, las acciones dejarán de ser visualizadas de forma aislada y su rentabilidad de beneficio se ampliará a los centros que forman el sistema, para lograr una relación de costo-beneficio favorable.

2. Tareas del sistema

El SMDU aquí propuesto tiene las siguientes tareas básicas:

1. Establecer y propiciar las direcciones de cambio adecuadas a la realidad planteada por la dinámica social de las ciudades.

2. Establecer y mantener un flu-

jo de información de la dirección de cambio que la propia sociedad va desarrollando.

3. Evaluar y analizar las tendencias evolutivas y mantener un seguimiento continuo en factores que pueden ser considerados disfuncionales o peligrosos para el desarrollo futuro. En su caso, se harán las recomendaciones pertinentes. En este punto hay que aclarar que los transgresores no necesariamente tienen que ser los individuos y sus organizaciones, sino también las dependencias de la administración pública. De aquí surge la necesidad de que los mecanismos de control se incorporen a la corriente de participación ciudadana.

4. Diseñar, evaluar e instrumentar estrategias de cambio. A partir de diagnósticos veraces, definir los puntos más relevantes de la problemática urbana y señalar estrategias de conducción y respuesta. Estas estrategias no son elementos para instrumentar planes y programas de acción, corresponden al establecimiento de parámetros de efectividad, sobre los cuales se puedan evaluar adecuadamente los proyectos particulares y públicos. La base de las estrategias que deben ser generadas son los siguientes ámbitos normativos:

- a) Política-ideológica.
- b) Jurídica.
- c) Técnico-científica.

El primer ámbito es necesario para la adecuada congruencia entre la ideología política del gobierno y la realidad social; el segundo sirve para que las estrategias se encuentren debidamente fundamentadas y amparadas; y el último tiene la finalidad de darle congruencia a las estrategias, determinando las restricciones que impone la realidad,

a través de los estudios científicos y técnicos.

Estructura del sistema

El SMDU se conforma de la siguiente manera:

1. *Subsistema de información para el desarrollo urbano.* Existen antecedentes, durante la administración zedillista,³ de que se llevaron hasta el rango de ley los esfuerzos de integrar el desarrollo informativo al nivel de un programa nacional de desarrollo que, sin haberse generalizado, pueden ser tomados en cuenta porque señalan la necesidad de establecer en cada una de las entidades estatales una comisión para el desarrollo informático, y cuyas principales tareas son: coadyuvar a la creación de sistemas homogéneos de información, así como actualizar y modernizar los instrumentos y equipos. El objetivo es que los flujos de información sean confiables, vigentes y útiles para la toma de decisiones en los sectores productivos y de servicios, tanto en el sector público como en el privado. Este es el punto de partida para el desarrollo de un subsistema de información que consolide los flujos de intercambio de bienes y servicios del SMDU.

Resulta claro que los elementos de éste aparezcan en el resto de los subsistemas, ya que su objetivo fundamental es generar, clasificar, procesar y transmitir la información que cada uno de los subsistemas produce y requiere. Asimismo, vale destacar que incluye la clasificación y procesamiento de la información

3. El Programa Nacional de Desarrollo Informático 1995-2000, en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.

de las instancias de participación ciudadana (demandas sociales), de las instancias de la administración pública y de las organizaciones civiles.

El establecimiento de esta red, por lo tanto, supone una visión sistémica, según lo señalamos antes, porque el SIDU es un *constructo* teórico que determina la estructura de la red, sus jerarquías, organización, operación y mantenimiento. En el inicio del proceso, la generación de la información está en función de las demandas del propio sistema para la toma de decisiones; por ejemplo, es difícil tomar decisiones si no se tiene información del catastro urbano y rural. En otras palabras, el sistema de información debe ser polifuncional, es decir, útil para todas las entidades sectoriales y territoriales del sistema.

La organización de este subsistema deberá atender a los criterios de operatividad y de congruencia con los procedimientos que generen la información, de tal manera que se impidan limitaciones que pongan en riesgo los flujos de información. Dado que la administración pública tiene una estructura estable, puede constituir el punto de enlace básico para desarrollar todos los elementos de este subsistema, con proyección para que en el mediano plazo genere un organismo especializado que garantice su eficiente operación. Así, la estructura de la administración estatal se enlazará en una red de correspondencia sectorial con las estructuras municipales. En cada municipio, dependiendo de la organización de sus centros urbanos, podrá establecerse el correspondiente enlace con la red estatal.

II. *Subsistema de control y revisión*

interno. Las estructuras administrativas actuales de los tres órdenes de gobierno cuentan con instrumentos de seguimiento y control en el desarrollo de los diversos programas de inversión; sin embargo, es necesario establecer un subsistema que integre los procedimientos de dichos niveles de gobierno, con base en criterios de operación homogéneos, así como revisar los objetivos intermedios y finales de los procedimientos.

El SIDU requiere permanente supervisión y ajuste, de manera que su eficiencia se incremente para lograr los objetivos de la propia planeación del desarrollo urbano, de ahí que este subsistema sea un elemento de revisión interna de tiempos y procedimientos, a fin de detectar las posibles fallas y proponer las estrategias de cambio.

III. *Subsistema de monitoreo y evaluación.* Este subsistema persigue el análisis y la evaluación de los distintos programas de la administración pública, para establecer el grado de efectividad e impacto del desarrollo urbano, lo cual requiere establecer los procedimientos y criterios de evaluación de cada programa dentro del conjunto de acciones del sistema. Asimismo, las acciones del sector privado y las obras especiales deberán atender a un registro particular que haga congruentes las evaluaciones del sector público y el privado. En última instancia, este rubro alertará sobre el impacto de los diversos proyectos sobre el ambiente, y documentará los resultados parciales de las estrategias trazadas en los programas de la planeación para el desarrollo urbano. Además, será la base de las políticas de difusión para conocimiento de la participación social y el acce-

so de la retroalimentación, lo que mantendrá una política de interacción con los beneficiarios.

IV. *Subsistema de direccionamiento del cambio.* El diagnóstico de problemáticas urbanas y la búsqueda, diseño e instrumentación de estrategias de solución para las mismas es el objetivo de este subsistema. Generará los parámetros necesarios para correlacionar los proyectos de acción con las estrategias establecidas, de modo que el sistema no sólo evalúe las acciones del sector público y del privado, sino que establezca con veracidad las medidas reales del beneficio que producen.

GUIÓN PARA EL DISEÑO DE UN PLAN DE DESARROLLO URBANO INTEGRADO

1. *Modelo. Estrategias y escenarios.*

Aquí proponemos un enfoque de los procedimientos para la planeación del desarrollo urbano, entendido como los pormenores para la realización del plan; debe cumplir con ser breve y ordenado, ya tiene el propósito de ser una herramienta líder para organizar la acción de gobierno; es una propuesta sintética, didáctica y conciliadora de intereses. Reúne los elementos explicados antes para mostrar, paso a paso, cómo se elabora un plan para el desarrollo integrado de los medios a objeto de satisfacer las exigencias de los asentamientos urbanos.

El uso de este guión supone que se desplegará el plan arriba citado, del cual ya se han identificado sus componentes; aquí se darán las instrucciones. Posteriormente, se con-

sidera la operación y el control del plan, haciendo énfasis en la capacitación de tomadores de decisiones y administradores públicos, al igual que en los requisitos previos para su ejecución. Además, en los criterios de seguimiento y evaluación con los que se calibra el éxito del plan y, en particular, de sus diversas líneas de acción y de los proyectos puestos en marcha.

2. Organización

Las etapas consideradas en el proceso de planeación son:

- Definición de la problemática.
- Planeación normativa.
- Planeación estratégica.
- Planeación operativa.
- Implantación y control.

Cada una de ellas se subdivide en diversos capítulos, programas de acción concertada, partes corresponsables e instrumentos. A su vez, cada subdivisión es descrita mediante sus contenidos y propósitos.

Las cinco etapas interactúan entre sí, aunque debe notarse que en la definición de la problemática se establecen los fines que debe alcanzar el plan, y que recogidos en la segunda etapa, constituyen el nivel articulador central de todo el proceso metodológico de elaboración del plan. Para comprenderlo de esta manera es importante destacar que todo el plan adelantado se desprende lógicamente del subsistema 4, señalado como "subsistema de direccionamiento del cambio".

En virtud de que este subsistema constituye el núcleo del sistema generador del plan, las etapas mencionadas desdoblán y precisan hasta la mínima acción contenida en el plan. Al dividir los problemas,

clasificarlos y encontrar sus partes fundamentales, así como los tratamientos que les corresponden según el grado de relevancia o prioridad que se les asigne en el sistema, será posible, de acuerdo con determinados criterios de evaluación, discernir los medios y los fines con los que se estructura el plan. De forma análoga, se deben precisar los flujos de información y de recursos con los que se debe operar y controlar la puesta en marcha del plan.

El *SIDU* propuesto para este guion es de carácter iterativo, su normatividad se mantiene en constante revisión como resultado de los esquemas de seguimiento y control. Aunque se han considerado diversas perspectivas de la planeación y, especialmente, el diseño de los planes de desarrollo urbano, así como varias experiencias exitosas en su aplicación, la visión aquí desarrollada pretende ir más allá de planificación tradicional.

Aquí adoptaremos como propios del sistema nuevos criterios y experiencias centradas en el *direccionamiento del cambio*; se busca sustituir los estrictos conceptos de objetivo y meta, prolongados desde el presente a partir de las dimensiones de la escasez y del déficit en la satisfacción de las demandas, estableciendo las dimensiones del horizonte a futuro que resuelve las necesidades, adecuando progresivamente los recursos y las capacidades. Esta propuesta busca provocar el cambio a través de proyecciones del futuro, cambiando el presente hacia lo futuro, sobre la premisa de que el desarrollo se logra fundamentalmente por la multiplicación del potencial y por la definición precisa de los requerimientos del futuro, y no únicamente por la acu-

mulación de las acciones.

3. Primera etapa. Definición de la problemática

La determinación del problema alcanzará su carácter en la confrontación de los resultados parciales que se viertan en las primeras aproximaciones de cada una de las cinco etapas mencionadas, y no surge en su versión definitiva de manera independiente de la elaboración del plan. No podemos aceptar una definición de la problemática como un diagnóstico aislado sin la definición de los objetivos que se plantean a lo largo de la elaboración del plan, porque depende específicamente de:

- a) El establecimiento de metas y objetivos.
- b) La recolección de datos y los inventarios de información.
- c) El mapeo de las factibilidades de crecimiento.
- d) Las estrategias alternativas de crecimiento.
- e) El plan seleccionado.

Existen técnicas que permiten ajustar los problemas hasta lograr una estructura coherente como un conjunto de demandas. El inventario ambiental que identifica las fuentes de recursos naturales de las comunidades y las regiones geográficas naturales de las que forma parte, además de sus condiciones críticas, resulta clave en el manejo integrado de los recursos que se establecen en esta primera etapa. Un inventario de recursos naturales adecuadamente elaborado es una herramienta útil para resolver innumerables aspectos del plan.

4. SEGUNDA ETAPA.

PLANEACIÓN NORMATIVA

La etapa normativa de la planeación comprende todos los objetivos, metas y propósitos, así como los estados previstos, las secuencias de las acciones tendientes a la solución de los problemas. Es el resumen de las propuestas concretas para normar los principios políticos, técnicos y administrativos, así como los criterios y mecanismos de participación de las comunidades. También contiene las disposiciones para la óptima coordinación y realización de las actividades.

La etapa normativa incluye los capítulos indicados en el cuadro 1.

5. Tercera etapa. Planeación estratégica

La planeación estratégica agrupa las propuestas ordenadas a las que se llega en la elaboración del nivel normativo del plan. Además, incluye las propuestas derivadas de los planes concurrentes, de los diversos niveles de gobierno, y en este caso de desarrollo urbano, aquellos que se refieren principalmente a los objetivos y metas de cada localidad, municipio o región.

Esta etapa tiene como propósito principal agrupar los programas que afectan a las ciudades y sus áreas de influencia, precisando las obras de acciones que deben adoptarse y promover en las localidades seleccionadas. Este conjunto de centros urbanos, con su dinámica, constituye la base del sistema integrado de desarrollo urbano sobre el que se erige todo el proceso de planeación.

Asimismo, comprende los programas en los que se requiere la participación de dos o más sectores o dependencias de la administración

pública, y todos aquellos programas concurrentes sobre asentamientos humanos. Su propósito principal es desarrollar e implantar diversos tipos de programas operativos.

Esta etapa estratégica incluye los programas de acción concertada señalados en el cuadro 2.

6. Cuarta etapa. Planeación operativa

En el desarrollo de esta etapa se establecen los lineamientos para la ejecución de los programas, obras y acciones en el marco de la estructura administrativa del sector público, se establecen además las responsabilidades correspondientes y sus alcances. También señala el esquema de prioridades, de acuerdo con las etapas anteriores y con el proceso de contratación de los recursos asignados. En esta fase de carácter técnico se fijan plazos y costos de cada una de las acciones para estructurar todos los programas y poder definir el programa operativo anual.

Así, se dedica a los compromisos que deberán contraer los diversos sectores de la administración pública, y los plazos para cumplirlos. Relaciona los diferentes programas de los tres órdenes de gobierno, los de acción directa y los de acción convenida, entre ellos el Convenio Único de Desarrollo Social, que se establece entre los niveles federal y estatal. Existen también convenios de orden sectorial específicos entre ambos niveles de gobierno. Se pueden realizar acciones convenidas entre los órdenes estatales y municipales, para producir documentos programáticos multisectoriales y, en el caso particular del desarrollo urbano, estrategias que se deriven

del plan estatal. Son también factibles de realizarse convenios intermunicipales, en el marco de las Comisiones de Conurbación.

En esta etapa se abordan las cuestiones de normatividad operativa para la ejecución de los convenios establecidos, en concordancia con las normatividades particulares de cada programa regular. Experiencias sobre esta situación nos indican la conveniencia de establecer una normatividad operativa de carácter administrativo lo más homogénea posible, que cubra los tres órdenes de gobierno y las fuentes de recursos financieros. Esto garantiza la posibilidad de emplear un mismo lenguaje administrativo y permite establecer unidades de evaluación con criterios similares, lo cual facilita el estudio comparativo de todos los programas realizados.

En cuanto a la inversión de carácter privado, es conveniente establecer los marcos de referencia sectoriales a efecto de que su seguimiento sea simultáneo con los programas del sector público. La conveniencia de utilizar parámetros similares en estos dos sectores se verá reflejada en la operación de los subsistemas de información y de direccionamiento del cambio del SUDU.

La etapa de la planeación operativa comprende las siguientes partes mencionadas en el cuadro 3.

7. Quinta etapa. Implantación y control

La puesta en marcha del plan requiere la capacidad del sistema administrativo para realizar en los tiempos y costos establecidos la ejecución de los programas que con-

Cuadro 1

| Capítulos | Contenidos y propósitos |
|--|--|
| • Equipamiento | <p>Establece los requerimientos futuros y los criterios de dotación del equipamiento urbano para los próximos 20 años en las áreas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación y cultura. • Salud y asistencia pública. • Comercio y abasto. • Comunicación y transporte. • Recreación y deporte. • Servicios urbanos. • Administración pública. • Seguridad y justicia. |
| • Infraestructura y servicios | <p>Determina el déficit y los requerimientos a 20 años de infraestructura y servicios urbanos para el futuro de los centros de población y de los sistemas de ciudades para el desarrollo integral de las actividades en lo que se refiere a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agua potable. • Alcantarillado. • Drenaje. • Energía eléctrica. • Alumbrado público. • Recolección de basura. • Tratamiento de aguas negras. • Vigilancia. • Servicios asistenciales, educativos y de comunicación. |
| • Vialidad y transporte | <p>Soluciona problemas de funcionamiento en los sistemas de vialidad y transporte. Con el objeto de dotar de mayor accesibilidad al equipamiento y a los servicios urbanos; disminuir los recorridos en y entre los centros de población y las áreas de influencia atendidas; reducir el congestionamiento del tráfico. Con la finalidad de dar la mejor atención a las localidades se establecen los requerimientos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cada tipo de vialidad intraurbana: • carretera, avenida, calle, libramiento. • Rutas de transporte colectivo. • Tipos de viajes. • Población beneficiada. • Déficit en 20 años. |
| • Ecología | <p>Con el propósito de establecer propuestas concretas para normar los criterios de aprovechamiento, conservación, desarrollo y regeneración del medio ambiente y, específicamente, de equilibrar el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano de los centros de población, se consideran los siguientes principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uso adecuado del suelo. • Evitar la contaminación de cuerpos de agua y mantos acuíferos. • Explotación racional las reservas naturales y culturales. • Reciclaje de desechos sólidos: urbanos e industriales. • Preservación de la calidad de la atmósfera. • Conservación de una relación adecuada entre áreas verdes y población. • Establecimiento de áreas de aprovechamiento, regeneración y conservación. |
| • Prevención y atención de emergencias | <p>Dota del marco técnico administrativo a las acciones de prevención y atención de emergencias urbanas, por medio del conocimiento de los fenómenos naturales y artificiales a que están expuestos los asentamientos urbanos y previene sus efectos, específicamente para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evitar o disminuir las consecuencias de desastres en el desarrollo urbano. • Prever y adoptar niveles de seguridad adecuados ante fenómenos como inundaciones, trombas, derrumbes, etcétera. • Identificar zonas con riesgos potenciales. • Analizar causas, frecuencias y evaluar los efectos de los desastres por medio de normas técnicas y jurídicas, de la asesoría de organismos públicos así como de organismos educativos y sobre la base de la participación de las comunidades en las propuestas y acciones. • Establecer, según los grados de urgencia, las prioridades de la acción y los roles de las dependencias que las llevan a cabo. |
| • Participación de las comunidades | <p>Establecer mecanismos de participación de la población conjuntamente con las autoridades de los diversos niveles de gobierno. Con el propósito específico de establecer medidas para lograr la mayor participación de la comunidad en el ordenamiento del territorio, en la ejecución de las medidas y toma de decisiones, en la representación de los órganos de gobierno, así como en la promoción del trabajo voluntario gratuito por parte de las comunidades.</p> |
| • Administración del desarrollo | <p>Contiene los lineamientos y las normas para la administración, es el mecanismo de realización que funciona con los propósitos de planear, ejecutar y controlar las acciones, programas y proyectos que tienden a regular el crecimiento urbano. Tiene el propósito de definir las disposiciones legales, institucionales, los organismos, el personal, el presupuesto, los mecanismos y las acciones que hagan posible coordinar y realizar las actividades desarrolladas en el medio urbano.</p> |
| • Ocupación del suelo | <p>Con el objeto de un crecimiento urbano ordenado, armónico y equilibrado, se requiere planear cómo se debe ir ocupando el territorio aledaño a los centros de población de acuerdo con el crecimiento poblacional esperado y conforme a los criterios de una administración eficiente del recurso suelo urbano. Para ello hay que determinar las áreas aptas para el crecimiento urbano en general y, particularmente, las áreas de expansión para un aprovechamiento óptimo del territorio. Es indispensable preservar estos recursos de otras ocupaciones que los degraden. Todo esto requiere una fundamentación jurídica que faculte a las autoridades municipales para prohibir ocupaciones distintas de las establecidas, capacitándolas para regular los usos actuales y planear los usos futuros sin entorpecer el crecimiento, y para establecer las vías óptimas en la satisfacción de las necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que puedan clasificarse según los siguientes criterios básicos de usos del suelo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ocupación industrial. • Ocupación por infraestructura interurbana. • Ocupación para recreación y/o paisaje. • Ocupación agropecuaria. • Ocupación forestal. • Otras ocupaciones para: • Áreas de tecnificación agrícola. • Áreas de regeneración por erosión, • Áreas reservadas para la vida silvestre. • Ocupación urbana para nuevos centros de población. • Área requerida para el crecimiento urbano. |

Cuadro 2

| Programas | Contenidos y propósitos |
|--|---|
| • Programa para la delimitación jurídica de los centros de población | De acuerdo con la Ley de Asentamientos Humanos, este programa es un instrumento para definir el área territorial en la que se aplicarán los futuros planes de desarrollo urbano en los centros de población. Comprende los elementos jurídicos necesarios para: <ul style="list-style-type: none"> • Expedir declaratorias de provisiones y reservas que se deriven de los planes. • Autorizar futuros asentamientos urbanos e industriales. • Hacer las declaratorias de usos y destinos del suelo urbano. |
| • Programa de sistemas de enlace interurbano | Sirve de apoyo para mejorar el intercambio entre localidad. Integra las políticas de comunicaciones y transportes con las políticas de distribución de la población y de sus actividades. Establece qué servicios y equipamiento se encuentran al alcance de cada vez más personas. |
| • Programa de dotación de servicios rurales | Orienta recursos del sector público hacia las comunidades rurales con el propósito de beneficiar al mayor número de habitantes posible y de arraigar a éstos en sus lugares de origen. Tiene como propósito evitar la dispersión e identificar, dentro del sistema de ciudades, una serie de poblados aptos para concentrar servicios de atención a la población rural dispersa. Incluye educación, salud, recreación y deportes, cultura, administración, comunicación, comercialización y servicios urbanos. |
| • Programa de aprovechamiento, desarrollo y regeneración de los recursos naturales que se relacionen con los asentamientos humanos | Diseña las propuestas específicas de obras y acciones relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales y valores culturales significativos, desde el agua o el suelo hasta el paisaje. Se dedica a la regeneración y conservación de los recursos naturales y de los valores culturales e históricos; atiende la protección y regeneración del medio ambiente y todo lo concerniente al desarrollo del patrimonio natural. Propone acciones para impedir la destrucción del medio ambiente y para lograr un completo aprovechamiento de los recursos subutilizados. También conserva, y en algunos casos, regenera el patrimonio cultural e histórico para legarlo a futuras generaciones con obras y costumbres que den testimonio de ello. |
| • Programa de integración urbana en zonas de acción concertada | Contiene las acciones de todos los sectores y abre opciones para: 1. Asentamientos de fuertes corrientes de inmigración de personas de escasos ingresos, para que no se asienten en lugares inadecuados o con riesgos de inundación, derrumbes, deslizamientos o en zonas reservadas; 2. Cuando se trata de mejorar asentamientos humanos ya instalados pero que no tienen regulada la tenencia de la tierra y, por ello, no cuentan con infraestructura y servicios básicos, en donde la vivienda es precaria, por lo que se requiere canalizar inversiones de diversos organismos. |
| • Programa de desarrollo agropecuario en zonas de acción concertada | Comprende las obras y acciones que estimulen las actividades agrícolas para incrementar su productividad y frenar la transformación de tierras de alta calidad para cultivos a suelos urbanos. Propone estrategias y herramientas para que las autoridades regulen jurídicamente la preservación de los suelos, solicitando los recursos técnicos y económicos a fin de canalizar créditos a las zonas de desarrollo agropecuario. |
| • Programa de dotación de infraestructura para comunidades pesqueras | Incluye las acciones de aprovechamiento de los recursos económicos para mejorar la calidad de vida de las comunidades. Procura mejorar la alimentación, incrementar el empleo y los ingresos, generar mayor entrada de divisas, mejorar y preservar el medio ambiente de las localidades pesqueras y propiciar las condiciones favorables para el crecimiento de la actividad pesquera. Detalla las propuestas para las comunidades pesqueras en lo que se refiere a la extracción, transporte, comercialización, siembra y desarrollo de especies, específicamente en: <ul style="list-style-type: none"> • Construcción de instalaciones. • Créditos y asesorías técnicas. • Mejoramiento de la vivienda. • Agua potable. • Drenaje. • Alcantarillado. • Energía eléctrica. • Alumbrado público. • Telecomunicaciones. |
| • Programa de dotación de infraestructura para centros turísticos | Incluye obras y acciones en zonas históricas y culturales que por su cantidad o calidad son propicias para el desarrollo de actividades turísticas. Impulsa actividades turísticas como fuentes de empleo, que capten recursos de otras regiones y establezca el equilibrio entre la ocupación en el trabajo y las posibilidades recreativas. También se encarga de la dotación de infraestructura, equipamiento y de los servicios urbanos correspondientes. |
| • Programa de dotación de infraestructura de apoyo a los energéticos | Contiene las proposiciones para dotar a los centros de población de la infraestructura y equipamiento urbano en donde se construyan plantas generadoras de energía o aquellas localidades cercanas a las zonas de extracción de petróleo, carbón mineral o uranio. Su propósito es integrar los centros de población donde se realicen trabajos de explotación, industrialización y comercialización de petróleo y otros energéticos a los sistemas urbanos nacionales, estatales y municipales. |
| • Programa de infraestructura a zonas industriales | Contiene medidas de fomento a zonas de expansión industrial definidas por los planes y programas nacionales de desarrollo urbano e industrial. También estrategias para generar empleos en actividades industriales y de servicio con apoyo en una red de transporte que los comunique con sus mercados de consumo. Tiene como propósitos: <ul style="list-style-type: none"> • Arraigar a la población que busca empleo. • Ofrecer alternativas para la desconcentración territorial. • Propiciar la exportación de mercancías. • Ampliar los mercados de la industria y los servicios. |
| • Programa de equipamiento para la comercialización | Comprende las propuestas para la construcción de lugares aptos para el almacenamiento y la distribución de productos en general y, particularmente, para productos de consumo básico de la población. Abarca aspectos que afectan las condiciones del bienestar de la población y contribuyen a incrementar el intercambio de mercancías entre los centros de población. Procura la dotación de medios para la comercialización y coadyuva a satisfacer las necesidades de consumo de la población. Es un programa que estimula la actividad económica en las regiones. |
| • Programas del sector de asentamientos humanos | Agrupar todas las propuestas que tienen que ver directamente con los asentamientos humanos. Incluye todos los programas operativos, de acciones concertadas, pero que son responsabilidad del sector de asentamientos humanos. Esto permite negociar en bloque con este sector todo aquello relacionado con: planeación de los asentamientos, suelo urbano, zonas industriales, agua potable y alcantarillado, vivienda, equipamiento urbano. Además, establece las prioridades con las que se definen las regiones, localidades o municipios y delegaciones que tengan asignada alguna función dentro del sistema de ciudades; tengan asignada obra o acciones en algunos programas de acción concertada que aún no hayan sido concluidos; indicando en qué plan o documentos se mencionan y a qué aspecto se refieren: <ul style="list-style-type: none"> • Planeación de los asentamientos urbanos. • Suelo urbano. • Ciudades industriales. • Agua potable y alcantarillado. • Vivienda. • Equipamiento urbano. |

Cuadro 3

| Capítulos | Contenidos y propósitos |
|---|--|
| • Sector asentamientos humanos | Relaciona cada programa con las propuestas correspondientes, articula las acciones. Relaciona los programas con las entidades ejecutoras. Establece prioridades en tiempo y costo, y las correspondientes a los plazos: corto, mediano y largo. Proporciona los lineamientos para distribuir la responsabilidad entre los ejecutantes de las obras y acciones expuestas en el nivel estratégico, así como sus prioridades, costos y tiempos de ejecución. Establece el marco de operación entre las diversas entidades ejecutoras, sus correspondientes lineamientos estratégicos y las relaciones convenidas. |
| • Compromisos de los diversos sectores de la administración pública | Ubica los compromisos que deben contraer los diversos sectores de la administración pública. Estos compromisos establecen prioridades, responsabilidades y tiempos de acción. Incluyen las acciones e inversiones de los diferentes sectores: industrial, comunicaciones y transportes, agricultura y pesca, turismo, salud y seguridad social, administración, política económica, laboral y el propio Plan de Desarrollo Urbano Sustentable. |
| • Corresponsabilidad territorial | Identifica territorialmente los sitios en donde se ejecutarán las obras y acciones de los sectores público y privado, a fin de optimizar los recursos de la localidad que corresponda y ampliar los impactos de beneficio. La corresponsabilidad territorial implica la relación que existe de la localidad beneficiada con la obra pública en el esquema del sibu, en los niveles de la micro-región, del municipio, de las regiones y del ámbito estatal. Define las acciones concretas del subsistema del direccionamiento del cambio. |

forman el documento programático. En primer término, es necesario el entendimiento de los alcances y objetivos de la planeación expresados en el documento matriz, de tal manera que cada una de las instancias administrativas contribuya a la obtención de los objetivos. Esta etapa pone a prueba la capacidad del sector público, desde el punto de vista técnico, pero además exige la voluntad política para llevar a cabo las acciones generadas por los compromisos de gobierno.

En todas las acciones convenidas

resalta la importancia de la coordinación de los órdenes de gobierno para eliminar obstáculos y obtener resultados directos. Depende también la generación de información de un sistema administrativo adecuado para lograr poner en marcha una estructura de seguimiento y control.

Las instancias administrativas desarrollan actividades ya establecidas que les permiten un nivel de eficiencia satisfactorio; sin embargo, como parte de una estrategia de modernización y actualización, se

requieren programas que incluyan capacitación y adecuación tecnológica para lograr los objetivos del propio sistema.

Los instrumentos para la puesta en marcha del plan se indican en el cuadro 4.

CONCLUSIONES

La sociedad del conocimiento ha puesto a la disposición de diversos agentes sociales herramientas para la democracia y para la cooperación que técnicamente no habíamos po-

Cuadro 4

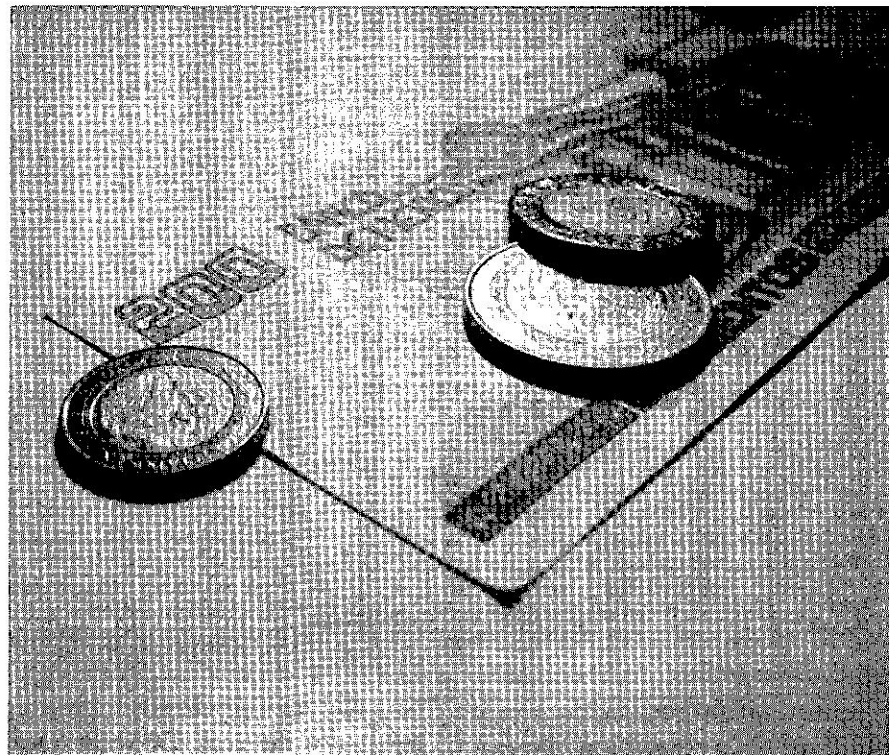
| Instrumentos | Contenidos y propósitos |
|-------------------------|---|
| Instrumentos existentes | Se requieren instrumentos que constaten la capacidad y la responsabilidad de cada nivel de la administración, en la ejecución de las obras y acciones para alcanzar los objetivos propuestos: <ul style="list-style-type: none"> • Ley Estatal de Desarrollo Urbano. • Ley de Planeación. • Plan Estatal de Desarrollo Integral. • Programa Estatal de Desarrollo Urbano. • Leyes y reglamentos elaborados por los estados y por sus municipios para los asentamientos humanos de más de 15,000 habitantes. • Convenio Único de Desarrollo Social. • Convenios Federación-estado-municipio, • Convenios de comisión de conurbación. |
| Instrumentos propuestos | Entre los propuestos, destacan los instrumentos jurídicos, administrativos y financieros, así como los instrumentos de participación social, comunitaria y ONG. <ul style="list-style-type: none"> • Jurídicos. Proyectos de documento aprobatorio del plan y de los convenios para la ejecución de los programas que fundamentan e instrumentan el Plan de Desarrollo Urbano estatal y municipal. • Administrativos y financieros. Determinan los mecanismos e instrumentos administrativos y financieros para el cumplimiento de los objetivos, metas y políticas del plan. • De participación. Determina los mecanismos que hacen posibles la participación social y de las comunidades en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación del plan. |

dido desarrollar, teórica y prácticamente, con anterioridad por la rigidez de las estructuras de poder y la irregularidad cada vez más pronunciada de las oscilaciones cíclicas de la economía.

En el contexto del cambio mundial, están teniendo lugar nuevas tendencias de la relación entre grupos humanos y países, presionando sobre las estructuras que tradicionalmente habían venido reproduciendo el orden imperante. En particular, lo que se ha conocido como "economía del conocimiento" se perfila como una poderosa corriente de reestructuración de los procesos de sentido de la sociedad.

Como quizá se trate más de una consecuencia de caóticas tendencias anteriores del desarrollo capitalista que de un planteamiento por la cooperación social, mundial, es posible que el cambio del papel del conocimiento, como "fuerza productiva" desde la Revolución Industrial inglesa del siglo xvii, a su aplicación estratégica como "capacidad de adaptación", como factor de supervivencia capaz de enfrentar las devastadoras consecuencias ambientales y culturales que ha provocado el propio sistema en su devastadora carrera expansiva, se consolide como un cambio revolucionario de magnitudes históricas inéditas.

En este contexto, estimamos que proponer mejoras a la racionalidad de la planeación facilita otros procesos de cambio en la concepción del desarrollo que serán debatidos cada vez más, pero sobre todo, y en lo inmediato, son avances que pueden constituirse en un medio útil para transmitir las experiencias, y la crítica de tales experiencias, para superar los componentes concep-



tuales y técnico-instrumentales que han restringido las prácticas del proceso de planeación en México.

El aporte principal que hemos hecho se resume en la incorporación de un *subsistema de direccionamiento del cambio* que se demuestra como eje del proceso de planeación—diseño, aplicación y evaluación de políticas—, desde el proceso de planeación considerado en sus términos más generales. Esta propuesta desarrolla tanto una perspectiva como los instrumentos de su aplicación que desde una visión flexible, práctica, rápida, poco costosa, es susceptible de ser adoptada por expertos o no, que estén interesados en la gestión pública responsable del desarrollo urbano integrado.

Con esa intención, es satisfecha la condición de que el sistema propuesto aceptara cualquier demanda, proyecto o necesidad social, y que además la definiera con precisión, jerarquizándola y ubicándola en las prioridades definidas en los

lineamientos de acción. Y también se logra que el sistema asigne los recursos que corresponderían, una vez definidas las ventajas y beneficios que se esperan en los ámbitos básicos del medio ambiente, la economía y la sociedad; igualmente, precisa las corresponsabilidades sectoriales y regionales del caso. Para su puesta en operación agrega un esquema de supervisión y vigilancia del cumplimiento y realiza los ajustes convenientes tanto a los medios o fines como a los impactos esperados, al ser confrontados contra los resultados obtenidos, para corregir su desviación.

Conceptos y medios se diseñan con rigor buscando que sean sencillos, pero se reitera en estas conclusiones que su eficacia finalmente depende de quien ejecute ésta o cualquier otra buena propuesta de planeación. Su desarrollo y aplicación sólo técnicamente depende de las condiciones en que surgen las demandas y se aprovechan los me-

dios para resolverlas concretamente. Pero, como se ha reiterado, esta razón técnica es siempre funcional a los intereses hegemónicos y, por lo tanto, responde a sus finalidades.

Los pormenores del proceso de planeación y el enfoque sistémico con el que se ha desarrollado esta propuesta no pueden asegurar con el éxito de sus aplicaciones su eficacia en la solución de las demandas del bien común. Eso requiere otra estructura de poder, pero sí se estima que dichos avances puedan ser incorporados funcionalmente en la perspectiva dominante de la planeación gubernamental.

Dadas las condiciones de la gestión pública, un adelanto importante lo constituye que se incorporen el conjunto de los factores en juego, básicamente los de carácter ambiental y cultural, y que la jerarquía con la que se priorizan sus respuestas sea "transparente". De este modo se muestra que no hay herramientas neutras para la gestión pública y que, en los términos de las relaciones de poder, existe un espacio sólo pretendidamente cubierto a partir de los enfoques de los políticos-empresarios, que seguramente será cubierto por los adaptadores político-empresariales, que si en otros lugares del mundo han consolidado una tradición de reforma política de la burguesía, en México apenas empiezan a formarse.

A partir de tal enfoque del poder —y con la convicción de que sus herramientas no pueden ser neutras sino que, por el contrario, sus útiles cumplen con distintos niveles de exigencia técnica, del mismo modo que sus ejecutores operan con diferentes grados de responsabilidad—, procuramos diseñar un modelo del proceso de planeación

de desarrollo urbano que cumpla con varias condiciones: una visión de proceso, con ventajas derivadas de una visión más amplia y de mayor coherencia funcional.

El proceso de planeación propuesto para realizar un plan para el desarrollo urbano consta de dos partes principales en su estructura; la primera define una serie de pasos que seguir y la segunda establece las instrucciones para desarrollar una filosofía que anime al plan.

En la primera parte se incluye la definición de cinco etapas secuencialmente estructuradas, que implican un desarrollo metodológico conveniente para la elaboración de información, inventarios, disponibilidades, normatividades que le dan coherencia a todo el conjunto.

Y en la segunda parte de su estructura, se incluyen una serie de seis instrucciones mediante las cuales, aunque no necesariamente de forma secuencial, se desarrolle la visión y capacidad de concepción del plan, sus implicaciones, derivaciones y las perspectivas para poderlo poner en marcha.

En resumen, el sistema integrado de desarrollo urbano (SIDU) propuesto es un *constructo* teórico que comprende cuatro subsistemas operacionales: de información, de control y revisión interno, de evaluación y monitoreo del cambio y de direccionamiento del cambio. Se trasciende la concepción tradicional de la planeación, desde un punto de vista estrictamente metodológico, para la elaboración de un documento programático que incorpora la dimensión de la puesta en marcha en un proceso dinámico que enfrenta intereses distintos, en el que uno predomina pero sólo por su presencia en el seno de una co-

munidad completa e interactuante.

BIBLIOGRAFÍA

- Bassols, A., C. Bustamante, J. Delgadillo y G. González (1992), *México: Planeación urbana, procesos políticos y realidad*, México, IIEC, UNAM.
- Bettlheim, C. (1977), *Planeación y crecimiento acelerado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Delgado, J. y D. R. Villarreal (1991), *Cambios territoriales en México: Exploraciones recientes*, México UAM-X.
- Massé, C. E. y E. A. Sandoval (1995), *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal*, Estado de México, El Colegio Mexiquense.
- Muñoz, C. y A. C. González (2000), *Economía, sociedad y medio ambiente. Reflexiones y avances hacia un desarrollo sustentable en México*, México, Semarnat.
- Nussbaum, M. C. y A. Sen (1998), *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ornelas, J. (1993), *La estructuración del territorio y política regional en México*, México, UAT.
- Rodríguez, S., J. Serrano y A. J. Villar (coordinadores) (González, S., coordinador del tomo II) (1998), *Análisis y planeación del desarrollo urbano, regional y municipal*, Estado de México-UAEM-AMECIDER-IIEC, UNAM.
- Salazar, J., L. Hinojosa y O. Hinojosa (1993), *Selección, preparación y evaluación de proyectos de inversión para el desarrollo local*, México, UAEM.
- Santos, M. (1987), *O espaço do cidadão*, Brasil, Nobel.
- Solís, R. y M. Bazdresch (2002), "Gobiernos locales: Democracia y reforma del Estado", en *Memoria del 2º Congreso IGLOM*, Santiago de Querétaro, IGLOM.