



**Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo**

Facultad de Economía "Vasco de Quiroga"

T E S I S

**"Un concepto de desarrollo urbano con enfoque  
desde el desarrollo local para Michoacán"**

Que para obtener el título de Maestro en Ciencias  
en Gestión Estratégica del Desarrollo

presenta

Alejandro Alamilla Sandoval  
URBANISTA

Director de tesis  
Dr. Jorge Martínez Aparicio

Morelia, Michoacán 2008

# Índice

	Página
Introducción .....	4
<b>Capítulo 1</b>	
<b>El concepto de desarrollo urbano, la planeación y las políticas urbanas nacionales</b> .....	11
1.1. El concepto de desarrollo urbano .....	11
1.2. La planeación urbana como instrumento metodológico .....	14
1.3. La planeación urbana como política de Estado o política urbana .....	21
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Construcción del concepto de desarrollo urbano con enfoque desde el desarrollo local</b> .....	35
2.1. Propuestas de carácter conceptual .....	36
2.2. Propuestas para enriquecer el instrumento metodológico de la planeación urbana .....	37
2.3. Propuestas relativas a la planeación urbana como política urbana .....	40
2.4. El Enfoque del Desarrollo Local .....	41
2.4.1. El desarrollo económico local .....	43
2.4.2. El territorio .....	46
2.4.3. El institucionalismo .....	48
2.4.4. El potencial endógeno .....	51
2.4.5. La participación social .....	53
2.5. Las limitantes del desarrollo local .....	55
2.6. Criterios del desarrollo local a incorporarse al concepto de desarrollo urbano .....	57
2.6.1. Propuestas conceptuales .....	58
2.6.2. Propuestas para enriquecer el instrumento metodológico de la planeación urbana .....	58
2.6.3. Propuestas en relación a la política urbana .....	60

### **Capítulo 3**

<b>Evaluación de programas a partir del concepto de desarrollo urbano con enfoque desde el desarrollo local</b>	.....	63
3.1. Selección de los casos de estudio	.....	64
3.2. Síntesis de los programas de desarrollo urbano	.....	65
3.3. Evaluación del Programa de Desarrollo Urbano de Morelia	.....	66
3.4. Resultados de la evaluación	.....	80

### **Capítulo 4**

<b>Acciones para la instrumentación del concepto de desarrollo urbano con enfoque desde el desarrollo local</b>	.....	88
4.1. Aspectos metodológicos	.....	88
4.2. Aspectos sociales y económicos	.....	89
4.3. Aspectos espaciales y ambientales	.....	90
4.4. Aspectos instrumentales e institucionales	.....	92

<b>Conclusiones</b>	.....	95
---------------------	-------	----

<b>Bibliografía</b>	.....	102
---------------------	-------	-----

### **Anexos**

Anexo 1. Estructura temática de los Programas de Desarrollo Urbano	.....	107
Anexo 2. El concepto de desarrollo urbano con enfoque desde el desarrollo local	.....	110
Anexo 3. Síntesis de los Programas de Desarrollo Urbano casos de estudio	.....	114

# Introducción

Las ciudades son un territorio históricamente privilegiado en el que se confrontan tres lógicas: la acumulación de capital, la acumulación de poder político y la reproducción de la vida humana; y constituyen además áreas potenciales para atraer inversiones nacionales e internacionales que generen crecimiento económico y desarrollo.

"El desarrollo económico y la dinámica urbana son dos caras de un mismo proceso"<sup>1</sup>. De ahí que la ciudad como forma física, no es el producto de circunstancias ni organizaciones improvisadas sino la consecuencia histórica del capitalismo, donde la fuerza del trabajo, el capital y los productos son intercambiados la vuelven también una mercancía que se configura de acuerdo a las necesidades del mercado nacional e internacional<sup>2</sup>.

Las ciudades al desempeñar un rol nuevo y central en el panorama mundial globalizado se disputan espacios de liderazgo de naturaleza financiera, económica, y cultural<sup>3</sup> y es el contexto económico y político que cuestiona la soberanía de los estados-nación obligándolos a abrir vías y derechos a las grandes corporaciones transnacionales para fijar en las ciudades sus recursos financieros.

En este contexto, los territorios ubicados con fuerza y legitimidad social y política frente al embate de la globalización, que se inician con ventajas históricas de posición, infraestructura y sistemas eficientes de administración pública y cuyas sociedades han logrado un proyecto integrador que facilite las iniciativas que conducen al desarrollo,

<sup>1</sup> Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier (2000); *Hacia una planeación urbana crítica*. Ediciones Gernika.

<sup>2</sup> La Marche, (1976) citado por Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier en *Hacia una planeación urbana crítica*. Ediciones Gernika.

<sup>3</sup> Falú, Ana y Marengo, Cecilia (2004); *Las políticas urbanas. Desafíos y Contradicciones en El rostro urbano de América Latina*.

tendrían mayor probabilidad de confirmarse como centros duraderos del poder económico y financiero y como concentradores de los componentes más dinámicos de las actividades económicas y a la vez contribuir al desarrollo de su entorno.<sup>4</sup>

Además de los nuevos desafíos que enfrentarán las ciudades ante la mundialización de la economía, existen condiciones internas o locales que deberán atender antes de pensar en su inserción dentro de sistemas globales.

Año tras año se incrementa la población asentada en localidades urbanas debido entre otros factores al crecimiento natural y a la migración campo-ciudad. En el Estado de Michoacán de Ocampo, la población urbana pasó de 2'606,667 habitantes en el año 2000 a 2'694,541 habitantes en el 2005.

La concentración de personas en áreas urbanas significa una mayor demanda de servicios, equipamiento, infraestructuras, vivienda, suelo urbano y fuentes de empleo que si se adicionan a los rezagos existentes se hace evidente la pérdida de la calidad de vida y la falta de ordenamiento espacial, toda vez que la acelerada urbanización rebasa la capacidad institucional para dar respuesta efectiva a esas demandas.

En forma contrastante a la idea de que en las áreas urbanas existen mejores condiciones para vivir, las estadísticas muestran una situación diferente. Los indicadores de pobreza muestran que el 74% de la población ocupada a nivel estatal percibió en el año 2005 hasta 3 salarios mínimos, y en cuanto a la cobertura de servicios públicos básicos, el 12% de la población no contaba con servicio de agua potable y el 14.67% no tenía drenaje.

Como resultado -en cierta medida- de la pobreza urbana que se registra, se ha agravado el problema de la migración hacia otros estados o países. Michoacán ocupó en el 2005, el décimo lugar a nivel nacional como estado expulsor de población hacia los EE.UU; a partir del año 2000, se ha estimado un total anual de 50 000 migrantes, lo que contribuyó para que entre el año 2000 y el 2005 se registrara por primera vez

<sup>4</sup> Vázquez Barquero, Antonio (2001). La política del desarrollo económico local en Marco de análisis. El enfoque y la política. CEPAL/GTZ. 2004.

en cincuenta años, una tasa de crecimiento estatal negativa (del -.01%), pasando la entidad de 3 millones 985 mil 667 habitantes en el año 2000 a 3 millones 966 mil 073 en el 2005 (una pérdida de 19 mil 594 habitantes). En consecuencia, la población urbana que en el año 2005 constituía el 68% de la población total michoacana también disminuyó, aunque se reconoce que su principal causa es la política macroeconómica y no es un proceso exclusivo de la entidad.

Las ciudades registran una crisis urbana<sup>5</sup>, derivada del crecimiento desordenado, la explotación y contaminación de los recursos naturales, las deficiencias de los servicios públicos, entre otras causas; es una crisis que no sólo anticipa un panorama negativo para la calidad de vida de sus habitantes sino que además pudiese constituir un freno para el desarrollo.

La problemática urbana actual anterior tiene entre otras, dos causas fundamentales: por un lado un proceso de planeación urbana que utiliza metodologías desactualizadas para elaborar programas de desarrollo urbano normativos y generales y por otra parte, una deficiente administración del desarrollo urbano, caracterizada por estructuras administrativas o institucionales municipales que no instrumentan y dan seguimiento a las estrategias previstas en los programas de desarrollo urbano, aún con las limitaciones que éstos pudiesen presentar.

El proceso de planeación urbana respondiendo a su significado actual se ha limitado a la regulación del crecimiento de las ciudades mediante el control del uso del suelo y la dotación de infraestructura y servicios públicos; en la actualidad el desarrollo urbano se concibe como sinónimo de crecimiento urbano.

Además de lo anterior, la Federación establece políticas económicas sin prever el impacto sobre los distintos territorios. En Michoacán se han establecido políticas prioritarias para el impulso sólo de algunas localidades como Morelia o Lázaro

---

<sup>5</sup> Dockendorff, Eduardo y Rodríguez, Alfredo (1996); cita tomada de Escudero, Juan (1999) en La crisis urbana de la Revista Ambiente y Desarrollo, Vol. XV N°1124 pp. 38-40.

Cárdenas, a partir de la existencia de recursos naturales o ventajas productivas importantes para la generación de ingresos a nivel estatal y nacional, respondiendo así al principio bajo el cual se esperaba que el crecimiento de los polos de desarrollo sería suficiente para generar bienestar en sus entornos, lo cual no ha ocurrido.

Por su parte las políticas estatales conciben al espacio urbano como mero soporte físico de las funciones productivas propuestas. Las políticas económicas no se definen a partir de las estrategias contenidas en los programas de desarrollo urbano, aún cuando éstos existan, sino se establecen de forma independiente, marginado con ello la posibilidad de que estos programas articulen estrategias para el desarrollo.

Lo anterior se debe en cierta medida al rezago que se registra en cuanto a dichos programas, ya que de las 171 localidades que integran el sistema urbano estatal, sólo 60 de ellas cuentan con un instrumento de planeación urbana vigente<sup>6</sup>, aunque el 46% de ellos fueron elaborados en la década de los ochentas y el 35% en los noventas.

Ante este panorama se hace necesario replantear el concepto de desarrollo urbano, la planeación y la administración urbana para ofrecer a los gobiernos locales instrumentos que les permitan impulsar el desarrollo en aras de minimizar inequidades y posicionar a las ciudades frente a las crecientes demandas sociales.

Para determinar en qué medida y cómo deberá preverse este replanteamiento definí como objetivo de la investigación realizar una crítica del concepto de desarrollo urbano vigente (capítulo 1) a partir de la cual se construyera un nuevo concepto de desarrollo urbano, integrado por características del Enfoque del Desarrollo Local y de la planeación urbana y por propuestas que desde mi punto de vista coadyuvarían a superar las deficiencias identificadas en dicha crítica (capítulo 2).

La crítica del concepto actual de desarrollo urbano hizo necesaria la revisión de antecedentes en la materia desde 1976, fecha en que se institucionaliza la planeación urbana en México al publicarse la Ley General de Asentamientos Humanos. Tanto la

---

<sup>6</sup> Únicamente se consideran los programas aprobados por los cabildos correspondientes hasta el mes de diciembre de 2007.

crítica como el nuevo concepto de desarrollo urbano se construyeron como herramientas para evaluar los programas de desarrollo urbano de las localidades michoacanas casos de estudio: Cotija de La Paz, Panindícuaro, Morelia, Lázaro Cárdenas, Ciudad Hidalgo y Tlazazalca -aprobados durante los años 2006 y 2007-.

La evaluación de los programas permitió precisar carencias de información y análisis respecto de su propia metodología y respecto de enfoques más integrales y recientes creados para alcanzar el desarrollo local (capítulo 3).

En base a los resultados de la evaluación, en el capítulo 4 se esbozan algunas ideas y acciones con las que se podrían enriquecer y complementar los programas de desarrollo urbano para constituirse en instrumentos para el desarrollo.

El método bajo el cual se elaboró y resolvió esta investigación de tesis buscó demostrar la siguiente hipótesis: el replanteamiento del concepto desarrollo urbano vigente -centrado en el ordenamiento urbano y la dotación de infraestructuras y servicios públicos- a partir de criterios del Enfoque del Desarrollo Local que hacen énfasis en el establecimiento de un proceso inverso de desarrollo, de abajo hacia arriba, donde las políticas sociales sean el punto de partida para la definición de mecanismos económicos que permitan instrumentarlas en base al potencial endógeno, al territorio y a la existencia de condiciones institucionales para la administración del desarrollo urbano, permitirá la definición de estrategias viables e integrales para promover el desarrollo en ámbitos urbanos locales.

La crítica del concepto de desarrollo urbano vigente, la construcción del concepto de desarrollo urbano desde el enfoque del desarrollo local y la evaluación de los programas constituyen un estudio útil para el sector gubernamental, responsable de establecer las políticas urbanas en el Estado, el cual también servirá de base a futuros estudios del sector académico o empresarial dedicado a analizar los procesos urbanos y su relación con el desarrollo. En la actualidad existen pocos referentes teóricos sobre la generación de desarrollo local a partir del desarrollo urbano.

En el proceso de esta investigación documental se revisaron textos sobre el proceso de planeación urbana en México y en Michoacán, desarrollo y políticas urbanas y metodologías para elaborar programas de desarrollo urbano, siendo las principales fuentes de información bibliotecas particulares y públicas, dependencias de gobierno municipales, estatales y federales e Internet.

# Capítulo 1

## El concepto de desarrollo urbano, la planeación y las políticas urbanas nacionales

El propósito fundamental de este primer capítulo es establecer una crítica sobre el concepto de desarrollo urbano vigente centrada en tres aspectos: el significado del concepto mismo, contenido en los ordenamientos jurídicos de la materia y la planeación urbana en sus dos vertientes, como instrumento metodológico y como política de Estado o política urbana que ha estructurado e impuesto el gobierno federal para alcanzar el desarrollo urbano.

### 1.1. El concepto de desarrollo urbano

El desarrollo urbano se describe en el artículo 2° fracción VIII de la Ley General de los Asentamientos Humanos, de carácter federal y vigente desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 (y que abroga la Ley de 1976), como el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Este concepto de desarrollo urbano se reprodujo textualmente en los ordenamientos jurídicos estatales como la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo de 1995<sup>7</sup> en su artículo 9° fracción XIII y en el Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (2005); Decreto 104 publicado en el Periódico Oficial.

<sup>8</sup> Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (2007); Decreto 269 publicado en el Periódico Oficial, Tomo CXLII Núm. 100 Segunda sección.

A partir de la existencia de un concepto único sobre el desarrollo urbano previsto en la legislación mexicana, describo tres de sus principales características: sectorialidad, énfasis en lo espacial y su desvinculación respecto del concepto general del desarrollo.

Respecto de la primera característica, cabe señalar que la sectorialidad está dada por su ámbito de aplicación sobre las áreas urbanas. Prevé como objetivo la atención de la problemática registrada en localidades que contienen más de 2500 habitantes -criterio que de conformidad con la Secretaría de Desarrollo Social, permite clasificarlas como urbanas-. Al atenderse únicamente las áreas urbanas se excluyen sus entornos o áreas de influencia, mismas que predominantemente son zonas rurales hacia las cuales naturalmente se induce la expansión urbana y donde muchas veces se encuentran los recursos necesarios para su funcionamiento (fuentes de abastecimiento de agua, suelo apto para la agricultura o con vocación forestal, entre otros) sin mencionar que éstas áreas se impactan negativamente al constituir, por ejemplo, los sitios de vertido de las aguas residuales generadas por los usos urbanos.

La sectorialidad descrita explícitamente en el concepto propicia un manejo en forma aislada de las urbes respecto de su contexto natural y social. No queda manifiesta la percepción de una necesaria interacción e interrelación de las ciudades con sus entornos inmediatos ni con otras localidades urbanas -lo que debiera ser un planteamiento explícito debido a que las ciudades forman parte de un sistema de ciudades-. A pesar de esta ausencia conceptual la realidad muestra que las urbes propician el cambio de uso del suelo de las áreas rurales, las transforman rápidamente para albergar servicios urbanos complementarios, infraestructuras y equipamientos; sin contar la importancia que tienen las áreas rurales en cuanto a la provisión de mano de obra para las actividades urbanas.

La falta de inclusión de las áreas rurales como parte fundamental del desarrollo urbano se convierte en una de las causas de la anarquía que impera en la mayoría de las ciudades. Tanto las áreas urbanas como las ejidales se administran bajo su propia legislación en función del distinto régimen de tenencia de la tierra que las integran - ejidal, comunal o de pequeña propiedad-. Se ha dificultado el impulso de acuerdos para una administración del suelo interrelacionada, donde los distintos agentes

urbanos como las autoridades ejidales, basados en sus propias competencias establezcan estrategias benéficas para sus circunscripciones. Lo anterior es de vital importancia si se considera que históricamente las ciudades se han asentado y crecido sobre ejidos, lo cual operativamente representa un problema para los ayuntamientos ya que esas áreas quedan fuera de su competencia y por lo tanto no pueden administrarlas ni prever su ordenamiento e incorporación al desarrollo urbano.

El énfasis en lo espacial es todavía más explícito que la sectorialidad ya que dentro del significado del desarrollo urbano se describe como objetivo esencial la regulación y crecimiento de los centros de población. Existe un elemento implícito: la búsqueda del ordenamiento espacial, de la forma física de la ciudad y sus distintos componentes: la estructura urbana, la estructura vial, sus edificaciones y los usos del suelo.

Dicho ordenamiento suele materializarse mediante la zonificación, que según el Código de Desarrollo Urbano se refiere a "la determinación de las áreas que integran un centro de población y delimitan los usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo". Se trata de una propuesta de diseño donde por zonas los planificadores determinan usos del suelo, bajo el precepto de que los predios de una zona pudiesen contar con el mismo uso del suelo.

Como se aprecia tanto el concepto de desarrollo urbano como el de la zonificación incluyen la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; esta coincidencia muestra el énfasis en el ordenamiento espacial como uno de los objetivos del desarrollo urbano. Sin embargo, aunque se busca esencialmente regular la parte física de la ciudad no se evidencia en el concepto la correlación existente entre la configuración urbana como resultado de una forma específica de hacer uso del espacio por parte de la población para la realización de sus actividades cotidianas; en el concepto no se considera el aspecto social como determinante para el diseño de estrategias de conservación, mejoramiento o crecimiento, y en el mismo sentido tampoco se considera la dinámica económica y su influencia en la forma urbana.

El espacio se vuelve el objetivo a regular aunque sea bajo principios ideales de ordenamiento y respeto de los usos del suelo previstos en los programas de desarrollo urbano, donde no se trata sólo de alcanzar ciertos patrones de distribución espacial como un fin en sí mismo sino de que un determinado patrón pueda contribuir para alcanzar metas sociales relacionadas con el bienestar de la población (mejores niveles de empleo y de ingreso, la cobertura de servicios públicos, entre otros). Aquí cabe señalar que no es el respeto de los usos del suelo establecidos mediante un proceso de planeación urbana lo que asegurará estos beneficios, sino que las propuestas de ordenamiento se definan como resultado de un proceso de gestión urbana con los agentes urbanos que tradicionalmente son los que influyen en la configuración de la ciudad, adicionalmente a la creación de condiciones para su implementación y seguimiento<sup>9</sup>.

El concepto de desarrollo urbano denota alcances generales y de carácter cualitativo que imposibilita su medición y otra de sus características principales es la desvinculación del concepto general del desarrollo. En forma lógica el desarrollo urbano debiera retomar los objetivos del concepto de desarrollo y aplicarlos en ámbitos urbanos, sin embargo en su definición no se retoman.

El concepto de desarrollo puede ser entendido como una condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas naturales; esta definición incluye la especificación de que los grupos sociales tienen acceso a organizaciones y a servicios básicos como educación, vivienda, salud, nutrición, y sobre todo, que sus culturas y tradiciones son respetadas dentro del marco social de un estado-nación<sup>10</sup>.

Es evidente que los alcances del desarrollo son más amplios pero que no están siendo reproducidos en los espacios urbanos. El concepto vigente de desarrollo urbano se caracteriza por reorganizar el tejido urbano coadyudando a su funcionamiento, pero conforme a la lógica del sistema capitalista, respetando su lógica estructural y

---

<sup>9</sup> Hansen, N. (1990), Guest Editor's *Introduction en Regional Development Dialogue*. Vol. 1, núm. 11.

<sup>10</sup> Padillas Sánchez, Yuderquis (2000); *Desarrollo Local. Evolución del concepto* en la página de Internet [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

subordinándose a ella, y aspirando a terminar con el fenómeno de "anarquía del crecimiento urbano y a minimizar la disparidad entre diferentes porciones del territorio<sup>11</sup>.

El concepto de desarrollo urbano no plantea objetivos explícitos en términos sociales, institucionales, políticos, ambientales y económicos, necesarios para la búsqueda integral de un desarrollo que provoque cambios estructurales en el territorio y con ello existan condiciones para una mayor calidad de vida en las localidades urbanas y sus áreas de influencia.

## **1.2. La planeación urbana como instrumento metodológico**

El concepto de desarrollo urbano descrito en la legislación vigente se materializa en instrumentos de planeación urbana normados por la Federación. Los programas de desarrollo urbano constituyen esos instrumentos metodológicos que en este apartado serán descritos con objeto de definir su aportación para alcanzar el desarrollo urbano, aún bajo la lógica sectorial, espacial e independiente del concepto general del desarrollo bajo el cual se han concebido.

Para ello, en principio se defino a la planeación urbana y describo algunos de sus antecedentes para luego mencionar las características que permitan situarla como un instrumento metodológico.

La planeación urbana fue descrita en el artículo 32 de la Ley del Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo de 1995<sup>12</sup> como la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, a través de acciones, inversiones, obras, servicios, que en base al ejercicio de las atribuciones de las autoridades competentes en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, tienen como propósito alcanzar el desarrollo urbano estatal y municipal, de

---

<sup>11</sup> Garnier, Jean Pierre (1976); *Planificación urbana y neocapitalismo* en Cuadernos Estadísticos de Geografía Urbana. Año 1 N° 6 Universidad de Barcelona

<sup>12</sup> Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (1995); *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo* en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Morelia, Michoacán.

conformidad a los objetivos, metas, políticas e instrumentos previstos en los programas de desarrollo urbano y su zonificación.

Como se aprecia hay coincidencia con el concepto de desarrollo urbano en cuanto a su énfasis en lo espacial, ya que engloba también aquellas intervenciones urbanísticas como respuesta a problemas urbanos y conjuga todas las decisiones y acciones que dan paso al mejoramiento de un lugar. Se considera una alternativa para ayudar a resolver la pérdida de población en las áreas urbanas, la existencia de espacios vacíos que desarticulan la trama urbana y el tejido social y en general la decadencia de las ciudades.

El concepto de la planeación urbana ha permanecido inalterado desde que apareció en México en la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, aunque en 1976 al publicarse las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, se sentaron sus bases jurídicas. Existe un desfase entre la legislación vigente y la complejidad de las áreas urbanas pero a pesar de ello la planeación urbana constituye un instrumento imprescindible del que no se discute su oportunidad ni cómo debería materializarse en acciones o estrategias concretas, y en particular hasta qué grado de control sobre la vida ciudadana debe llegarse.

Lo que es necesario es adecuarla a la realidad actual para que al momento de instrumentarse sea efectiva como mínimo en términos espaciales. "La planeación urbana puede ser un medio para gestionar el territorio y renovar su organización, basado en el reconocimiento de un sistema de interdependencias y de relación entre la ciudad y los entornos naturales, y a su vez, como un proceso que permite la articulación de las iniciativas de los agentes públicos y privados para buscar sinergias y desarrollo de una ciudad"<sup>13</sup>.

La planeación urbana y los programas de desarrollo urbano entendidos como sus instrumentos metodológicos tienen características que serán analizadas para comprender en qué grado constituyen alternativas u obstáculos al desarrollo urbano. Estas características se refieren a la estandarización de la metodología con la que son

<sup>13</sup> Steinberg J. (2005); *Strategic Urban Planning in Latin America: experiences of building and managing the future* en Hábitat International, Vol. 29 N° 1.

elaborados, el bajo o en algunos casos, inexistente nivel de análisis de la información que contienen, al predominio de los aspectos espaciales, la falta de interrelación temática entre sus apartados, la forma centralizada bajo la que se diseñan y la generalidad de sus propuestas.

Antes de dicho análisis es propicio definir los programas de desarrollo urbano de centros población, materia de esta investigación. De conformidad con lo previsto en el Código de Desarrollo del Estado de Michoacán de Ocampo<sup>14</sup> "son instrumentos de planeación que incorporan los objetivos nacionales y estatales del desarrollo urbano y traducidos en políticas, instrumentos y acciones tendientes a lograr un desarrollo equilibrado del centro de población.

Según el artículo 64 del mismo Código los programas contendrán los elementos que hagan posible la congruencia y uniformidad metodológica para su debida ejecución técnica, jurídica y administrativa, integrando como mínimo los siguientes apartados:

- I. Introducción. La motivación, denominación, antecedentes, ámbito espacial de aplicación y fundamentación jurídica;
- II. Diagnóstico-pronóstico. En el que se analizará la situación actual y las tendencias del área o sector del desarrollo urbano que comprenda el programa, en sus aspectos socioeconómicos, físicos-poblacionales, de infraestructura, equipamiento, servicios, vivienda, riesgos y vulnerabilidad, medio ambiente, vialidad y transporte, imagen urbana, suelo y demás componentes urbanos, así como un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas;
- III. Objetivos. En los que se contemplarán los propósitos o finalidades que se pretenden alcanzar con la ejecución del programa;
- IV. Metas. En las que se precisarán las acciones, obras o servicios, de acuerdo con los objetivos planteados en el corto, mediano y largo plazo;
- V. Los mecanismos de congruencia con los diversos programas de la materia y del medio ambiente;

---

<sup>14</sup> Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (2007); *Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo* en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

- VI. Estrategias. En las que se establecerán los lineamientos y políticas del programa y las alternativas para su ejecución;
- VII. Corresponsabilidad sectorial. Se establecerán los responsables de la ejecución de las acciones, obras o servicios, de las inversiones y los criterios de concertación con los sectores público, social y privado;
- VIII. Acciones de inversión. En las que se contendrán las prioridades del gasto público, social y privado;
- IX. Bases financiero-programáticas. en las que se preverán los recursos disponibles para alcanzar las estrategias;
- X. Instrumentos de política. Contendrán el conjunto de medidas, mecanismos y disposiciones jurídicas, técnicas y administrativas, que permitan la institucionalización, ejecución, control y evaluación del programa;
- XI. Proyectos estratégicos. Contendrán los proyectos que deberán ejecutarse de manera prioritaria;
- XII. Estructura de organización y coordinación para la formulación, ejecución, control, evaluación, actualización o modificación total o parcial del programa; y,
- XIII. Anexo gráfico. Que expresará en una forma descriptiva el contenido básico del programa y la ubicación espacial de los proyectos, obras y servicios.

La información anterior deberá clasificarse en cinco niveles de planeación: antecedentes, normativo, estratégico, programático y de corresponsabilidad sectorial e instrumental. En el Anexo 1 se desglosa la estructura temática que debe presentar un Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población.

Los programas de desarrollo urbano se elaboran en base a una metodología estandarizada establecida por parte de la Federación y particularmente de la Secretaría de Desarrollo Social. Existen guías metodológicas para elaborar programas de diferentes ámbitos de aplicación: estatales, regionales, sectoriales, municipales, de zonas conurbadas, de centros de población y parciales.

Planteo que están estandarizadas ya que son guías únicas que no consideran la existencia de diferentes ciudades en cuanto a tamaño, rango de población, ubicación o

vocación productiva; son guías federales que no atienden las particularidades de los diversos territorios existentes en el país.

Con el seguimiento de las guías, se logran elaborar programas o inventarios de recursos naturales, infraestructuras, equipamiento y en menor medida de aspectos sociales, institucionales y financieros; programas que aún bajo su propia lógica sectorial no constituyen sino un concentrado de líneas de trabajo, proyectos y obras, que a decir de los Ayuntamientos y las autoridades estatales, son necesarias para minimizar el rezago en materia de servicios públicos básicos (agua potable, drenaje, alcantarillado, electrificación y pavimentación) y para proveer del suelo requerido para la expansión de las ciudades, todo ello en base al incremento poblacional previsto en base a proyecciones realizadas para el corto, mediano y largo plazos.

Aunque las guías como su nombre lo indica debieran emplearse por los gobiernos únicamente como referencia, en el caso de los Ayuntamientos, debido a su baja capacidad técnica las conciben como documentos no susceptibles de adecuación para atender la problemática urbana que registren y se limitan a describir en forma genérica e incompleta los datos que las guías tiene contemplados y que en su mayoría son de tipo espacial.

El Código de Desarrollo Urbano de Michoacán prevé que a partir de los datos requeridos para los programas se realice un análisis que sirva de base para definir estrategias urbanas, sin embargo, el desconocimiento de los procesos de planeación y sus alcances y el que no siempre los responsables del desarrollo urbano en los Ayuntamientos tienen una formación afín al urbanismo hacen del análisis una asignatura pendiente. No hay desglose de la información que contienen, se queda en una descripción de datos estadísticos que parcialmente justifica la propuesta de crecimiento de las ciudades.

Como se verá en el capítulo 3, al momento de evaluar los seis programas de desarrollo urbano, la descripción de estadísticas y de criterios de ordenamiento hace programas prácticamente similares, que sólo se diferencian entre otros temas, por la cantidad de reservas para el crecimiento urbano.

Respecto al predominio de lo espacial sobre aspectos como los sociales, económicos o institucionales, se debe reiterar lo dicho en el apartado del concepto de desarrollo urbano, es una condición inherente a la visión que en la materia tienen las autoridades federales, visión que se reproduce por los gobiernos responsables de dirigir la política urbana estatal.

En teoría los programas debieran -a partir de un análisis integral que contemple lo socioeconómico, político, institucional y lo espacial- establecer criterios de ordenamiento como condición básica para la generación o consolidación de actividades económicas que aseguren mayor bienestar de la sociedad, sin embargo en la práctica no ocurre.

El interés manifiesto en las autoridades locales, responsables por mandato constitucional de la formulación y aprobación de los programas de desarrollo urbano de competencia municipal, se avocan a definir las áreas hacia donde se podrán autorizar nuevos fraccionamientos (basados en ocasiones por compromisos políticos y tratando de atender criterios técnicos que establecen áreas de reserva libres de riesgo naturales o donde las condiciones naturales permiten una urbanización menos costosa). Así una vez determinadas las reservas, el trabajo de los técnicos se centra en la búsqueda de datos e información que justifique la propuesta de crecimiento.

Dos de los cinco niveles de planeación que integran un programa de desarrollo urbano, el de antecedentes y el estratégico abordan casi en su totalidad aspectos espaciales. En el primero se presenta el diagnóstico del medio físico natural -localización del área de estudio, rangos de pendientes, tipos de suelos y rocas, la situación de los cuerpos de agua, vegetación, información que al ser traslapada da como resultado las áreas susceptibles de ser empleadas para el crecimiento de la ciudad-; el medio físico construido (coberturas, costos de introducción y calidad de los servicios de agua, drenaje, alumbrado público, electrificación y pavimentación y ubicación, población atendida y déficit o superávit del equipamiento urbano; Aunque también se describe información de carácter socioeconómico.

En el nivel estratégico se prevé la propuesta de expansión urbana y los proyectos prioritarios, definen las zonas urbanas que deben conservarse por sus cualidades

naturales o mejorarse si carecen de infraestructura. Bajo la perspectiva de ordenamiento ambos niveles constituyen las partes más importantes del programa, ya que los tres niveles restantes se integran con el fundamento jurídico y normativo de la planeación, la definición de instancias responsables y tiempos de ejecución de las propuestas y los mecanismos para su instrumentación.

Debido a la baja capacidad técnica municipal o a la falta de información no existen posibilidades de que los diferentes apartados de los programas se interrelacionen para construir propuestas fundamentadas. Por ejemplo, la descripción de estadísticas socioeconómicas debiera traducirse en estrategias de tipo económico ya sea para dinamizar la actividad productiva o definir actividades potenciales que funcionen como motores del crecimiento económico junto con la previsión de proyectos de infraestructura; sin embargo las estadísticas se describen sólo para cumplir con el apartado y no tienen mayor utilidad.

Una situación similar ocurre entre los proyectos estratégicos y sus mecanismos de instrumentación donde no hay vinculación, sobre todo porque con describir que para llevar a cabo acciones de desarrollo urbano se requiere buscar financiamiento mediante subsidios, créditos o recursos propios se considera que ya está cubierto el rubro, sin atender que los proyectos si son específicos y requieren mecanismos diferenciados, ejecutivos preparados para instrumentarse.

Otro ejemplo se da entre las acciones de inversión y los proyectos estratégicos, en donde se establecen todos los proyectos que sean posibles sin considerar que la disponibilidad de recursos financieros en los ayuntamientos es limitada, no se prevén los proyectos que se realizarán con recursos propios y disponibles y en los que se recurrirá a instancias externas a los municipios para su realización. Esto sin considerar que tampoco en muchos programas se hacen estimaciones del costo de los proyectos u obras.

Un último aspecto relacionado con los programas se refiere a la forma en que son elaborados. El Estado o los municipios por mandato legal son los únicos responsables de su aprobación, lo que quizá es una de las causas que no permiten fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.

Ha habido avances para que la sociedad se involucre y opine, sin embargo su participación sólo legitima un procedimiento administrativo que los gobiernos deben cumplir, pero al final las opiniones de la ciudadanía pueden o no ser tomadas en cuenta, quedando centralizada nuevamente la planeación del desarrollo urbano en instancias gubernamentales: la aprobación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano está a cargo del gobierno de la República, los programas estatales y regionales por los poderes ejecutivos de las entidades federativas y los programas municipales y de centros de población a cargo de los Ayuntamientos.

La metodología para los programas la establece en forma centralizada la Federación y la retoman los estados y municipios y su aprobación y puesta en vigencia jurídica también corresponde a los gobiernos. Así la participación ciudadana como proceso de construcción de capital social crece en la medida en que los gobiernos lo permiten y no acorde a la complejidad de las necesidades urbanas.

### **1.3. La planeación urbana como política de Estado o política urbana**

La planeación urbana considerada como política urbana ofrece a las administraciones locales herramientas de soporte financiero y de planificación para facilitar la transformación de los contextos construidos en las ciudades, demandados por las necesidades del tiempo y la dinámica urbana.

La política urbana como tal constituye la estrategia para inducir un determinado modelo de ciudades y al igual que la estructura metodológica establecida para elaborar los programas de desarrollo urbano tampoco ha sufrido mayores variaciones desde el año de 1976, que como se mencionó es cuando jurídicamente se sientan las bases de la planeación urbana en México.

La política urbana desde mi punto de vista no ha sido diseñada para crear condiciones que permitan implementar el concepto del desarrollo urbano. Algunas de las deficiencias que presenta en su diseño se refieren a su desvinculación del resto de las políticas públicas federales o estatales y particularmente de la política económica, el empleo de instrumentos metodológicos desactualizados como los programas de

desarrollo urbano, lo que contribuye a que ni bajo su propio paradigma logre su objetivo fundamental: el ordenamiento urbano, además de que va perdiendo cada vez más su carácter preventivo.

La política urbana tampoco se ha estructurado para impulsar la construcción de capacidades estatales o municipales el desarrollo urbano; capacidades institucionales y capacidades sociales en mayor medida para los responsables de ejecutar acciones urbanas en las entidades o los ayuntamientos o para aquellos que fuera de las instancias públicas, quieran a través de los mecanismos de participación ciudadana apoyar y vigilar la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano.

Existen otros factores de la política urbana que pueden ser vistos como elementos negativos para alcanzar sus objetivos, por un lado está la influencia que ejercen los planificadores quienes desde una visión segmentada y con métodos obsoletos impulsan modelos ideales de planeación que responden a una normatividad federal igualmente estandarizada y por otro, el que las políticas urbanas además del ordenamiento buscan como objetivo esencial la consolidación y dotación de los servicios públicos básicos y el equipamiento urbano.

Asimismo la visión espacialista donde se concibe al espacio como mero soporte de las funciones urbanas, hace de las políticas urbanas herramientas sectoriales y desintegradas del contexto urbano, donde se impulsan desde esta lógica, polos de desarrollo o únicamente algunas ciudades en el entendido de que al crecer económico, su entorno se verá beneficiado automáticamente.

Respecto de su desvinculación de otras políticas públicas se puede comentar que el Estado ha institucionalizado dentro de su sistema de políticas públicas las siguientes:

- ✓ Políticas macroeconómicas (monetaria y fiscal, de cambios y de comercio exterior).
- ✓ Políticas económicas sectoriales (agricultura, industria, minería, transporte, obras públicas).
- ✓ Políticas sociales (vivienda, salud, educación, seguridad).

- ✓ Políticas regionales (promoción de zonas periféricas a través de exenciones impositivas, concentración de inversiones, centros de desarrollo, programas de desarrollo rural); y,
- ✓ Políticas urbanas (gestión de la infraestructura y los servicios públicos locales, normas de ordenamiento de usos del suelo).

Bajo ese sistema, las políticas urbanas han asumido casi mecánicamente que su propósito central consiste en adoptar estrategias que fortalezcan los niveles urbanos intermedios con base en un sistema de ciudades que facilite la difusión del desarrollo a las regiones y/o ciudades más atrasadas, sin embargo, las disposiciones contenidas en los programas de desarrollo urbano, de alcance local y con inclinación hacia una visión física de la ciudad han mantenido un papel marginal y escasa integración con las demás políticas, que aunque tienen un obvio impacto en cada lugar, tradicionalmente se determinan desde el ámbito federal<sup>15</sup>.

La desvinculación de otras políticas se agudiza con las de carácter económico, a pesar de la importancia que la economía tiene sobre el desarrollo urbano. Aunque debiesen estar interrelacionadas, los programas sólo se emplean para legitimar intereses de algunos de los agentes locales intervenientes en los ámbitos de aplicación de los programas de desarrollo urbano o en otros casos se relegan las disposiciones de dichos instrumentos para dar paso a la instalación de proyectos productivos rentables que finalmente tiene un impacto sobre la infraestructura, los usos del suelo y el crecimiento de las ciudades.

La anterior no es una situación nueva ni exclusiva de México, ya que en la década de los sesenta, bajo la influencia del desarrollismo Cepalino se institucionalizó de manera generalizada la planificación en América Latina pero asociada a la industrialización sustitutiva de importaciones comandada por el Estado<sup>16</sup>. Así se promovió el desarrollo industrial como base para generar un desarrollo territorialmente balanceado sin considerar que habría un impacto espacial en las ciudades.

<sup>15</sup> Coraggio, José Luis (1997); *La política urbana metropolitana frente a la globalización* en Curso de Posgrado de Desarrollo en áreas metropolitanas, Revista EURE Vol. XXIII N° 69, Santiago de Chile.

<sup>16</sup> Coraggio, José Luis (1999); *Perspectivas de la planificación urbana en el contexto de la globalización* en Ciudad futura: Nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades

Así la política urbana privilegia no al Estado y a la sociedad urbana sino al capital industrial, comercial, bancario e inmobiliario, diseñando y configurando los espacios urbanos locales, metropolitanos y su entorno regional, a partir de la hegemonía del capital financiero<sup>17</sup>.

El Estado antepone las políticas económicas para generar desarrollo, orientar y conducir del desarrollo social, político y económico de México y aunque con fundamento en ello se ha instaurado una política económica tendiente a establecer un sistema de relaciones socioeconómicas amplias, operativas y ágiles en lo institucional, no han sido suficientes como para adoptar la estabilidad y continuidad a largo plazo de un proceso nacional de integración y modernización y menos de un auténtico desarrollo.

En 1982 cuando se inicia el proceso de reformas neoliberales en la economía mexicana así como en el resto de las economías latinoamericanas, fue evidente que estas fracasaron debido a que no promovieron un crecimiento económico estable, para aliviar la situación de pobreza y exclusión social que prevalecía en la región como producto del desplome del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y la crisis de la deuda interna.

No es necesario ser un crítico empecinado de los capitalismos latinoamericanos para comprobar que la misión de las políticas neoliberales (reformas macro estructurales de transición hacia la globalización económica, el desmantelamiento del Estado benefactor y la desregulación de la economía) aplicadas radicalmente parece haber sido la de potenciar las exorbitantes ganancias de las minorías adineradas de América Latina y con ello, la exclusión de crecientes sectores de la población de los beneficios del progreso económico. Derivado de estos procesos históricos, la región de América Latina sigue siendo en la actualidad la de peor distribución del progreso económico.

---

<sup>17</sup> Idem.

La política urbana pretende ser establecida por las autoridades gubernamentales a través de metodologías que dan forma a los programas de desarrollo urbano, que como mencioné en el apartado anterior, datan de la década de los setentas y dada la complejidad que las áreas urbanas han adquirido con el paso del tiempo, se ven rebasadas y obsoletas para que a través de ellas se logren establecer estrategias de solución a los problemas espaciales, ambientales, sociales, económicos, institucionales y políticos.

El paradigma de la planeación urbana bajo el que se elaboran dichos programas busca regular el uso del suelo y establecer criterios de ordenamiento espacial, sin embargo, a pesar de que en ellos se establecen áreas de crecimiento para el futuro, así como áreas de preservación ecológica -que por cualidades naturales o productivas se pretende mantenerlas al margen de la expansión de la ciudad- estas no son respetadas, quedando sólo la propuesta como un esfuerzo técnico para inducir un patrón de crecimiento que la mayoría de las veces no es coincidente con los intereses de agentes locales como los desarrolladores de vivienda, los industriales y en general los empresarios.

Se puede señalar que la política urbana en México ha sido escasamente positiva, entendiendo por positividad el acatamiento de sus disposiciones, en lo particular respecto de la zonificación que se consigna en los programas de desarrollo urbano, lo que obedece al subdesarrollo de estados y municipios, al centralismo económico y político, a la escasa capacidad de realización de la sociedad para resolver sus problemas -generada por siglos de pasividad de la ciudadanía- y a que sus aspectos conceptuales y técnicos, su enfoque y características se han mantenido prácticamente inalterados desde su institucionalización en la década de los setentas; permitiendo caracterizarla como una planeación regulatoria, sectorial, gubernamental y coyuntural, en un país que ha cambiado de forma significativa<sup>18</sup>. Y solo agregaría también como causal de lo anterior, el desconocimiento de la legislación vigente y la falta de voluntad política, ante todo de las autoridades locales, para hacerla cumplir<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Rébora Togno, Alberto (2003); Viabilidad de las propuestas: el replanteamiento del paradigma de la planeación urbana.

<sup>19</sup> Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier (2000); *Hacia una planeación urbana crítica*. Ediciones Gernika.

Lo anterior aplica en aquellas localidades que cuentan con instrumentos de planeación donde se prevén necesidades de suelo e infraestructuras para el futuro como base para un desarrollo urbano seguro y programado, lo que queda rebasado ya que mientras se planea el crecimiento de la ciudad se sigue construyendo sin criterios de ordenamiento. De forma lógica ese principio no aplica cuando no existen programas como en el caso de 111 de las localidades michoacanas consideradas como urbanas.

El diseño de la política urbana en México no ha profundizado en la necesidad de formalizar y reglamentar la construcción de nuevas capacidades en los ayuntamientos para que hagan frente al problema del desarrollo urbano local.

Por ejemplo, la integración de las áreas administrativas de urbanismo o desarrollo urbano municipales no es una disposición jurídica obligatoria para los ayuntamientos, lo que se traduce en Michoacán, en que la función relativa a la planeación urbana se esté realizando dentro de las áreas de obras públicas, bajo el entendido de que las obras relegan la elaboración de instrumentos de planeación. De tal forma en el Estado existen 49 oficinas de Urbanismo y Obras Públicas municipales y 17 sólo de urbanismo.

La administración del desarrollo urbano se ve mermada por lo anterior pero además existen otras variables como la relativa al perfil profesional de los responsables de dirigir dichas oficinas. Se cuenta a nivel estatal con 64 profesionistas afines al área - arquitectos o ingenieros civiles-, y 32 personas cuya formación académica básica o media superior. La falta de conocimiento sobre planeación urbana y formación académica afín al desarrollo urbano agrava las carencias institucionales locales y cabe señalar que ello ocurre porque la legislación no regula en este sentido.

Las capacidades institucionales en materia de desarrollo urbano pueden complementarse con las capacidades existentes en la sociedad para constituir la en un agente activo inmerso en los procesos de toma de decisiones públicas con incidencia en sus territorios.

La legislación michoacana contempla diferentes mecanismos para que la sociedad participe de las políticas urbanas, uno de los cuales está representado por las Comisiones Municipales de Desarrollo Urbano, que según el Código de Desarrollo Urbano son obligatorias para los Ayuntamientos y deben integrarse en los tres primeros meses luego de la entrada de una administración y a pesar de ello, por desconocimiento o falta de interés no se da cumplimiento en tiempo y forma. Al mes de mayo de 2007 -según reportes de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente del Gobierno del Estado- en las administraciones municipales actuales (2008-2011), sólo se han conformado 11 de las 113 comisiones.

Otro mecanismo de participación lo constituye la Consulta Pública en la que se exhiben los programas de desarrollo urbano ante la ciudadanía. En este proceso se registra un bajo nivel de participación, debido a la ignorancia sobre el tema o a los tecnicismos empleados por quienes los elaboran y buscan imponer a los agentes urbanos su modelo de ciudad.

La participación social pudiese contribuir a la efectividad de los programas, al no determinarse únicamente bajo la óptica gubernamental. Sin embargo como dice Falú (2001)<sup>20</sup>, la participación y el consenso parecen ser válidos y presentar ventajas potenciales en sociedades con un alto grado de desarrollo económico y de homogeneidad social, mientras que en sociedades caracterizadas por complejas estructuras sociales y creciente heterogeneidad social (como las mexicanas) pudiesen aumentar la polarización social y la fragmentación del territorio urbano.

Como mencioné la visión segmentada de los planificadores dificulta el diseño de políticas urbanas acordes a problemáticas actuales. Los planificadores buscan transformar y mejorar la realidad social a través de la transformación de la realidad espacial, imponiendo por ejemplo límites al crecimiento para crear ciudades compactas, lo cual sólo ha hecho que los planes y los programas de ordenamiento de las ciudades no tengan efectos o sean poco útiles en general.

---

<sup>20</sup> Falú, Ana y Marengo, Cecilia (2000); *Local and global. The new paradigm of the Post Modern Cities en Globalization urban form and governance research atelier*, ALFA IBIS. Edit. M. Carmona.

Es fácil diseñar estrategias espaciales técnicamente sólidas para completar los vacíos de la jerarquía urbana y zonificar las actividades productivas para una mejor equilibrio espacial, pero fracasan al ser implementadas porque no tienen en cuenta los obstáculos que representan los sistemas dinámicos sociales, políticos e institucionales, ello aunado a que en general existe la tendencia a proponer el mismo tipo de estrategia para todo tipo de regiones: grandes o pequeñas, desarrolladas o atrasadas<sup>21</sup>.

Haciendo una revisión histórica se muestra por ejemplo, que en los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano de 1978, 1983-1988 y 1990-1994, se definían entre otros objetivos: racionalizar la distribución de las actividades económicas y de la población, el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población, consolidar un sistema jerárquico de ciudades, resolver las necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento, y promover el fortalecimiento municipal.

En esos planes se da a entender que cambiar el patrón de distribución de la población en los asentamientos y ordenar internamente las ciudades, garantiza la transición hacia un desarrollo más eficiente y socialmente más justo. Hay un manejo espacialista al sugerir que las estrategias normativas propuestas, pueden realmente modificar las bases del crecimiento económico y de la desigualdad social; y de modo implícito se establecen límites al crecimiento mediante modelos la distribución de rango-tamaño, la teoría de lugar central, los polos de desarrollo o el tamaño óptimo de ciudades (teoría de los umbrales)<sup>22</sup>.

El componente social y el económico no representan el elemento central de la política urbana. El hecho de mejorar servicios urbanos y ofrecer suelo y vivienda no garantiza el acceso de los grupos sociales rezagados a estos últimos satisfactores si carecen ingreso. Se desconoció que para abordar problemas como el de la pobreza, la política urbana debe incorporar ante todo una perspectiva social y económica y ocuparse tanto de la distribución como la generación de la riqueza.

<sup>21</sup> Richardson H. (1977); *City Size and National Spatial Strategies in Developing Countries*, World Bank (Staff Working, paper 272).

<sup>22</sup> Aguilar, Graizborg y Sánchez, (1996); *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*. El Colegio de México, Geografía de la UNAM y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.

En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 igualmente se estableció una política de ordenación del territorio que buscaba integrar todos los ámbitos espaciales que ocupa el sistema de asentamientos humanos, desde las localidades rurales, pequeñas y dispersas, hasta las grandes metrópolis, en un esquema de planeación y actuación para combatir las causas estructurales de la pobreza y la marginación; maximizar la eficiencia económica del territorio y fortalecer la cohesión política, social y cultural del país, en un marco de sustentabilidad. Como en la década de los ochentas, en este Programa se pretendía minimizar los rezagos sociales a partir de un mejoramiento de las condiciones espaciales.

Las políticas urbanas no dejan de ser políticas sectoriales que alteran estructuras espaciales pero que dejan de abordar problemas y necesidades propias de las ciudades tales como los crecientes niveles de segregación social (enclaves de pobreza y riqueza), fragmentación del espacio urbano, migración rural-urbana, deficiencias y privatización de los servicios públicos e inexistencia de espacios públicos<sup>23</sup>. Estos problemas desatendidos deberán forzar a los gobiernos a que tengan objetivos más amplios que el mero suministro de infraestructura y servicios y simultáneamente se orienten a incrementar la competitividad económica.

La preocupación por el medio ambiente y el desarrollo sostenible (establecido oficialmente en 1987 por las Naciones Unidas) representa uno de los objetivos complementarios de las políticas recientes en materia de desarrollo urbano, al reconocerse que la necesidad de la ganancia máxima en todo momento -propiciada por la lógica del sistema capitalista- pone en riesgo la existencia de la naturaleza y sus recursos, base actual de procesos productivos urbanos.

Existen diferentes posturas acerca de la validez del concepto de sustentabilidad dentro los procesos de urbanización actuales, determinados por un sistema capitalista, a decir, en las políticas de desarrollo urbano sustentable están ausentes dos aspectos que se constituyen como obstáculos a sus propósitos principales<sup>24</sup>:

<sup>23</sup>, Ana y Marengo, Cecilia (2004); *Las políticas urbanas. Desafíos y Contradicciones* en El rostro urbano de América Latina.

<sup>24</sup> Ikindoran (2005); ¿Es posible el desarrollo sustentable? Una crítica a la ideología del desarrollo sostenible. Artículo especial para correspondencia de prensa.

- ✓ Las políticas reprivatizadoras de los recursos naturales, de la infraestructura y de los servicios públicos y,
- ✓ La ausencia de planeación estatal, urbana-metropolitana-regional, con sus acciones dentro de la planeación estratégica, derivadas ambas de un proceso de política económica gubernamental de naturaleza neoliberal, la cual hace imposible establecer las condiciones de un proceso general de sustentabilidad.

Aunado a lo anterior, según el mismo autor, existe una contradicción entre la necesidad de la planeación de un desarrollo sustentable y la ausencia real del intervencionismo estatal y regulatorio del mercado. Un mercado inmobiliario sujeto a sus propias leyes de reproducción y valorización de capitales que impiden, entre otras cosas, una planeación territorial de los usos del suelo urbano en el marco de una sustentabilidad urbana.

Es evidente que el desarrollo urbano sustentable es una cuestión imperativa, vital para la sociedad entera, pero se está muy lejos de lograrlo en el marco de la sociedad actual. La necesidad de un proceso de humanización de las ciudades que podría alcanzarse con la sustentabilidad es imposible sino se transforma la organización social, económica, política y cultural contemporánea. Se mira con escepticismo que la sustentabilidad coadyuva a la reducción de los desequilibrios sociales, ya que se ve este nuevo concepto como un freno al crecimiento económico que a su vez representaría una posterior degradación de las condiciones ambientales a consecuencia de la pobreza.

Hasta aquí se han mencionado algunas de las características que dan forma a la política urbana nacional, pero con objeto de comprender su efecto en la configuración del sistema urbano de Michoacán se revisarán algunos de sus antecedentes.

Nuestro país se ha caracterizado por un sistema de decisión presidencialista, una organización del territorio y un modelo de acumulación capitalista bajo un contexto de apertura de mercado, que en conjunto han reducido la posibilidad que tienen las

políticas de ordenamiento territorial para ser efectivas, existiendo el riesgo de que los territorios y su configuración se subordinen a las leyes de mercado en donde la obtención de la máxima rentabilidad es el objetivo fundamental.

Por su parte, el Estado de Michoacán -como la mayoría de las entidades ha configurado su sistema urbano estatal con base en políticas económicas nacionales e intereses de la clase dominante, impulsando la capital del Estado, y en segundo término algunas de las ciudades con alto potencial o recursos naturales como el Puerto de Lázaro Cárdenas, Uruapan y Zamora. Luego se encuentran 167 ciudades que integran el resto del sistema.

A nivel nacional ocurrieron eventos sociales que también influyeron en la configuración actual de Michoacán: la Revolución Mexicana, donde las masas se levantan contra un régimen que les niega la posibilidad de independencia y el acceso a un mejor nivel de vida. En ese contexto, surge el primer Plan Sexenal 1934-1940, a iniciativa del michoacano Lázaro Cárdenas, pionero de la planificación económica en México, quien propuso la Ley de Crédito Agrícola y las fundaciones del Banco de Crédito Ejidal, del departamento para proteger la fauna y flora del país, de la Comisión Federal de Electricidad y de otras instituciones de interés económico (González, 1984)<sup>25</sup>.

Su política económica correspondía a una ola keynesiana, reforzando la infraestructura para poder salir de la crisis de fines de los veinte y principios de los treintas. Luego con el segundo Plan Sexenal comenzó a reconocerse la importancia de la inversión y de la acumulación basada en la sustitución de importaciones. Los gobiernos posteriores a Cárdenas no continuaron con la política del desarrollo autónomo mediante la implementación de procesos de planificación, que si se llevaron a cabo entre 1934 y 1939.

En el siguiente sexenio, con el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958 se anteponen al interés del estado como conductor del desarrollo mayores facilidades a la inversión extranjera, induciendo la concentración de la riqueza. Como resultado de esa

<sup>25</sup> González (1984); Citado por Vargas Uribe, Guillermo (2003); en *Antecedentes históricos de la planificación en Michoacán: de la época prehispánica a la década de los ochentas en el siglo XX*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. Morelia, Michoacán.

política de descentralización económica sus beneficios se concentraron cada vez más en el Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara a nivel nacional; y en Zamora y Morelia a nivel estatal.

En 1970, en su intento por desconcentrar las industrias hacia la provincia, se crea el Fideicomiso para el estudio y fomento de conjuntos, parques y ciudades industriales. En 1972 Nacional Financiera publica un cuaderno denominado Michoacán con las principales características del estado, la ubicación de los futuros parques industriales (Morelia, Uruapan, Zamora, La Piedad y Ciudad Lázaro Cárdenas); la división por regiones económicas (cuatro en total) y la ubicación de 12 polos de desarrollo (Sahuayo, Zamora, La Piedad, Zacapu, Uruapan, Morelia, Maravatío, Ciudad Hidalgo, Zitácuaro, Huetamo, Apatzingán y Lázaro Cárdenas).

En 1979 se publica el primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Michoacán, dentro del cual se definió un sistema urbano regional en el que la ciudad de Lázaro Cárdenas se estableció como parte del Sistema Urbano del Pacífico Sur, Morelia del Sistema Polinuclear del Bajío y Ciudad Hidalgo como parte del Sistema Integrado del Centro. Asimismo, como parte de los centros prioritarios para el destino de la inversión pública figuraban las ciudades de Lázaro Cárdenas (Sistema Integrado de la Costa), Morelia (Sistema Urbano Integrado del Centro del Estado) y Ciudad Hidalgo (Sistema Integrado del Oriente).

Entre 1976-1982 el Plan Global de Desarrollo contenía entre otros planes nacionales el de desarrollo urbano que contemplaba a la Ciudad de Lázaro Cárdenas como parte del sistema urbano nacional y la carretera costera del Pacífico como un nuevo eje longitudinal de importancia nacional.

El sistema capitalista al que se ha hecho referencia no ha generado sino desequilibrios sociales, ambientales y espaciales comunes en las ciudades de la entidad, independientemente de su cantidad de habitantes o la superficie que ocupe. Dentro de los problemas ambientales y sociales se registra la explotación y contaminación de las fuentes energéticas no renovables y de los recursos naturales en general, falta de vivienda, asentamientos humanos en riesgo, déficit de infraestructura y de servicios

públicos, delincuencia e inseguridad pública, pobreza, desempleo, caos vehicular, carencia de espacios verdes y de equipamiento colectivo (salud, deportivo, educativo, cultural, recreativo, entre otros).

En el caso de los problemas espaciales, se evidencia que el desarrollo urbano está fuertemente intervenido por intereses políticos y económicos, los cuales propician la escasez de suelo derivado de proceso de especulación, con los que a su vez genera ciudades extensas de baja densidad con sus consecuentes externalidades negativas sociales, económicas y ambientales.

Se configuran nuevos espacios de centralidad y marginalidad. Los primeros, conformados por sistemas urbanos que no siguen una lógica de continuidad territorial sino que se estructuran en función de los flujos de mercancías, personas, de diferente orden o jerarquía, mientras que los segundos, están constituidos por ciudades y territorios que quedan al margen de los procesos de concentración económica y de servicios para el mercado global (financieros, culturales, educativos, de salud, turismo, legales, inmobiliarios)<sup>26</sup>.

A pesar de que en Michoacán no se ha alcanzado el desarrollo urbano en sus ciudades, estas representan oportunidades como en el resto del país para fijar inversiones en el territorio, sin embargo en la actualidad son causa de la disminución de la eficacia económica debido al despilfarro de tiempo y dinero que reduce la rentabilidad de las inversiones y propician que las economías de escala terminen por dejar lugar a unas deseconomías a medida que las ciudades pierden su funcionalidad bajo el efecto de un crecimiento no disciplinado.

A manera de comentarios finales de este capítulo se puede comentar que la planeación y la administración urbana y la gestión del desarrollo urbano pueden constituir un importante escalón local del gobierno para el crecimiento y desarrollo nacionales, por ello se hace necesaria una nueva perspectiva que permita redimensionar la importancia y prioridad de acciones en el entorno urbano.

---

<sup>26</sup> Falú, Ana y Marengo, Cecilia (2004); *Las políticas urbanas. Desafíos y Contradicciones* en El rostro urbano de América Latina.

Los argumentos planteados sobre el concepto de desarrollo urbano, la planeación y las políticas urbanas denotan el desfase metodológico existente para elaborar los programas de desarrollo urbano y la complejidad de las áreas urbanas actuales y dadas las deficiencias en el área de la administración urbana, considero conveniente replantear el paradigma del desarrollo urbano.

En consecuencia es también necesario replantear la metodología vigente para contar con instrumentos operativos ante un escenario actual caracterizado por: la reducción del intervencionismo gubernamental; la inversión privada como motor de crecimiento económico; una creciente participación ciudadana; el replanteamiento del papel del estado como conductor del desarrollo; y el impulso de políticas por parte del Banco Mundial que contemplan el incremento de la productividad urbana mediante el mejoramiento de la administración de la infraestructura urbana con mayor participación del sector privado, el aumento de la eficiencia del mercado y la capacitación técnica y financiera de las instituciones municipales.

## Capítulo 2

### **Construcción del concepto de desarrollo urbano con enfoque desde el desarrollo local**

Como se describió en el capítulo anterior el concepto de desarrollo urbano lleva implícita la búsqueda del ordenamiento de las áreas que ocupan las ciudades, sin embargo, actualmente estas últimas crecen la mayoría de las veces sin atender las disposiciones de los programas de desarrollo urbano, cuando estos existen o en base a los criterios de las autoridades locales en curso.

Por lo anterior, y luego de reflexionar sobre las posibles causas u obstáculos existentes para que la planeación y la administración urbana aseguren el ordenamiento urbano y el desarrollo, en este segundo capítulo se construye un concepto de desarrollo urbano, integrado primeramente por algunas ideas, criterios y perspectivas que a partir de mi experiencia profesional y formación académica, considero pudiesen subsanar las deficiencias identificadas en el concepto mismo del desarrollo urbano, en el de la planeación urbana y en las políticas urbanas; en segundo término y siendo congruente con el objetivo de esta investigación, retomé criterios del Enfoque del Desarrollo Local surgido a nivel mundial en los 80's e implementado en México desde las décadas de los 90's.

Toda vez que el Enfoque del Desarrollo Local incluye múltiples variables, para efectos de este trabajo sólo se considerarán las de territorialidad, potencial endógeno, desarrollo económico local, participación social e institucionalismo, seleccionadas en base a su compatibilidad con los temas contenidos en un programa de desarrollo urbano. Dicha compatibilidad se determinó mediante el cotejo de la estructura metodológica de los programas y las variables del desarrollo local, ejercicio que puede apreciarse en el Anexo número 1.

A efecto de correlacionar la crítica descrita sobre el desarrollo urbano, tanto las propuestas como los criterios de desarrollo local que se emplearán para integrar el "concepto de desarrollo urbano desde el enfoque del desarrollo local" se clasificarán en tres rubros: los de carácter conceptual, los que buscan consolidar a la planeación urbana como instrumento metodológico y los relativos a las políticas urbanas.

## **2.1. Propuestas de carácter conceptual**

Es fundamental el replanteamiento del concepto vigente de desarrollo urbano a efecto de que en este se enuncien de manera explícita todos sus alcances, que incluya los aspectos que tienen incidencia en el territorio (infraestructuras, servicios públicos, equipamientos y aquellos recursos potenciales humanos, empresariales, institucionales, naturales, financieros y tecnológicos) como base para aumentar las posibilidades de alcanzar el desarrollo.

Se requiere establecer un concepto que denote la comprensión del desarrollo como un proceso a conseguirse en el largo plazo si se realizan cambios estructurales de tipo económico, político y social.

Un nuevo concepto que sin olvidar el objetivo esencial para el cual fue concebido -la regulación del uso del suelo- logre establecer una propuesta de crecimiento y ordenamiento urbano que sea resultado de la coordinación de políticas y estrategias económicas, sociales, políticas, institucionales y ambientales, y bajo el principio de que ninguna de ellas prevalezca sobre las otras como actualmente ocurre con las políticas económicas.

También se debe prever un concepto de desarrollo urbano particularizado que se establezca en virtud de las características del centro de población y la prospectiva que se haga del mismo no dentro de un periodo de la administración local sino para el largo plazo. Se trata de crear un concepto que precise las actividades identificadas como motores a partir de las cuales se pueda impulsar el crecimiento, y en cuya definición esté incluida la participación ciudadana.

Asimismo se deberá pensar en un concepto que prevea su constante actualización, dotado de un principio de flexibilidad para que adopte los criterios de enfoques que sobre planeación para el desarrollo vayan surgiendo como resultado de las nuevas necesidades urbanas. Un concepto que se adecue a los cambios en la estructura social, demográficos, distribución de oportunidades, de ingresos, y que induzca a la creación de condiciones para habilitar la ciudad y contribuir a la localización de las inversiones productivas y que entre otros objetivos también vislumbre la disminución de problemas estructurales como la pobreza urbana que de no atenderse pudiese constituir un freno al desarrollo.

El concepto además deberá prever el alcance de objetivos más allá de lo local, donde las ciudades, su población y concentración de actividades pudiesen constituirse como factores del desarrollo, regional, estatal o nacional.

## **2.2. Propuestas para enriquecer la metodología de la planeación urbana**

En primer término y con objeto de eliminar la estandarización de la metodología vigente de la planeación urbana se propone impulsar ante los Ayuntamientos el diseño de metodologías acordes a la complejidad urbana que se pretenda afrontar, al tipo de ciudad y tamaño de su población, ello como base para generar programas de desarrollo urbano únicos, específicos en función de sus potencialidades y de su problemática.

El establecimiento de proyectos y acciones deberá ser resultado del consenso social, para que al momento de implementarse se conviertan en soluciones que respondan al interés general de la población y bajo su propio orden de prioridades de forma tal que no se prevean proyectos que beneficien sólo a quien los promueve y que a cambio haya incidencia y transformación en aspectos sociales, económicos e institucionales, más allá de lo meramente espacial.

Prever dentro de la estructura metodológica el requerimiento de un análisis más detallado de la forma en que funciona y se interrelaciona el centro de población con su región, los vínculos funcionales actuales y potenciales con respecto de localidades vecinas y con las localidades complementarias para el intercambio de bienes y servicios.

Con objeto de recuperar el carácter intrínseco y preventivo de la planeación urbana se requiere que las autoridades en forma previa a la aprobación de los programas de desarrollo urbano establezcan estrategias de desarrollo que puedan emplearse para fundamentar proyectos de inversión, productivos, de equipamiento y servicios públicos básicos, mismos que sean contenidos en los programas para gestionarse e implementarse en el corto, mediano y largo plazo. De tal suerte que obras y acciones estén programadas y no sólo se materialicen sin haber sido parte de un ejercicio de planeación que justifique la necesidad de ser construidas para dar respuesta a problemas locales inmediatos.

Los apartados de los programas de desarrollo urbano deben estar vinculados para que las obras y los proyectos estratégicos se determinen en función de la disponibilidad de los recursos del Ayuntamiento o en su caso, se estimen posibles fuentes de financiamiento.

Se deben fundamentar las estrategias de carácter espacial en análisis de los componentes sociales y económicos. Con la vinculación de los diferentes temas de un programa se evitará que sus componentes se aborden de manera aislada.

Al definirse las reservas urbanas, su ubicación y cuantificación será necesario establecerlas en base a nuevas actividades económicas ya acordadas o en proceso de gestión y al crecimiento de la población en el largo plazo.

Respecto del componente espacial se requiere integrar los entornos rurales o áreas de influencia de los centros de población como parte de la estrategia de ordenamiento y expansión de la mancha urbana, considerando como un elemento esencial el régimen de tenencia de la tierra, induciendo un cambio de patrones de urbanización y

promoviendo el "reciclaje permanente de la ciudad", la reurbanización, la ciudad compacta o el crecimiento vertical, sin dejar de lado la precisión de los mecanismos mediante los que se va a vigilar el cumplimiento y respeto de las disposiciones de los programas, incluyendo sanciones para servidores públicos y particulares que no las acaten.

Asimismo faltaría prever la descripción de los procesos de participación ciudadana como mecanismo para validar desde su formulación hasta la realización de las obras que la ciudadanía definió como necesarias, ello complementado con la formulación y diseño de indicadores de seguimiento y evaluación sobre los proyectos previstos. Cabe señalar que se buscarían mecanismos que deben ser descritos en los programas sobre participación ciudadana pero no sólo en términos de observación y opinión de los programas sino además en la gestión y administración del desarrollo urbano.

En los procesos de participación ciudadana no se debe intentar pasar de puntitas por los intereses de los actores urbanos, sino identificarlos al igual que la percepción de sus intereses con objeto de que a partir de los intereses de unos y otros se puede llegar a acuerdos substanciales, no siempre contradictorios sino complementarios e incluso sinérgicos.

Existen otras propuestas que pudiesen convertirse en criterios que deban establecerse para enriquecer el contenido de los programas y estos tienen que ver con el análisis de ciertos aspectos clave para el desarrollo urbano:

Se hace necesario diagnosticar las capacidades institucionales y proponer adecuaciones a la estructura orgánica municipal a efecto de integrar un equipo interdisciplinario en las áreas responsables del desarrollo urbano.

Bajo el precepto de replantear el contenido teórico y metodológico de la planeación urbana se trataría de convertirla en un proceso que aglutine decisiones y demandas de los diversos sectores de la sociedad ante una realidad urbana dinámica, nunca estática como usualmente era concebida por la planeación en el pasado reciente. Además se debe transitar o escalar la planeación normativa y regulatoria a una planeación

operativa que represente para los Ayuntamientos una herramienta de gestión y administración urbana.

### **2.3. Propuestas relativas a la planeación urbana como política urbana**

Existen algunas propuestas cuyo carácter más general permite reorientar la política urbana:

Sin desconocer la sectorialidad del desarrollo urbano se tiene que considerar el diseño de políticas urbanas integrales que trasciendan lo espacial, incluyan los diferentes agentes del territorio, con objeto de coadyuvar al logro de objetivos tan amplios como la segregación social y la fragmentación del espacio urbano, la pobreza, la migración y la eficiente prestación de servicios públicos básicos.

Además se requiere interrelacionar las estrategias y políticas naturales, institucionales, sociales y económicas para definir una estrategia de desarrollo, que promueva la competitividad económica urbana en base a su vocación productiva o a sus potencialidades ambientales, sociales, económicas, culturales, institucionales e infraestructuras y buscando además establecer relaciones de complementariedad funcional con urbes de vocación y recursos afines.

Visualizar el desarrollo urbano como un objetivo que permitirá la promoción de potencialidades locales, regionales y del Estado como un solo producto ante un contexto globalizado, reconociendo el valor de las ciudades como factores del desarrollo.

Adicionar dentro de las políticas urbanas principios de sustentabilidad, a partir del reconocimiento de la dependencia que registran los procesos productivos urbanos respecto de los recursos naturales existentes en el territorio.

Derivado de la escasez de recursos a través de la política urbana debiera fomentarse el trabajo coordinado entre municipios vecinos para atender problemas comunes y que no sólo tienen que ver con el rol actual asignado a los gobiernos locales, como

proveedores de servicios públicos, el cual tendría que transformarse para que fungieran como promotores del desarrollo; para lo cual se necesita trabajar en la adecuación del marco legal y normativo, amén de reformar las bases legales de la planeación urbana para dotarla de procedimientos y fuentes de recursos que la hagan factible.

Parte importante del cambio en las políticas urbanas tiene que ver con la actualización permanente de la estructura metodológica de los programas. Asimismo se requiere impulsar el fortalecimiento de las capacidades técnicas municipales sobre planeación urbana mediante la capacitación y profesionalización de los integrantes del gobierno local.

Con objeto de establecer una política de consolidación para la mayoría de las ciudades existentes en el Estado se requiere fomentar e inducir la ocupación de las áreas urbanas actuales, de los predios baldíos, sin dejar de establecer las reservas urbanas estrictamente necesarias para un crecimiento moderado de la población, consensuadas por la sociedad bajo el principio de preservar el interés general sobre el particular.

## **2.4. El enfoque del desarrollo local**

A continuación se describe el concepto del desarrollo local y las condiciones generales en las que surge, para luego dar paso a la descripción de cinco de sus variables cuyas características se incorporan al concepto de desarrollo urbano propuesto.

El desarrollo local surge en Europa y es en 1975 cuando el Banco Mundial expone una definición en la que el Desarrollo Local es entendido como una estrategia diseñada para mejorar el nivel económico y social de grupos específicos de población<sup>27</sup>.

A fines de la década de los ochenta se inicia a nivel internacional un giro en las políticas de desarrollo, que hasta entonces se imponían "de arriba hacia abajo" mediante políticas globales alejadas de las realidades locales y desde entonces pasan a

<sup>27</sup> Padillas Sánchez, Yuderquis (2000): *Desarrollo Local. Evolución del concepto* en página de Internet [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

ser tratadas "de abajo a arriba" (desde el enfoque del desarrollo local) mediante políticas mixtas, micro y macroeconómicas.

El desarrollo local surge como reacción a un desarrollo desequilibrado entre los espacios locales, como cuestionamiento a la forma como tradicionalmente se actuaba sobre el desarrollo y como una respuesta de los agentes locales a los desafíos derivados de los procesos de reestructuración y ajuste económico, bajo la premisa de que el ámbito local dirija su desarrollo<sup>28</sup>.

En la misma década de los ochentas varios países de América Latina sujetos a regímenes autoritarios de gobierno empiezan una transición hacia la democracia y dan inicio a una nueva institucionalidad, creándose leyes y normas que delegan en los ámbitos locales mayor poder de planificación<sup>29</sup>.

Existen diferentes definiciones del desarrollo local, las cuales se describen a continuación pero ante todo enfatizando sus diferencias fundamentales:

Se define como un modelo de acción estratégico para los diversos problemas que enfrenta una comunidad local apelando a los recursos de su territorio<sup>30</sup>; modelo en el que la iniciativa privada adquiere un papel preponderante que requiere nuevas fórmulas de colaboración empresarial y de participación social<sup>31</sup>.

Es un paradigma nuevo del desarrollo, más que una teoría para el desarrollo<sup>32</sup>; un proyecto político y escenario estratégico, donde a partir de los recursos endógenos, territoriales, económicos y políticos se impulsan procesos de cambio reconocidos colectivamente como avances en las condiciones de vida.

---

<sup>28</sup> López Chan, Oscar Alfredo (1995); *El ayuntamiento como agente del desarrollo local en un municipio semiurbano. El caso de Escárcega, Campeche*. México.

<sup>29</sup> Elizalde Hevia, Antonio (2003): *De la planificación centralizada a la identidad local como base del desarrollo territorial* en Planificación Estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)-CEPAL. Santiago de Chile.

<sup>30</sup> Coraggio, José Luis (1997); *La política metropolitana frente a la globalización* en Curso de Posgrado de Desarrollo en áreas metropolitanas, Revista EURE Vol. XXIII N°69, Santiago de Chile.

<sup>31</sup> Padillas Sánchez, Yuderquis (2000); *Desarrollo Local. Evolución del concepto* en página de Internet www.monografias.com

<sup>32</sup> Aydalot (1980); Cita tomada de Evolución y cambio en la economía regional.

Es también visto como una nueva forma de mirar y de actuar sobre el territorio dentro de un contexto globalizado, aprendiendo a insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo las capacidades endógenas<sup>33</sup>.

Un cambio en la noción del desarrollo por un enfoque multidimensional e integral que escapa de los planes y estrategias tradicionales que puedan poner mayor énfasis en lo sectorial, fomentando la participación de todos los actores para poder contar con una masa crítica que pueda repensar lo local y construir una visión común de desarrollo. Así el desarrollo local sería el instrumento mediante el cual los ayuntamientos pueden operacionalizar en sus municipios el concepto del desarrollo<sup>34</sup>.

Las acepciones anteriores muestran la diversidad de temas que incluye el enfoque del desarrollo local, por lo cual como mencioné en el capítulo 1, describiré cinco de sus variables toda vez que se emplearán para integrar el concepto de desarrollo urbano y que fueron determinadas a partir del análisis comparativo entre el desarrollo local y el contenido establecido por la SEDESOL para los programas de desarrollo urbano.

#### **2.4.1. El desarrollo económico local**

Bajo esta variable el desarrollo local representa un modelo de desarrollo que propone apuntalarse por una diferente estructura económica que induzca a una modificación de las instituciones políticas que la gobiernan. La modificación en la organización fortalecería a los gobiernos locales, otorgándoles nuevos roles como animadores y promotores de la construcción de espacios de concertación público-privada para el fomento de su desarrollo económico<sup>35</sup>

El desarrollo económico local posee una visión más integradora y superadora de la habitual percepción sectorial de la economía, al articular en el territorio los diversos

<sup>33</sup> Elizalde Hevia, Antonio (2003); *De la planificación centralizada a la identidad local como base del desarrollo territorial* en Planificación Estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Instituto latinoamericano y del Caribe de planificación Económica y Social (ILPES)-CEPAL. Santiago de Chile.

<sup>34</sup> López Chan, Oscar Alfredo (1995); *El ayuntamiento como agente del desarrollo local en un municipio semiurbano*. El caso de Escárcega, Campeche. México.

<sup>35</sup> Alburquerque F. (2001); *Desarrollo económico y descentralización en América Latina*, GTZ CEPAL, Santiago de Chile.

planos de lo económico, social, medioambiental, cultural, e institucional, tratando de dar al conjunto una coherencia mayor en la estrategia de desarrollo local.

Se trata de un desarrollo alternativo al del capitalismo excluyente que prevé interconectarse con los procesos globales, sin dejar de mantener un grado de autonomía y diferenciación para transformar la realidad local desde la perspectiva del desarrollo humano, compitiendo en todo caso por las personas y no por el capital.<sup>36</sup>

En esa definición se pueden identificar al menos tres dimensiones:

- ✓ Económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, la economía de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados;
- ✓ Sociocultural, en la cual el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores coadyuvará al proceso de desarrollo; y la,
- ✓ Político-administrativa, en la que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulso del desarrollo.

Los objetivos que persigue este tipo de desarrollo son:

- ✓ La valorización de la diversificación productiva de empresas locales.
- ✓ La organización de redes locales entre actores públicos y privados y empresas, para promover la innovación productiva, con el fin de compartir riesgos y explotar oportunidades.
- ✓ El establecimiento de consorcios intermunicipales a fin incrementar la eficacia y eficiencia de las actividades de desarrollo local.
- ✓ La promoción de actividades de desarrollo científico y tecnológico en el seno de los sistemas productivos locales, los cuales pueden tener algunos segmentos de actividad vinculados a los mercados globales y otros, la mayoría, segmentos de

---

<sup>36</sup> Coraggio, José Luis (1994); *El desarrollo local en áreas metropolitanas* frente a la globalización. Curso de posgrado de Desarrollo en áreas metropolitanas, Revista EURE Vol. XXIII N° 69, Santiago de Chile.

actividades productivas de carácter interno que tienen lugar en mercados regionales y locales<sup>37</sup>.

- ✓ La creación de nuevos instrumentos de financiamiento para atender a las microempresas y pequeñas empresas locales, tratando de que éstas no compitan en forma aislada sino dentro de eslabonamientos productivos.
- ✓ La superación de las limitaciones del enfoque asistencialista implícito en los fondos de inversión social de los programas de lucha contra la pobreza.
- ✓ La formación del capital humano para crear ventajas competitivas. Las políticas sociales de salud, higiene y educación, entre otras, dejan de considerarse como políticas asistenciales para ser políticas de desarrollo que crean y forman el recurso estratégico principal, el capital humano (Alburquerque, 2004).
- ✓ El desarrollo de una visión prospectiva y estratégica para iniciar un proceso de especialización productiva y generación de know-how propio de cada localidad, que sumado a elementos culturales, históricos y educacionales, funcione como ventaja competitiva para las empresas que localizaron sus unidades productivas en sus municipios o comarcas.<sup>38</sup>
- ✓ La promoción de un desarrollo sostenible que combine el mejoramiento cualitativo de los niveles de bienestar en el largo plazo con el manejo adecuado de los recursos del planeta (Colby, 1990). Ello implica un desarrollo no en base a la extracción de recursos naturales sino a partir de los recursos naturales y de las actividades que naturalmente tienden a formarse y aglutinarse (los clusters) en torno a ellos (Ramos, 1998).
- ✓ La creación de ambientes industriales para fijar el capital financiero al territorio.

Uno de los rasgos de esta variable es la capacidad de autogobierno del proceso de transformación de la estructura económica local que se convierte en endógeno cuando los recursos utilizados son locales (empresario local, trabajadores con elevada capacitación profesional y con training de formación local, recursos financieros acumulados y tecnología innovadora introducida en el ámbito local)<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Alburquerque, F. (2001); *Desarrollo Económico y descentralización en América Latina*, GTZ CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>38</sup> Benito y Geraldo, Cortegiano (1998); *Desarrollo a escala local: los nuevos yacimientos de empleo* en Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales Núm. 113 de la Universidad de Barcelona, España.

<sup>39</sup> Furió, E. (1996); *La perspectiva territorial, el enfoque del desarrollo endógeno* en Evolución y cambio en la economía regional, Editorial ARIES, Barcelona, España.

El desarrollo económico local parte de la necesaria vinculación entre estrategias locales y la política económica nacional como base para inducir el logro del desarrollo en cualquier ámbito. Así, el hacer que la mayoría de las empresas se modernicen y sean competitivas, que el tejido social sea integrado y que genere encadenamientos verticales y horizontales, implicaría programas de ajuste estructural distintos, integrando a la economía nacional a las micro y pequeñas empresas pero fortaleciendo el mercado local. La estrategia del modelo de desarrollo local puede otorgar los elementos necesarios para promover la integración de la producción local en la economía nacional.<sup>40</sup>

#### **2.4.2. El territorio**

El territorio en tanto soporte material de la sociedad, expresa la complejidad de sus relaciones, refleja sus cambios y las determinaciones económicas, políticas y culturales que en él tienen lugar. Desde la perspectiva de la planeación territorial tradicional, el territorio se define como el ámbito espacial de un sistema de relaciones sociales particularizadas, resultado de tres instancias simultáneas: la físico-espacial, que constituye el sustrato donde se localiza el conjunto de las actividades; la organizacional o social, que comprende desde la población hasta las instituciones; y la económica, que involucra todas las relaciones y las acciones que tienen por cometido la reproducción material de la sociedad misma y que como tales constituyen un punto de articulación entre ésta y el medio físico<sup>41</sup>.

El territorio, según Cunha<sup>42</sup> puede verse además como un sistema constituido por el engarce y la urdimbre de siete subsistemas funcionales: el humano, el cultural, el tecnológico, el económico, el espacial, el político y el ecológico, los cuales se pueden agrupar en sólo tres contextos. El sistema económico concerniente a las actividades de producción, circulación y distribución; el sistema político referido a las decisiones y

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Pradilla Cobos, Emilio (1997); *Regiones o territorios, totalidad y fragmentos: reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional urbana* en Revista EURE, Vol. XXII N° 68, Santiago de Chile.

<sup>42</sup> Cunha, (1988); cita tomada de *Conceptualización del territorio* en Evolución y cambio en la economía regional.

acciones necesarias para el funcionamiento de una sociedad, un sistema que transforma las demandas en decisiones; y el sistema cultural de producción de saberes, de normas, valores e ideologías.

El territorio se modifica constantemente en función de las transformaciones estructurales y coyunturales de la sociedad, y como consecuencia de la globalización de la economía y del auge de las políticas neoliberales que se aplican e imponen a la producción y gestión del hábitat urbano.

Dentro de la planeación urbana el territorio ha sido reducido a un espacio uniforme e indiferenciado, un mero espacio maquilador de mercancías sin capacidad de apropiarse del excedente y de generar valor agregado<sup>43</sup>. En la actualidad, las propuestas de planeación del territorio esconden proyectos en donde las comunidades no pueden decidir qué tipo de inversión es la que más los beneficia ni proponer prioridades en un marco de mejoramiento de la calidad de vida y no en términos de rentabilidad como lo exige el mercado.

Es una paradoja que justo cuando la globalización sugiere un mundo en el que las distancias se estarían banalizando, se esté produciendo simultáneamente, una recuperación de la dimensión territorial, no solo en el plano teórico sino en el de la realidad de las estrategias empresariales y de las políticas públicas. En el campo del desarrollo económico un nuevo paradigma está emergiendo: el desarrollo territorial, es decir, el carácter localizado de los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social.

En coincidencia con la definición de Emilio Pradilla, el enfoque del desarrollo local plantea una visión territorial y no funcional de los procesos de crecimiento y cambio estructural que parte de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Ocampo, Luis Fernando (2000); *Globalización y desestructuración territorial* en Reestructuración del territorio.

<sup>44</sup> Vázquez Barquero, Antonio (2001); *La política del desarrollo económico local en Marco de análisis. El enfoque y la política*. CEPAL/GTZ. 2004.

Bajo la lógica del desarrollo local se propone cambiar el concepto tradicional del territorio -de mero espacio físico soporte de opciones económicas y sociales impuestas desde afuera, incapaces de integrar el tejido social local y de promover un desarrollo autónomo, equilibrado y sostenible- por el de un conjunto de relaciones y redes, económicas, sociales, culturales, ambientales, políticas e históricas, que convierten a un espacio en un subsistema, conectado con un conjunto de mayor generalidad, pero con una estructuración y conectividad internas propias basado en las peculiaridades ambientales y de recursos naturales, el tamaño y cualificación de sus recursos humanos, sus tradiciones y costumbres y el grado de desarrollo de su estructura económica.

El territorio también en este enfoque es considerado como un factor del desarrollo, socialmente organizado y que tiene su expresión en las organizaciones sociales y productivas, en las instituciones públicas, en los actores privados y en el conjunto de la sociedad civil, mismos que tienen que intervenir en la planificación del desarrollo económico, ya que de no ser así, se tendrán territorios desestructurados con desarrollos fragmentados que generen nuevos conflictos y profundicen los desequilibrios sociales ya existentes<sup>45</sup>.

Para alcanzar sus objetivos, el desarrollo local plantea un desafío que pasa por tres temas:

- ✓ la potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos);
- ✓ la obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas);
- ✓ la gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él)<sup>46</sup>.

#### **2.4.3. El institucionalismo**

Basados en la pérdida de importancia del Estado-Nación en la definición de políticas de desarrollo, el enfoque de desarrollo endógeno establece la necesidad de reformas institucionales en diferentes áreas: el sistema jurídico, el administrativo, el financiero,

<sup>45</sup> Ocampo, Luis Fernando (2000); *Globalización y desestructuración territorial* en Reestructuración del territorio.

<sup>46</sup> Gallicchio, Enrique (2005); *El desarrollo local en América latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social.* Programa de Desarrollo Local del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay.

el social y el educacional, para dar cabida a las nuevas responsabilidades y oportunidades de los gobiernos locales.

Lo anterior puede llevarse a cabo mediante reformas estructurales y la modificación de las instituciones políticas que gobiernan, entendiendo a las instituciones como un conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales, y políticas entre los individuos y los grupos sociales y entre los individuos, los grupos sociales y el Estado.

En esta variable se concibe a las autoridades locales como los del rol protagónico de los procesos de cambio y promoción del desarrollo, sin considerar que aún no son suficientemente capaces en términos organizacionales; lo cual no es fortuito sino el resultado de procesos sociales y de reformas jurídicas nacionales. Por ejemplo, una de las demandas revolucionarias fue la autonomía de los municipios, concretándose esta aspiración en los artículos 27 y 115 constitucionales, aunque no se definieron sus formas de financiamiento, situación que cambia en 1983 cuando se reforma el 115 constitucional para otorgarles el control de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, mientras que a los estados en el 26 constitucional se les responsabiliza de las funciones de planeación del desarrollo. Es hasta 1999 al reformarse nuevamente el artículo 115 se faculta a los municipios para participar en la formulación de planes y proyectos de desarrollo regional.

Los cambios jurídicos no son suficientes para potenciar a los ayuntamientos como promotores del desarrollo, se requeriría para que esto fuera una realidad una redistribución de facultades o de poder entre la federación, estados y municipios, cuadros calificados, fuentes financieras propias y una decidida participación de otros actores locales.

Dentro del enfoque del desarrollo “de abajo hacia arriba”, a las instituciones locales se les ha asignado un papel central en la tarea de apoyar a las personas frente al impacto de cambios macroeconómicos y de encontrar nuevas maneras de mejorar sus modos de vida a través del acceso a recursos y empleos. Las instituciones actúan como

instancias que vinculan las políticas macro con los agentes económicos y sociales locales y como instancias intermediarias para crear una infraestructura moderna, promover el desarrollo de regiones atrasadas y de sectores estratégicos, gestionar el cambio estructural, crear economías de escala, movilizar recursos endógenos, facilitar la participación política e impulsar inversiones.

Para alcanzar el desarrollo local, las autoridades pueden y deben auxiliarse de nuevos actores como los gobiernos municipales, organizaciones no gubernamentales y vecinales, redes de solidaridad y autoayuda, centros de educación e investigación, los cuales tienen mayor capacidad para recoger los impulsos que permiten definir los proyectos de desarrollo endógeno. Si se apunta a promover el desarrollo local es preciso concertar voluntades, animar diálogos, construir agendas públicas e institucionales, construir redes territoriales, asumir y compartir responsabilidades. La mera agregación de actores sociales y políticos debilitados y fragmentados no genera un poder suficiente para orientar la sociedad en la dirección deseada.

Ahora bien si al Estado ya no le cabe el papel de construir y proveer directamente el desarrollo, le corresponde por lo menos el proveer el marco favorable para que los agentes promotores de las redes económicas y sociales incentiven y demuestren las posibilidades existentes. Para eso el Estado debe auto reformarse. Algunos rasgos comunes de la reinvención de la gestión pública se sintetizan de la siguiente manera<sup>47</sup>:

- ✓ Visión de largo plazo
- ✓ Concepción integral de la innovación tecnológica como proceso de cambio socio-institucional y cultural
- ✓ Concertación con los diferentes actores sociales territoriales y búsqueda de un acuerdo por el desarrollo y el empleo
- ✓ Abandono de la lógica de subsidio e introducción de una cultura de innovación empresarial.
- ✓ Carácter institucional no burocrático, con agilidad y operatividad.

- ✓ La articulación de los intereses de los actores locales con los de las autoridades locales parte generar capital social.
- ✓ Ampliar el protagonismo de los poderes públicos locales sin que eso signifique que ya no participe el estado central en las iniciativas locales de desarrollo.

#### **2.4.4. El potencial endógeno**

Con objeto de definir el potencial endógeno cabe aquí retomar la analogía que sobre los distintos recursos del territorio hace Vázquez Barquero<sup>48</sup>:

El hardware, formado por todas las infraestructuras que sirven de base a los procesos de cambio estructural y que son instrumentos indispensables para el funcionamiento del sistema productivo (redes de transporte y comunicaciones, suelo acondicionado que facilite la localización de empresas o instalaciones de capital social como hospitales y escuelas, entre otros).

El software, formado por las iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos del desarrollo y que tienen un carácter inmaterial, la cualificación de los recursos humanos, el saber-hacer tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora, la información existente en las organizaciones y empresas, la cultura del desarrollo de la población.

Por su parte, el potencial de desarrollo endógeno, en su sentido más amplio, engloba a los factores que pueden contribuir al desarrollo regional, tales como los recursos materiales y los que ofrecen el entorno, las infraestructuras de transporte y comunicaciones, las estructuras urbanas, así como el capital físico y el capital humano. Para favorecer el desarrollo es necesario coordinar estos factores y ponerlos al servicio de las actividades productivas.

---

<sup>48</sup> Vázquez Barquero (1997); *Política económica local: La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Ediciones Pirámide, Madrid, España.

Cada localidad se caracteriza por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, lo cual puede constituir el motor de desarrollo o de procesos de cambios estructurales (Calatrava, 1992). En la misma medida, el grado de desarrollo de las localidades y está asociado con la dotación de infraestructuras y recursos materiales e inmateriales.

El problema con el potencial endógeno, no es su inexistencia sino que está mal invertido de lo que se trata bajo el enfoque del desarrollo local es de reconocer potenciales o las diferencias entre los territorios no para fijarlas, idealizarlas o conservarlas incontaminadas, sino como punto de partida efectivo de nuevos procesos de desarrollo social.

Dentro del potencial endógeno las infraestructuras han sido a las que mayormente se ha puesto atención e invertido capital bajo el principio de que hacen más atractivas a las ciudades y regiones para vivir y trabajar. Los recursos financieros se han orientado a mejorar las redes de transporte o comunicaciones para facilitar la localización de las empresas, o construir instalaciones para servicios públicos básicos, acciones características de la primera generación de las políticas territoriales.<sup>49</sup>

Las infraestructuras forman parte del potencial endógeno y son características de los ámbitos urbanos, Biehl utiliza el término infraestructura para designar la parte de capital global de una economía que posee un carácter eminentemente público. La infraestructura es un factor limitante del crecimiento económico y de la productividad de la inversión privada ya que una región bien equipada de infraestructura tendrá una ventaja comparativa con respecto a otra.

El vocablo infraestructura cubre las inversiones realizadas en una amplia gama de bienes materiales de capital no directamente utilizados en el proceso productivo, sino que suministran servicios simultáneamente a múltiples usuarios o al conjunto de la sociedad, más que a personas o empresas privadas y que generalmente están

<sup>49</sup> Haldenwang Christian Von (2001); Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo. Aportes para la discusión latinoamericana en Marco de análisis. El enfoque y la política. CEPAL

financiadas por administraciones públicas u organismos con responsabilidad similar a la autoridad pública en la formación de capital.

Los servicios ofrecidos por ciertas categorías de infraestructura son relevantes para determinar el nivel de desarrollo de un determinado espacio geográfico, servicios que son empleados por las empresas como factores de producción fijos, cuyos servicios no se pagan y aumentan por lo tanto la renta de las empresas; sin embargo, es un factor gratuito que entra directamente en el proceso productivo. Los requerimientos de infraestructura de una economía vendrán influidos, por el grado de madurez de una estructura productiva, por las economías de aglomeración y por la localización de dicha economía dentro del sistema económico en el que se inserta.

Pero las infraestructuras no constituyen el único potencial endógeno que pudiese asegurar la fijación de inversiones en el territorio. El desarrollo local prevé el progreso económico al igual que el progreso humano, la formación de capital social, siendo una de sus políticas principales el fomento de la cooperación entre los distintos agentes de una localidad, que incluye descentralización administrativa, organización de la población, ordenación del territorio y dotación de servicios públicos<sup>50</sup>.

#### **2.4.5. La participación social**

Frecuentemente se definen como sinónimos la participación comunitaria, la participación social y la participación ciudadana. Las dos primeras son formas de participación ciudadana, aunque en algunos casos más incluyentes que la comunitaria<sup>51</sup>. La participación quiere decir tomar parte en, mientras que la participación ciudadana se refiere a la de aquellos sujetos portadores de derechos y obligaciones dentro de un Estado Nacional.

La participación social y comunitaria parte del reconocimiento de que existen problemas y necesidades que se tienen que resolver, independientemente de que se

<sup>50</sup> Reyes, Giovanni E. (1990); *Comercio y Desarrollo: Bases Conceptuales y Enfoque para América Latina y el Caribe*. Estudio Filosofía-Historia-Letras

<sup>51</sup> Centro de Estudios para la Reforma del Estado, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (1999); *Agenda para la Reforma Municipal. Participación ciudadana y gobierno local*.

conciban o no como obligación del gobierno y hacen uso de su derecho de participación como ciudadanos para resolverlos.

Cualquiera de las formas de participación bajo el enfoque del desarrollo local es una oportunidad de abordar conjuntamente, mediante alguna forma de organización, los retos del desarrollo económico local y la necesidad de combinar una actuación inteligente y coordinada entre las diferentes instancias públicas territoriales de nivel municipal, regional y central.

Es importante señalar que la inexistencia de mecanismos institucionales y normas para la participación no debe ser interpretada como un indicador de inexistencia de participación, dado que ésta puede darse aún sin mecanismos formalmente establecidos, aunque ello evidenciaría la falta de organización para hacer más útil y constructivo el proceso, para los ciudadanos y para el gobierno municipal<sup>52</sup>.

La participación se convierte así en un instrumento de colaboración para las instancias gubernamentales al momento de definir proyectos sociales o productivos y al momento de su implementación como el conjunto de agentes que vigilan y evalúan de forma permanente (no siempre cuantitativa) el desempeño de sus funciones como servidores públicos y la aplicación de las estrategias que de forma consensuada se definieron para el desarrollo de la localidad.

El enfoque endógeno valora las redes libres de participación, reconociendo que existen conexiones que no se puedan prever ni organizar. Asimismo promueve la construcción de capital social comunitario que requiere el fomento de la cultura productiva y emprendedora, alejada de la lógica dependiente del subsidio, lo que requiere una actitud activa por parte de los gobiernos locales en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo, permitiéndole asumir nuevas funciones desde la gestión pública local más allá del rol tradicional de suministradores de servicios sociales, urbanísticos o ambientales.

---

<sup>52</sup> Alvarez, Eréndira y Castro, Oscar (1999): Participación ciudadana y gobierno local. Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C., Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C., El Colegio de la Frontera Norte y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Mediante la participación social se puede asegurar la articulación de los agentes sociales y económicos que busquen asumir las responsabilidades de planeamiento y gestión de las estrategias de desarrollo local<sup>53</sup>, reconociendo que no se puede actuar sobre sino con los intereses contrapuestos y conflictos sociales para generar acuerdos colectivos que impliquen la concertación con agentes regionales, nacionales e internacionales cuya contribución fortalece el proceso que tiene una lógica interna, que avanza de manera gradual pero no dinámica ni lineal<sup>54</sup>.

## 2.5. Las limitaciones del desarrollo local

Aunque el desarrollo local representa una estrategia diferente para alcanzar el desarrollo no se considera como la panacea a la problemática existente en ámbitos locales como los urbanos, materia de análisis de esta investigación. Existen limitantes importantes para que este enfoque pueda instrumentarse sobre todo en países como México o el resto de América Latina donde se ha adaptado bajo una visión frecuentemente de tipo economicista (clusters, microcréditos, verticalización de la agricultura, incubadoras, marketing municipal, agencias de desarrollo, políticas de atracción de inversiones, intervenciones en cadenas productivas y sistemas locales de producción, capacitación de emprendedores, infraestructura e intervenciones urbanas) lo que cuestiona si el debilitado nivel local resistirá a las avalanchas globales, cuando hasta el Estado-Nación da muestras de tambalear frente a ellas<sup>55</sup>.

El enfoque del desarrollo local se concibió en economías avanzadas donde por lo general el mercado funciona de manera correcta, la institucionalidad es fuerte y las conexiones con las principales corrientes comerciales están aseguradas.

<sup>53</sup> Muiños Juncal, Benito (2002); *Empleo y territorio: evaluación de la dimensión territorial de las políticas de empleo de Barcelona* en Revista Bibliográfica de geografía, Ciencias Sociales Vol. VII N° 368.

<sup>54</sup> Padillas Sánchez, Yuderquis (2000); *Apreciaciones y evolución del desarrollo local en Desarrollo Local. Evolución del concepto en la página de Internet www. monografias.com*

<sup>55</sup> Programa de Gestión Urbana (2003); *Mitos y realidades del desarrollo urbano en América Latina y los desafíos futuros para las ONG's*, Coordinación para América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador.

Algunas de sus principales limitaciones son inherentes a la lógica bajo la cual fue diseñado, pero otras más son representadas por el entorno en el que se pretende implementarse<sup>56</sup>:

- ✓ La inexistencia de un marco legal adecuado. No está reglamentado el desarrollo local y su implementación queda sujeta al conocimiento sobre el mismo y voluntad de las autoridades locales.
- ✓ Una reducida autonomía para la acción local. Cuando se carece de un marco de apoyo que institucionalice la autonomía local y la dote de recursos presupuestarios y cuando el proceso de descentralización o devolución de competencias a las comunidades locales, los gobiernos ven reducido su campo de acción.
- ✓ Carencia de canales institucionales para fomentar el desarrollo local, ya que los recursos disponibles figuran en partidas presupuestales diferentes a las de las iniciativas de desarrollo local.
- ✓ Las empresas no pueden por ejemplo, crear nuevas empresas por insuficiencia financiera o alto riesgo que ello entraña, por lo que aceptan apoyos externos con su consecuente condicionamiento de objetivos.
- ✓ Insuficiencia de los recursos humanos adecuados para la gestión local. Los recursos humanos de los Ayuntamientos carecen de cualificación para gestionar las agencias e instrumentos del desarrollo local, aunado a la falta de coordinación entre los mismos.

El desarrollo local aunque es un enfoque ideal representa un modelo reciente que pretende superar los errores o formas tradicionales en que se busca el desarrollo, pero como se dijo es difícil de instrumentar en América Latina con economías que han logrado una industrialización parcial, tienen sectores exportadores muy competitivos y un desarrollo institucional en ascenso, ya que ello coexiste con sectores producidos atrasados y con instituciones contrapuestas a la competitividad y el desarrollo.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Vázquez Barquero, Antonio (2000); *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

<sup>57</sup> Martínez Piva, Jorge Mario (2001); *El desarrollo local en América Latina*. Comercio Exterior N° 8 México pp. 683-693

En el diseño de estrategias de desarrollo local es necesario considerar el territorio en cuestión ya que un apurado pragmatismo puede convertirlo en un mero instrumento de la competencia entre lugares para atraer las inversiones del capital global, marginando con ello nuevamente el desarrollo social y privilegiando de nueva cuenta al componente económico.

Existe además el riesgo de que la economía local caiga en un modelo de economía asistida, dada la gran necesidad de apoyo público que requieren las estrategias de desarrollo local, con los consiguientes problemas para la continuidad de su implementación ante las cambiantes administraciones locales.

El Instituto Pólis -ONG brasileña- ha realizado la sistematización de experiencias y el debate sobre el alcance de las iniciativas identificadas como de desarrollo local desde 1995 y pudo constatar que bajo esa denominación se abriga una amplia gama de iniciativas que en su mayoría movilizan escasos recursos y buscan incidir en el área social y en la económica, pero aunque están por ser analizadas en cuanto al efectivo impacto que producen en el ambiente local, puede decir que no alteran el cuadro general de desigualdad social y de la pobreza local.

A pesar de las limitaciones enunciadas, existen criterios del desarrollo local que pudiesen reproducirse y aplicarse dentro del concepto de desarrollo urbano que en este capítulo se construye.

## **2.6. Criterios de desarrollo local a incorporarse en el concepto de desarrollo urbano**

Con objeto de mantener congruencia con la crítica establecida en el capítulo 1, las características de las cinco variables del desarrollo local a incorporarse en el concepto de desarrollo urbano -institucionalismo, participación social, desarrollo económico local, potencial endógeno y territorio- se agruparon en tres apartados. El primero de

ellos se refiere a los aspectos conceptuales, el segundo a la planeación urbana y a los programas de desarrollo urbano y en el tercero sobre las políticas urbanas.

## **2.6.1. Propuestas conceptuales**

Basar la estrategia de desarrollo dentro de las áreas urbanas en su potencial endógeno económico, social, institucional, político y ambiental, como base para generar cambios estructurales donde se supere la noción del ordenamiento espacial y se establezca una estrategia de planeación del territorio.

Identificar aquellos recursos del territorio que puedan impulsarse para crear ventajas competitivas de las ciudades, a partir por ejemplo de la eficiente cobertura de los servicios públicos básicos, infraestructura de comunicaciones y transporte, criterios de ordenamiento urbano integrados en programas de desarrollo urbano, cualificación del capital humano, nuevas capacidades políticas e institucionales, entre otros.

Transformar los instrumentos de planeación como documentos ejecutivos que permitan gestionar acciones tendientes al logro del desarrollo, superando la descripción básica de líneas de trabajo para minimizar los rezagos existentes o la problemática urbana registrada.

Escalar la función actual de las autoridades locales sobre la dotación de servicios públicos básicos y administración y regulación del suelo por la de promoción del desarrollo, con carácter de sostenible, sin caer en un modelo asistido para el desarrollo del territorio.

## **2.6.2. Propuestas para enriquecer el instrumento metodológico de la planeación urbana**

Basados en la estructura actual de los programas de desarrollo urbano, considero necesario hacer énfasis en el análisis demográfico, describiendo y de las capacidades productivas y nivel de formación académica para determinar la correspondencia entre la vocación productiva de la ciudad, la oferta de capital humano cualificado y los centros de formación educativa como base de iniciativas locales de desarrollo.

Es necesario ampliar el análisis de los componentes del territorio urbano, analizar el entorno de este, describir sus vínculos funcionales y oportunidades de interacción con el contexto regional o global e inclusive definiendo mecanismos para endogeneizar sus beneficios. Asimismo se pretende establecer el nivel de posicionamiento y competitividad de la ciudad respecto de ciudades con vocaciones y actividades económicas similares.

En términos de aspectos económicos se prevé que el análisis sea más profundo, basado en resultados numéricos como la derrama económica o su participación en el Producto Interno Bruto, que permitan identificar la actividad económica básica y las actividades potenciales o posibles motores del desarrollo. Además de ello analizar el tipo de empleos que brinda la localidad, salarios, necesidades de empleo como base de proyectos para la inducción de nuevas actividades productivas e identificar factores de producción intangibles o saberes tradicionales.

Se propone hacer un análisis de las unidades productivas existentes, la cantidad total, tipo y giros comerciales de las PYMES, el número de empleos que ofrecen, su impacto en el desarrollo o crecimiento de la localidad y el grado de cooperación y existencia de redes empresariales y encadenamientos productivos. En caso de no existir potencial local suficientemente fuerte para sostener el crecimiento de la localidad se requeriría el diseño de mecanismos para integrarse y con ellos, complementar sistemas productivos cercanos.

Es importante prever la identificación de las organizaciones sociales, redes e intereses de los agentes locales y establecer el grado de coordinación existente entre instituciones educativas, dependencias gubernamentales, agencias del desarrollo y centros de investigación en la definición de estrategias urbanas. Se requiere además describir el proceso de participación ciudadana y las estrategias previstas para incentivarla sobre todo en sectores marginados (se buscará que en estos procesos intervenga el gobierno, los propietarios, los inversionistas, los desarrolladores y representantes de la sociedad civil).

Si bien dentro de los objetivos del desarrollo urbano está la cobertura de servicios para la ciudadanía, de manera simultánea a esta acción se requiere identificar las necesidades de infraestructura para el sistema productivo local existente y la determinación de infraestructura necesaria para nuevos perfiles productivos, con lo cual se abran las posibilidades de crecimiento urbano.

Los mecanismos de financiamiento constituyen uno de los elementos a los que se deberá dedicar tiempo y espacio dentro de los programas de desarrollo urbano, toda vez que de su consideración depende la viabilidad de las estrategias propuestas. Dichos mecanismos deberán integrarse por diferentes alternativas que fluctuarán entre las formas para la generación de recursos propios o la captación de inversiones públicas o privadas.

Las propuestas anteriores junto con los temas ya previstos en los programas y las propuestas podrían sintetizarse en un análisis DAFO de la ciudad, donde de forma concreta tanto las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, vistas como un diagnóstico integrado, sean base para la definición de estrategias.

### **2.6.3. Propuestas en relación a la política urbana**

Debido a su alto contenido conceptual las políticas enunciadas a continuación buscan sustentar algunas de las propuestas de carácter metodológico ya descritas. Cabe señalar que en el proceso de definición de propuestas se buscó evitar duplicidades sin embargo se detectó cierta complejidad para diferenciar entre propuestas sobre todo de carácter conceptual y propuestas sobre políticas urbanas.

Al estar centrada la descripción y análisis del componente espacial dentro de los programas de desarrollo urbano, cobra mayor importancia la definición de políticas con énfasis en el componente social primero y en el económico después para complementar los criterios de ordenamiento.

En primer término y siguiendo con ese orden de ideas, se requiere establecer como política urbana el impulso de la competitividad empresarial y urbana y que como parte

de las acciones para lograrlo se busque crear ventajas comparativas a partir de la diferenciación territorial, promover la cualificación de la población económicamente activa y crear instituciones para su capacitación y formación académica acorde a la vocación productiva de la localidad.

El financiamiento local no deja de ser un asunto pendiente, y toda vez que la realidad actual se caracteriza por administraciones locales con escasez de recursos financieros, se requiere impulsar distintas formas de asociacionismo para que cumplan con sus obligaciones urbanas. Una de esas formas la constituye el establecimiento de consorcios intermunicipales, federales, estatales para la construcción de infraestructura y/o elaboración de estudios y proyectos.

Con objeto de garantizar cada vez una mayor autosustentabilidad de los ámbitos locales se requiere abrir oportunidades para que la sociedad se inserte en la cultura de iniciativas locales (bajo el esquema de abajo hacia arriba) como base para el desarrollo y es aquí donde se requerirán programas y apoyos económicos para impulsar proyectos productivos o de innovación local, bajo la premisa prever el endeudamiento como palanca para el desarrollo local.

Toda vez que el capital social y las distintas formas de participación ciudadana constituyen uno de los pilares fundamentales del enfoque del desarrollo local, se propone que esto sea incorporado como principio del concepto de desarrollo urbano. El mecanismo de la participación ya existe, sin embargo se requiere consolidarlo por lo que se propone realizar modificaciones institucionales y jurídicas para otorgar mayores competencias a los órganos de participación social (que en el caso del desarrollo urbano están constituidas por las Comisiones Municipales de Desarrollo Urbano y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal).

A efecto de garantizar la utilización óptima del potencial endógeno se prevé el empleo de experiencia e infraestructura institucional indispensable para el desarrollo. Se trata de vincular al proceso de gestión local a las agencias de desarrollo, instituciones educativas, centros de capacitación públicos y privados para que en primer término, se sienten las bases para establecer una correspondencia entre la oferta educativa y el

potencial productivo de la localidad y en segundo término, para promover estrategias de desarrollo integrales, dentro de las cuales se prevea un carácter sustentable -mediante el uso racional de los recursos para el cuidado del medio ambiente, la preservación de la identidad cultural, la conservación del patrimonio histórico, y la promoción de la participación ciudadana-.

En el aspecto institucional se vuelve necesario para medir y dar seguimiento a cualesquiera de las estrategias propuestas o las ya determinadas en los programas de desarrollo urbano, el diseño de indicadores de evaluación para el desempeño de los servidores públicos, con objeto de avanzar en el fortalecimiento institucional y la actualización profesional de los mismos.

Con las características anteriores queda integrado el concepto de desarrollo urbano con enfoque desde el desarrollo local, mismo que estará descrito en el Anexo 2.

Es importante señalar que adicionalmente, a las alternativas de solución que propuso para subsanar la problemática señalada en la crítica del desarrollo urbano y a los criterios retomados del Enfoque del Desarrollo Local, se consideran -como parte del concepto- los temas que actualmente contienen los programas de desarrollo urbano.

## Capítulo 3

### **Evaluación de los programas a partir del concepto de desarrollo urbano con enfoque desde el desarrollo local**

En este capítulo se analizarán y evaluarán seis programas de desarrollo urbano con objeto de identificar las características del concepto de desarrollo urbano construido en el capítulo anterior. Un objetivo específico de esta evaluación es el de evidenciar si dentro de las políticas urbanas y sus instrumentos de planeación se están retomando los criterios del Enfoque del Desarrollo Local con los cuales se pretende enriquecer el concepto actual de desarrollo urbano.

En forma inicial se describen los criterios establecidos para seleccionar los programas que fueron evaluados. Luego se hizo una síntesis del contenido de cada programa, descrita en cédulas y haciendo énfasis en los aspectos más relevantes para la investigación: el diagnóstico abreviado de los componentes urbanos y la totalidad de las acciones y proyectos estratégicos previstos para alcanzar el desarrollo urbano.

Además se procedió a identificar implícita o explícitamente las características del concepto propuesto de desarrollo urbano en los programas, concentrando os resultados en una base de datos. Al final del capítulo se interpretan los resultados de la evaluación, haciendo énfasis en las carencias que registran los programas de desarrollo urbano para enmarcarse en el concepto de desarrollo urbano enriquecido con criterios de desarrollo local.

### 3.1. Selección de las ciudades caso de estudio

Con objeto de analizar programas correspondientes a ciudades marcadamente diferenciadas se establecieron cuatro criterios para su selección: el número de habitantes, su ubicación respecto de las regiones socioeconómicas del Estado (en base a la regionalización de la Secretaría de Planeación del Desarrollo)<sup>58</sup>, su categoría dentro del Sistema Urbano Estatal<sup>59</sup>; y la existencia como mínimo de un instrumento de planeación o Programa de Desarrollo Urbano. Ver tabla 1

Estos criterios permitieron tener casos de estudio con los que se puede evidenciar el empleo de metodologías únicas de planeación para ciudades con vocación económica y tamaños diferentes.

**Tabla 1. Casos de estudio**

Localidad	Región		Sistema urbano estatal		Población 2005 (habitantes)*	Programa de Desarrollo Urbano	
	Nº	Nombre	Categoría	Rango de población (habitantes)		Antecedente inmediato anterior	Programa vigente
Morelia	III	Cuitzeo	Estatal regional	Más de 500 001	608049	1998	2004
Lázaro Cárdenas	IX	Sierra-Costa	Estatal	100 001-500000	74884	1993	2006
Ciudad Hidalgo	IV	Oriente	Estatal intermedio	50 001-100 000	57773	2000	2006
Cotija de la Paz	V	Tepalcatepec	Nivel medio	10 001-50 000	12453	1984	2006
Panindícuaro	II	Bajío	Nivel básico	5001-10 000	5538	2003	2005
Tlazazalca	I	Lerma- Chapala	Concentración rural	2501-5000	3037	Ninguno	2006

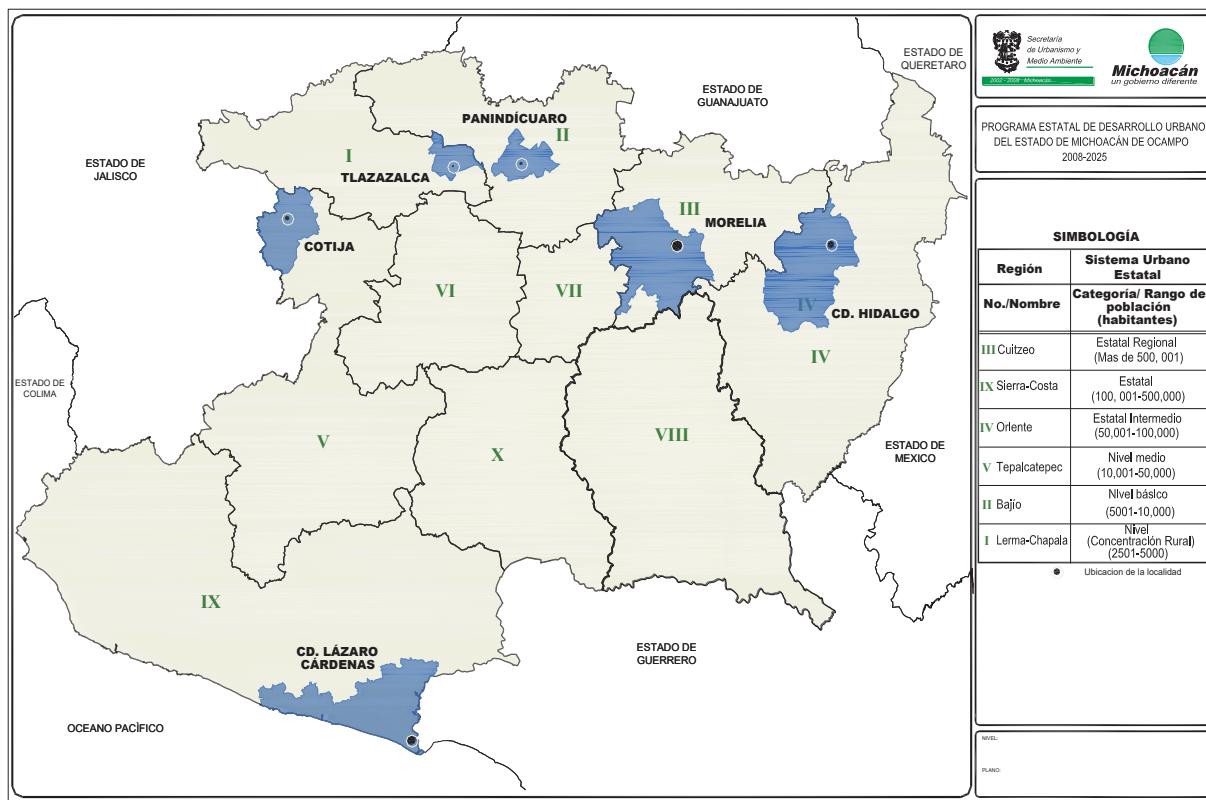
\* II Conteo de Población y Vivienda 2005. INEGI

\*\* Servicio Rural Concentrado

<sup>58</sup> Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (2004); Decreto para la regionalización y desarrollo del Estado de Michoacán en Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Tomo CXXXIII Núm. 99.

<sup>59</sup> Previsto en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, 2008-2025, elaborado por la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente del Gobierno del Estado y publicado en el mes de febrero de 2008.

## Ciudades caso de estudio



Fuente: Elaborado con base en datos de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 2008.

### 3.2. Síntesis de los programas de desarrollo urbano

Con objeto de mostrar el tipo de información que se incluye en los programas de desarrollo urbano –descriptiva y centrada fundamentalmente en aspectos de tipo espacial- se realizó una síntesis de los mismos, detectándose que por estar hechos en base a la guía metodológica de la SEDESOL presentan el mismo nivel de análisis, abordan los mismos rubros o temas y presentan un diagnóstico general, al igual que una serie de proyectos estratégicos que constituyen líneas de trabajo a partir de las cuales se prevé la realización de estudios y proyectos y algunas obras para minimizar los rezagos existentes en las ciudades así como para justificar la forma física actual de la urbe y su configuración propuesta para el largo plazo.

Debido a esa coincidencia entre los contenidos de los programas, no se consideró necesario describir las síntesis en este apartado -aunque si están disponibles en el

Anexo 3- y en cambio a manera de ejemplo se tomará el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Morelia para identificar en él algunos de los aspectos de la crítica al concepto de desarrollo urbano vigente e identificar las características propuestas en el concepto de desarrollo urbano con enfoque desde el desarrollo local.

### **3.3. Evaluación del Programa de Desarrollo Urbano de Morelia (2004)**

#### **Nivel Antecedentes**

Para elaborar el Programa de Morelia se empleó la guía metodológica estandarizada de la SEDESOL. El ayuntamiento no realizó un proceso de adecuación de la guía a las particularidades de la problemática urbana, el territorio y su vocación económica. Resalta lo anterior, primero porque se trata de la principal ciudad del Estado cuyo potencial le otorga un papel estratégico para el desarrollo turístico a nivel nacional, y segundo, porque es el único municipio que cuenta con dos instituciones para la planeación y administración del desarrollo urbano, una Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SDUMA) y un Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMDUM), ambas con personal técnico capacitado, con perfiles profesionales adecuados y experiencia en estos instrumentos de planeación si consideramos que este Programa aprobado en el 2004 es el quinto programa puesto en marcha. El primero fue de 1983 y le siguieron los de 1987, 1991 y 1999.

La falta de adecuación de la metodología era una acción por demás evidente si se considera que a pesar del intento por regular la expansión de la ciudad durante 25 años (desde 1983), la problemática general es la misma y sólo ha cambiado en proporción al número de habitantes. En 1987 se justificó la actualización del programa de 1983 debido al acelerado crecimiento de la población, en 1991 debido a la irregularidad de múltiples asentamientos humanos, situación que como prevalecía justificó la aprobación de un nuevo programa en 1999.

La ciudad pasó de contar con 1898 hectáreas en 1980 a 10919 en el 2002, por lo que se elabora el programa de 2004 bajo la premisa de evitar desastres por la construcción irregular en zonas consideradas de alto riesgo de inundación o fallas geológicas.

Desde la introducción del documento se puede reconocer que la búsqueda del desarrollo no es el objetivo general del Programa sino el establecimiento de criterios de carácter espacial ya que como en el mismo se enuncia propone el ordenamiento y regulación de los usos y destinos del suelo, las zonas de reserva ecológica y territorial, así como acciones de conservación y mejoramiento del municipio.

Lo anterior no se queda como intención, se concreta al describir una tabla de compatibilidades del uso del suelo, para determinar el uso que se permitirá en cada uno de los predios de la ciudad, previendo distintos giros en cada tipo de uso del suelo -habitacional, comercial, industrial, equipamiento-. La tabla de compatibilidad se describe en 16 páginas de la versión abreviada del Programa publicada en el Periódico Oficial del Estado, y además adiciona un grupo de 144 condicionantes a considerarse en el proceso de autorización y emisión de licencias de uso del suelo, mismas que se describen a lo largo de un número similar de hojas de la versión referida.

En cuanto al carácter general previsto en la crítica del concepto del desarrollo urbano este puede evidenciarse en diferentes apartados del programa. Primeramente cuando se describe la localización del centro de población, aunque menciona que el municipio de Morelia colinda con 14 municipios más, que Morelia se encuentra a la mitad de los dos centros urbanos más importantes del país México y Guadalajara, que se tiene acceso mediante la autopista de occidente a la costa del Pacífico y que existe un Aeropuerto Internacional, no se detallan los diferentes tipos de vínculos funcionales, comerciales, poblacionales de la ciudad con su entorno regional y tampoco se definen los beneficios que puede obtener del mismo y menos aún los mecanismos para materializarlo.

Ya en el diagnóstico del medio físico natural se describen datos igualmente genéricos obtenidos de INEGI en su mayoría, desde el clima (subhúmedo), la temperatura media anual de 18°C; en la hidrografía menciona los principales cuerpos de agua, la existencia de los ríos Grande y Chiquito, las presas y los manantiales que en Morelia constituyen más de 70, donde el de la Mintzita es el más grande y del que depende la mayor parte del suministro de agua potable a la ciudad, y que por asentamientos irregulares cercanos está gravemente contaminado. Este último dato es relevante para

una estrategia de desarrollo urbano sustentable pero que no se menciona; se describen características orográficas señalándose los principales cerros y la vegetación basada en dos tipos de suelos, los forestales al sur del municipio y los agrícolas en el Valle Morelia-Queréndaro; no se precisa la importancia de estos insumos como parte de la actividad económica y la problemática que están presentando o el potencial para el crecimiento económico.

En el caso de la topografía se limita a señalar que la ciudad está rodeada por cerros que han impedido la expansión de la ciudad más allá de los mismos y que las pendientes en algunas colonias llegan a ser hasta del 30%, no se establece el criterio que hace de los distintos rangos de pendientes algunos más aptos que otros para el desarrollo urbano. Algo similar ocurre con la edafología donde se menciona el suelo sobre el que se asienta la ciudad (Podzólicos y Chernozem) sin que se clasifiquen en aptos o no aptos.

En materia ambiental se aborda el problema de contaminación del aire y del suelo (basura) derivado por fuentes móviles y fuentes fijas (industrias) describiendo aquellos giros comerciales que se perciben como contaminantes sin precisar su contribución a la contaminación atmosférica en volúmenes por día por ejemplo. También se abordan los problemas de erosión y cambios del uso del suelo, sin que se cuantifiquen las áreas erosionadas, los tipos y la ubicación de las áreas que han registrado dichos cambios.

Los aspectos socioeconómicos se caracterizan por la superficialidad con la que se abordaron. Se menciona únicamente que la tasa de crecimiento del municipio de Morelia (2.3%) fue mayor que la estatal (2.1%) en el periodo 1990-2000, la densidad de población 1990 de 369 hab./km<sup>2</sup>, el crecimiento poblacional que pasó de 428 486 habitantes en 1990 a 549 486 en el año 2000, el porcentaje de la población urbana en Morelia que ascendió al 88% en el año 2000. En el caso de los aspectos económicos sólo se dice que se incrementó la PEA entre 1990 y el año 2000, pasando de 145 859 a 253 5050 personas, la ocupación del 63% PEA ocupada en el sector comercio y servicios en el año 2000, siguiendo en importancia un 25% de la PEA ocupada en el sector industrial.

Como se puede apreciar dentro de los datos poblacionales no existen indicadores sobre los distintos niveles de formación académica, grado de especialización o cualificación productiva de la sociedad en edad de trabajar y su correspondencia con la vocación económica de la ciudad, como una base que permitiese ubicar el capital humano con que se cuenta y sus necesidades de capacitación para establecerlo como potencial endógeno o ventaja competitiva, que agregada a otros recursos locales dirigieran a la localidad hacia el desarrollo.

Ahora bien, el incremento poblacional se limita a cifras para los años 1990 y 2000, quedando pendiente las cifras de cuando menos tres décadas atrás para mostrar la evolución poblacional, que al complementarse con la descripción de sucesos y actividades económicas importantes impulsadas se mostrara la justificación del ritmo de crecimiento así como una tendencia realista más allá de una mera proyección de población en base a fórmulas matemáticas basadas en tasas de crecimiento porcentuales.

Y en el caso de los aspectos económicos el hecho de que se comente que de forma lógica con el incremento poblacional registrado en la ciudad es evidente un incremento de la PEA y que la mayor parte de la misma se ocupa en el sector comercial y de servicios no permite conocer de forma precisa cuáles son las actividades o giros comerciales predominantes, y ante todo su importancia en términos de la derrama económica o su participación en el PIB municipal o estatal, indicadores que darían pauta para el diseño de estrategias de consolidación de actividades productivas y la identificación de actividades potenciales.

Tampoco se mencionan aspectos como el posicionamiento de la ciudad en términos económicos respecto de ciudades con vocaciones productivas turísticas y comerciales similares, y respecto de ello, las necesidades de infraestructura para su consolidación y competitividad ante contextos nacionales y globales.

Aunque la guía metodológica lo establece, en este Programa hay una ausencia de información sobre los niveles de empleo, subempleo, distribución del ingreso, información que podría permitir la detección de necesidades de empleo para cada tipo

de cualificación de la población, o en su caso, la sobreoferta que pudiese existir de mano de obra y la desvinculación de las ofertas educativas y las necesidades del sector productivo. Adicionalmente y reconociendo que en la actualidad las PYMES son las unidades de producción que hacer funcionar a las economías locales, falta también un inventario de las mismas para determinar la cantidad de población que emplean y por tanto su influencia en el desarrollo de la localidad y la forma en que trabajan, si se presentan algunos encadenamientos productivos o hay redes empresariales locales con interrelación regional o global, a partir de las cuales pudiesen endogeneizarse sus beneficios y distribuirse en el ámbito local.

Con los datos anteriores se podría integrar el fundamento de estrategias tendientes a fomentar la complementariedad y competitividad urbana y empresarial, dirigiendo las inversiones entre otras áreas al fortalecimiento de la capacidad productiva y al capital humano e impulsando la autosustentabilidad de la localidad en base a programas para apoyar la innovación local.

Siguiendo el orden temático del Programa, luego se presenta la descripción y análisis de aspectos de carácter espacial en relación con la normatividad vigente. Se sitúa al centro de población de Morelia como una Aglomeración Urbana con una cifra inferior al millón de habitantes dentro del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 y se dan algunos antecedentes sobre el régimen de tenencia de la tierra sobre la que se asentó la urbe y la existencia de asentamientos irregulares, la ubicación exacta del equipamiento urbano recreativo, deportivo, educativo, cultural y su principal problemática.

También se abordan otro tipo de aspectos espaciales, en relación a los antecedentes de expansión de la ciudad, la forma en que se da el proceso de suburbanización, caracterizado por la urbanización de grandes extensiones de tierra para desarrollo habitacionales en la periferia, así como el fenómeno de metropolización latente con la conurbación de localidades de diferentes municipios, a partir de lo cual se reconoce la influencia económica, social, política y urbana que ejerce Morelia en su región, todo ello en base a su explosivo crecimiento (106 077 habitantes en 1980 a 647 878 en el 2002), mismo que ha generado más de 292 asentamientos irregulares (identificados

en el 2002), que entre otras causas se debe al régimen de tenencia de la tierra ejidal que caracteriza a la periferia de la ciudad (a excepción de la zona sur y sureste que son de propiedad privada). Esta problemática de irregularidad se aborda en el programa como un problema meramente jurídico sin haber un planteamiento de causales de tipo económico, donde las invasiones o asentamientos sin autorizaciones municipales responden a una demanda de suelo por parte, en su mayoría de sectores de bajos ingresos y en parte también al fenómeno de la especulación de los fraccionadores que lucran con la necesidad de vivienda de sectores de bajos y medios ingresos.

Cuando se hace la descripción del equipamiento actual educativo, recreativo, comercial, cultural, de salud, falta el análisis que fundamente la determinación del déficit o superávit a partir del Sistema Normativo de Equipamiento Urbano establecido por la SEDESOL donde según el rango de población se debe determinar el tipo y cantidad de equipamiento con que debe contar una localidad, sin olvidar la descripción de la población a atender y el estado de conservación de sus instalaciones.

En cuanto a los servicios públicos básicos, el apartado se limita a la descripción de coberturas (94% agua entubada en viviendas, 97.1% de drenaje y 99.2% de energía eléctrica), sin detallar la calidad y costos de introducción de los servicios a partir de los cuales se estime el monto financiero requerido para subsanar las carencias y se programen acciones viables en función de los recursos disponibles o previstos a recabar para su construcción. No se hace diferencia entre el déficit de servicios para usos domésticos o habitacionales y servicios para unidades de producción o usos de suelo industriales y comerciales, ni tampoco en relación al impacto de algunos de ellos, como la descarga de aguas residuales, lo que evidencia además la falta de principios de sustentabilidad para el desarrollo urbano.

En relación al apartado de imagen urbana, aunque se precisa que la ciudad pertenece al conjunto de ciudades denominadas Tesoros Coloniales de México, no se menciona en el apartado que cuenta con la categoría de Ciudad Patrimonio de la Humanidad y la oportunidad que ello permite de acceder a recursos internacionales para fortalecer la actividad turística, no se describen montos financieros ni destino de los mismos en

infraestructura, servicios, que permitieran conocer nuevos mecanismos de financiamiento como mínimo en el centro histórico.

Dentro del diagnóstico de tipo institucional, en el apartado de administración del ordenamiento urbano se enuncian las instituciones con que cuenta el municipio para desempeñar las funciones del desarrollo urbano (SDUMA e IMDUM), sin embargo, no se desglosa el tema en relación a la capacidad técnica de su personal, los perfiles profesionales con los que cuentan y si su estructura orgánica es adecuada para cumplir de forma eficiente sus funciones.

En este Programa del año aprobado en el 2004 se hace una evaluación del programa de 1999, lo que es un buen principio a efecto de encontrar causales de la anarquía urbana que se registró aún con la existencia de instrumentos de planeación, pero lejos de esto, la evaluación busca justificar la nueva propuesta de ordenamiento, lo que es evidente al centrar su evaluación en la cantidad de reservas determinadas para el crecimiento, y que según la visión del Ayuntamiento en turno se requería modificar el límite del centro de población, incorporar más reservas bajo la idea de recuperar el ámbito territorial necesario para resolver integralmente el desarrollo urbano sustentable programado y lograr el ordenamiento.

Al revisar los objetivos del programa se aprecia su carácter sectorial por centrarse en el ordenamiento urbano y algunos aspectos ambientales sin que se describan objetivos diferentes a los aspectos espaciales. Entre otros objetivos se plantean los siguientes: encauzar y regular en forma ordenada la mancha urbana, identificar a la ciudad como centro regional, delimitar las áreas que integran y delimitan el centro de población: sus aprovechamientos, las reservas, usos y destinos, sujetar el desarrollo urbano al marco de una planeación sustentable, controlar los asentamientos en áreas de riesgo, desalentar el crecimiento hacia áreas de preservación ecológica, visualizar el proceso de conurbación con Tarímbaro y Charo, establecer las densidades y características de ocupación del suelo, atender el déficit de equipamiento, proponer descongestionamientos de las avenidas, incentivar el transporte colectivo, planear la infraestructura, y los servicios, y establecer criterios para el ordenamiento urbano. No se contemplan objetivos en otros ámbitos como el económico, social o institucional

donde se prevea la función del ayuntamiento como promotor del desarrollo en lugar de la función de proveedor de servicios públicos o de inspector para la regulación del crecimiento urbano.

## Nivel estratégico

De conformidad con el mismo Programa la estrategia comprende la determinación general del ordenamiento urbano necesario para garantizar la conducción y condicionamiento del crecimiento ordenado, un criterio espacial y sectorial que se concreta en una zonificación primaria que se integra por la definición de áreas urbanizadas, áreas urbanizables y no urbanizables, que en general se establecen para prever reservas urbanas, provisiones para el crecimiento, parques urbanos deportivos, áreas de preservación para las cuencas hidrográficas (Río Chiquito, Grande, Manantial La Mintzita y mantos acuíferos), y una zonificación secundaria más específica de usos y destinos, densidades de población y de vivienda, corredores, centros y subcentros urbanos, reservas urbanas; es una zonificación que se aplica conjuntamente con la tabla de compatibilidades de uso del suelo a que se hizo referencia en la parte inicial de esta evaluación.

Cabe señalar que las reservas urbanas o áreas previstas para la expansión de la ciudad se determinan en función de proyecciones de población al año 2020 (1 113 622 habitantes) que toman como referencia la cantidad de habitantes existente en el 2002 (738 550). De este ejercicio resultan como reserva programada un total de 9930.81 hectáreas y una reserva suburbana de 2228.73 hectáreas aunado a la cantidad de hectáreas baldías dentro del área urbana (2480), siendo que el cálculo estadístico arrojó una reserva urbana directa por incremento demográfico para el año 2020 de 3750.72 hectáreas. Sin embargo cabe mencionar que la desatención de las estadísticas oficiales como el INEGI para efectos de cálculo de población resulta en el empleo de estadísticas erróneas que por consecuencia dan como resultado estimaciones de suelo requerido falsas. Lo anterior lo mencionó toda vez que según el INEGI, la población de Morelia en el 2005 fue inferior a las estimaciones hechas para el 2002, contaba con 608 049 habitantes.

La estrategia de ordenamiento incluye la definición de infraestructura carretera como base para el manejo de un sistema metropolitano en el que la ciudad de Morelia actúa como núcleo central.

Adicionalmente se establecen una serie de metas para el corto, mediano y largo plazo clasificadas por rubros: planeación, zonificación primaria y secundaria, estructura urbana, vial y de transporte, vivienda, infraestructura, medio ambiente y normatividad urbana.

Destacan proyectos estratégicos sectoriales como el completar un sistema de programas para la planeación del desarrollo urbano municipal, el control de las áreas de preservación ecológica o la consolidación de las áreas de administración y control urbano municipal, o realizar el Programa Sectorial de Vialidad y Transporte, gestionar la aprobación de los límites municipales, garantizar la oferta de suelo, controlar los asentamientos humanos fuera del ámbito de aplicación, controlar las densidades y la concentración de equipamiento, dar prioridad a la incorporación de servicios, comercios y equipamiento de tipo turístico, proponer la señalización de las vialidades, control del uso de las vialidades, continuar las gestiones para el nuevo libramiento de la ciudad, promover un Programa Sectorial de Vivienda, incorporar reservas patrimoniales, condicionar proyectos de factibilidad para la introducción de servicios de agua y energía eléctrica fuera de las áreas previstas en el ordenamiento urbano, promover la construcción de una planta de tratamiento, monitorear la contaminación ambiental, promover el relleno sanitario, construir normas de ordenamiento urbano, controlar la dotación de servicios y equipamientos, completar el sistema vial (libramiento exterior, vialidades metropolitanas), elaborar ordenamientos ecológicos, consolidar las instituciones de planeación, administración y control urbano.

Es evidente que las estrategias buscan minimizar la problemática de servicios públicos, infraestructuras y usos del suelo, sin embargo no se describe ni en forma conceptual que con la solución de la problemática además de minimizar rezagos sociales se buscaría generar condiciones para la localización de inversiones productivas, reconociendo a la ciudad como un factor para el desarrollo.

Las reservas aunque debieran establecerse en función de proyectos productivos nuevos y en la cantidad únicamente necesaria para atender a la población proyectada para el largo plazo y que como en el Programa se menciona no son más de 3000 hectáreas, se establecen más de 9000 hectáreas, a partir del criterio subjetivo de que con más área de reserva se frenará el proceso de especulación urbana o acaparamiento de suelo apto para el desarrollo urbano que se oferta una vez que ha adquirido un valor de alta rentabilidad.

Cabe decir que las reservas de forma lógica se prevén en sitios ejidales ubicados en las áreas rurales de influencia de la ciudad, debido entre otras causas a su bajo costo aunque con su consecuente problemática de tenencia de la tierra. No se pretende mantener incorporar las áreas rurales bajo sus condiciones actuales como áreas donde se preserven sus cualidades ambientales y usos agrícolas o forestales, en pro de una política de sustentabilidad, pero donde se vean mejoradas las condiciones de infraestructura y vivienda de estas áreas sin que se incorporen a la mancha urbana.

Se trata en este caso de incorporar áreas rurales al crecimiento urbano, propiciando un más rápido cambio de uso del suelo, donde la expansión urbana presiona las áreas de preservación ecológica y termina poco a poco transformando esta última característica y aunque se desarrollan fraccionamientos campestres de "baja densidad" de población terminan urbanizándose, ampliando cada vez más los límites el centro de población, situación que ha inducido el proceso de conurbación que hoy se registra con otras localidades y municipios y donde bajo esta lógica de crecimiento cada vez se ve menos viable la instauración de criterios de ocupación de áreas baldías, la relotificación, una ciudad compacta vertical, que aunque no representa un estilo de vida y cultura de ocupación racional del espacio en la sociedad moreliana, el programa tampoco induce a su creación.

Resulta evidente que no se consideran las áreas rurales con objeto de establecer una política urbana territorial, integral, sino que se ven a estas áreas como bancos de suelo para la expansión de las urbes.

## **Nivel programático y de corresponsabilidad sectorial**

Cabe decir sobre los proyectos estratégicos que estos sólo buscarían alcanzar el ordenamiento urbano que constituye una de las mayores preocupaciones de la autoridad local y en ellos no se muestra una intención por establecer programas o acciones con incidencia económica más allá del soporte de funciones turísticas. La actividad comercial y de servicios predominante en Morelia no se basa exclusivamente en el turismo, pero tampoco hay acciones que busquen identificar nuevas actividades potenciales o proyectos que vayan más allá de la lógica de asistencia pública con la dotación de servicios e infraestructura, donde se impulsen iniciativas locales productivas, diversificación económica.

Aquí es donde es importante el diagnóstico del capital humano y su nivel de formación académica para basar el impulso de actividades tendientes al desarrollo tecnológico o científico, con importante participación de la iniciativa privada, permitiendo ello una vinculación con mercados globales, pero donde haya segmentos de actividades productivas de carácter interno que tengan lugar en el ámbito regional y local, todo ello para que el capital social se convierta en una vertiente que contribuya al logro del desarrollo.

Una de las carencias de este programa se refiere a la descripción de los recursos financieros con los que cuenta el Ayuntamiento para poner en marcha los proyectos estratégicos y tener claro que porcentaje de las acciones requerirán de fuentes de financiamiento alternativas. Con esta información se podrían programar de forma realista en el corto, mediano y largo plazo las acciones previstas, siempre y cuando la propuesta concuerde con las prioridades del gasto público.

## **Nivel instrumental**

Uno de los apartados importantes de un Programa lo constituye el de criterios de concertación de acciones donde se plantean un conjunto de lineamientos que pudiesen dar pauta para la instrumentación de proyectos y acciones previstas. Por ejemplo se menciona el establecimiento de mecanismos e instrumentos financieros para la

realización de obras, acciones y servicios, el otorgamiento de incentivos fiscales, tarifarios y crediticios para que acate las disposiciones del Programa, la canalización de inversiones a las reservas territoriales, el rescate del patrimonio urbano-arquitectónico, la simplificación de trámites administrativos en la materia, el fortalecimiento de instancias dedicadas a la administración municipal de desarrollo urbano, la modernización de los sistemas catastral y registral de la propiedad inmobiliaria, la adecuación y actualización de las disposiciones jurídicas locales y la aplicación de tecnologías que protejan el medio ambiente. Cabe señalar que no se prevé -como decía al inicio de este apartado- la adecuación metodológica e inclusive la base legal de la planeación urbana para adecuarla en forma permanente a la dinámica específica de la ciudad de Morelia, como un mecanismo para atender de manera más efectiva su problemática, encaminar acciones hacia el desarrollo y generar instrumentos ejecutivos para la toma de decisiones y la gestión urbana.

Se prevén diferentes tipos de instrumentos a partir de los cuales se buscará la corresponsabilidad sectorial en el financiamiento de obras y acciones por parte del gobierno federal, estatal y municipal a través de convenios como el único de Desarrollo, de Desarrollo Social, el Programa de ordenación del Territorio, el Programa Hábitat 2025, el de suelo Territorial, previendo también convenios con colegios y asociaciones de profesionistas e instituciones de investigación y docencia y organismos no gubernamentales para que colaboren activamente en las actividades que prevé el Programa; asimismo se prevé el consenso y la participación social como mecanismos para la definición de acciones y financiamiento conjuntamente con la participación del sector privado a formalizarse mediante la articulación de acciones gubernamentales, sociales y privadas.

Aunque se señala que como parte de la metodología de la SEDESOL los programas deben ser formulados y validados por la sociedad civil a través de mecanismos como la consulta popular y las comisiones municipales de desarrollo urbano, en el documento no se muestra como fue el proceso de participación ciudadana, los momentos en que intervino la sociedad, los obstáculos que surgieron para la gestión de consensos, por ejemplo de los proyectos estratégicos, y si la problemática es reflejo de lo que la

población percibe como asuntos prioritarios a resolverse y en los que se utilizarán los recursos públicos.

Comúnmente una de las mayores demandas en los procesos de participación ciudadana es la falta de empleos, acciones para aliviar la pobreza y la migración, antes que las carencias de servicios públicos y el desorden urbano como problemática directa. Sin embargo, en el programa no se ve reflejado el diagnóstico que la sociedad efectuó, lo que puede significar un desfase entre la perspectiva de la población quien tiene el pulso de los problemas y la visión del planificador apegada a justificaciones técnicas pero independientes a las necesidades reales.

Otro tipo de instrumentos son los de carácter técnico que prevén la elaboración de instrumentos de planeación y normas técnicas complementarias, se prevé la constitución de reservas territoriales patrimoniales y de una institución inmobiliaria para que las administre a través de la cual se promueva la creación de fraccionamientos de urbanización progresiva, lotes con servicios, pies de casa y vivienda de interés social, atendiendo con ello a los sectores de bajos ingresos, y también se prevé la construcción de un Sistema de Información Geográfica interinstitucional para integrar la información de colonias, calles y predios.

Para el fondeo y ejecución de las acciones se prevé además de los recursos propios federales y estatales asignados en forma directa, créditos a obtenerse de la banca nacional, o recursos integrados por participaciones públicas, y del sector privado y social. En ese sentido se considera el impulso a la participación privada en el desarrollo urbano mediante asociaciones público-privadas, concesiones de servicios, fideicomisos, emisión de bonos; la posibilidad de créditos internacionales con instituciones civiles y gobierno y la obtención de recursos vía concepto de tributación son dos mecanismos considerados para fondear el desarrollo urbano.

Los instrumentos de financiamiento, fundamentales en los programas de desarrollo urbano, se establecen como alternativas para materializar las acciones y proyectos previstos, sin embargo, dada la generalidad con la que se mencionan quedan como ideas que se convierten en parte de las estrategias del programa ya que requieren

someterse a un proceso de diseño y estructuración como proyectos para determinar su viabilidad y alcances, antes de pretender establecerse como mecanismos de implementación de los programas.

Dentro del nivel instrumental tampoco se prevén mecanismos para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las acciones del Programa y tampoco una propuesta para medir el desempeño de los servidores públicos asociados a la administración del desarrollo urbano.

Dentro de la crítica realizada a la planeación urbana como instrumento metodológico planteaba que existen inconsistencias y falta de interrelación o vinculación entre los distintos apartados de un programa, lo que se muestra entre sus objetivos y las estrategias planteadas. En uno de sus objetivos donde la mayoría son sectoriales y dirigidos al ordenamiento urbano y la provisión de servicios e infraestructuras, resalta uno general referido a enfocar las políticas de desarrollo urbano al mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo sostenible. Es uno de los momentos en donde se plantea el desarrollo general como objetivo, pero que no se ve reflejado en las estrategias que por completo se refieren, como se describió anteriormente, a impulsar el ordenamiento de la ciudad.

En síntesis, se puede comentar que el Ayuntamiento de Morelia a pesar de la existencia de cinco instrumentos de planeación, su personal calificado, tener una Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente y un Instituto Municipal de Desarrollo Urbano no logró desarrollar un Programa acorde a los nuevos enfoques que sobre planeación para el desarrollo se han venido gestando para coadyuvar en el manejo efectivo del territorio.

Las características del concepto de desarrollo urbano con enfoque desde el desarrollo local identificadas en el documento, son las que se refieren propiamente a la estructura temática vigente establecida para los programas y que como se ha mencionado se centran en la descripción de aspectos de carácter espacial. Son pocos los criterios que sobre desarrollo local se han encontrado, lo que representa una tarea difícil en caso de que se pretendiera como es el objetivo de esta investigación, hacer

de los programas de desarrollo urbano instrumentos que coadyuven al logro del desarrollo en ámbitos locales.

En general, los temas del programa presentan un alto nivel de abstracción que se registra no sólo en el diagnóstico sino también en las estrategias, las que al enunciarse como líneas de trabajo, carecen de especificidad y por ende pudiesen ser aplicables a cualquier localidad urbana. El programa no es un documento ejecutivo, operativo debido a su grado de generalidad, es más bien un inventario inconcluso de recursos existentes en las ciudades, centrado en la construcción también incompleta de una propuesta de ordenamiento y regulación de los usos de suelo.

La lista de proyectos estratégicos previstos para que el ayuntamiento minimice los rezagos de servicios e infraestructuras se plantea sin describir las capacidades técnicas y financieras para lograrlo. El objetivo central de los programas es mejorar la forma física de la ciudad, al margen de alcanzar el desarrollo urbano o alguna oportunidad de sentar las bases para la aparición o consolidación de alguna actividad que genere como mínimo crecimiento económico.

Al igual que con el Programa de Morelia se hizo el ejercicio de identificación de características del concepto de desarrollo urbano desde el enfoque del desarrollo local en cada uno de los programas y la tabla en donde se concentraron las características identificadas se presenta en el Anexo 2.

### **3.4. Resultados de la evaluación de los programas de desarrollo urbano**

En este apartado se hará la interpretación de los resultados obtenidos en el proceso de revisión e identificación de criterios del desarrollo local en los programas.

Es evidente que hay más carencias que características identificadas del concepto de desarrollo urbano propuesto. En relación a las características conceptuales de vinculación de los centros de población con los entornos regionales, nacionales y globales, resaltan dos ciudades que por estar dentro del sistema urbano principal del Estado, debido a sus particulares vocaciones turísticas en base a su patrimonio natural

o cultural y arquitectónico, -Morelia y Lázaro Cárdenas respectivamente- coinciden quizá debido a que su vinculación con los sistemas nacionales e internacionales les ha permitido entender el crecimiento urbano bajo una perspectiva que aunque no coincide del todo con el desarrollo local si marca diferencias con respecto de las cuatro ciudades restantes que tiene un funcionamiento sólo de tipo local-estatal.

Quizá también ocurre lo anterior porque tienen recursos que históricamente se han dedicado a explotar y donde ahora sólo se centran en su consolidación. No se trata de procesos nuevos. A partir de sus centros históricos o zonas costeras y de playa, recursos que están inmersos en las ciudades, basarán su crecimiento y posicionamiento competitivo.

Aún con el grado de generalidad en el tratamiento de los temas urbanos se aprecia que en las dos grandes ciudades, se busca inducir una vinculación más estrecha entre el ordenamiento urbano y su contexto económico, social y político; se encaminan hacia la definición de una estrategia territorial y sustentable, a partir del reconocimiento de que en base a sus recursos han podido crecer y comenzar a insertarse en el contexto internacional.

En las dos ciudades también se ve la importancia que dan a la planeación urbana no aislada de su contexto inmediato, ya que además de contar con más de un programa, ello no lo han centrado en las cabeceras municipales sino que han incluido (aún por conveniencia técnica) a las áreas rurales vecinas, lo que crea programas casi municipales, a partir de los cuales, si no han logrado avances importantes en cuanto al ordenamiento de las ciudades, cuando menos si han minimizado su crecimiento sobre áreas de preservación ecológica o de vocación agrícola. Sus programas representan criterios para habilitar las ciudades y con ello crear condiciones para fijar inversiones en sus territorios, a la vez de impulsar el desarrollo municipal y estatal.

Debido a la existencia o inexistencia de características del concepto de desarrollo urbano propuesto hay coincidencias generales entre los seis programas. No se vislumbra en ninguno de ellos la posibilidad de crear nuevas metodologías para elaborar instrumentos acordes con la complejidad urbana actual; tampoco hay indicios

de ninguna postura ideológica respecto de la efectividad de la planeación urbana actual y por ende no se prevé ningún replanteamiento para que además de regular, sea un instrumento de gestión para el territorio.

Existen coincidencias positivas donde los programas registran una misma característica y se debe a que existe una disposición normativa, obligatoria con la que cumplen las autoridades locales. Ejemplo de esto es el requerimiento de que los programas, sus análisis y perspectivas se trabajen para el largo plazo (20 a 25 años) y que no sólo se limiten al periodo gubernamental en que estarán trabajando quienes formulan el programa.

Queda manifiesta la noción que tienen las autoridades sobre el ámbito de aplicación de los programas de desarrollo urbano: el espacio. En la mayoría de ellos se prevé como el soporte físico de las funciones urbanas, sin explicitar que este soporte sólo constituye un elemento más de los sistemas que integran a una urbe, lo cual conceptualmente si comienza a enunciarse así en los programas de Morelia y Lázaro Cárdenas.

En el caso del rol que se asigna a los ayuntamientos, en casi todos los programas el municipio es el único responsable de dotar de servicios públicos, pero se describe como la actuación máxima administrativa, mientras que en Morelia y Lázaro Cárdenas, se le asignan múltiples funciones, tendientes a la gestión de proyectos para coadyuvar y regular el crecimiento.

En cuanto al segundo apartado, referente a la planeación urbana como instrumento metodológico es claro que apegado al enfoque teórico de la planeación urbana se busca en todos los programas hacer prevalecer los intereses generales sobre los particulares y en base a ello se establecen propuestas de acciones y proyectos para alcanzarlos; en la misma forma se cumple con la descripción de estimaciones poblacionales futuras o la definición de criterios de ordenamiento urbano en base a la evolución histórica de su crecimiento, lo que aunque en baja medida busca modificar patrones de urbanización como en Morelia y Lázaro Cárdenas e inducir la ocupación de áreas desocupadas antes de determinar y/o emplear nuevas áreas reservas urbanas.

Aunque en la mayoría de los programas se deja ver que existen muchas necesidades que resolver como base para el crecimiento de la ciudad todos coinciden en no detectar los cambios de fondo que debieran efectuarse para que ello sea posible. Por ejemplo no se enuncia que la metodología de SEDESOL sea inadecuada para las necesidades de alguna de las ciudades, no se prevé el diseño de métodos particulares; tampoco se detecta como problema del ordenamiento urbano el trabajar en forma aislada del contexto y las decisiones económicas y políticas, no se considera necesaria una mayor vinculación para que con ello se de respuesta a las necesidades reales y estructurales de las ciudades, entre otras la pobreza, el desempleo que tienen muchas veces impacto negativo sobre la configuración de las ciudades (por ejemplo los asentamientos irregulares en zonas de riesgo y alejados de las áreas servidas con infraestructura).

En el mismo sentido hacen falta ejercicios reales sobre la capacidad financiera de los ayuntamientos para que así se puedan proponer sólo acciones viables en función de los recursos existentes o en su caso, la necesidad de investigar y acceder a recursos gestionados ante instancias estatales, federales o internacionales o la gestión de recursos propios.

Si bien se ha planteado que la interrelación entre aspectos económicos, sociales y políticos y de ordenamiento debe ser una condición básica para definir estrategias urbanas, los programas carecen información que haga factible la inclusión de dichos aspectos, se tendría que trabajar para que contuvieran información precisa sobre el capital humano y su grado de cualificación, el tipo de empleos existentes y niveles de ingreso, las formas actuales de cooperación entre empresas y encadenamientos productivos, potencialidades productivas intangibles (Know-how), el inventario de PYMES, las necesidades de infraestructura para la producción local, todo ello para que en forma realista se identificaran potencialidades que se tradujeran en proyectos de inversión o productivos, base del crecimiento urbano y en el largo plazo del desarrollo urbano.

Para lograr lo anterior, un concepto de desarrollo urbano integral, se requiere la inclusión de la sociedad, desde la formulación de los programas y sobre todo en su aplicación, sin embargo en este rubro existen deficiencias, ya que aunque los ordenamientos jurídicos lo establecen como obligación no siempre se da cumplimiento a ello, o cuando menos no se plasma en todos los programas. El diagnóstico en esta materia también es inconcluso, falta identificar las organizaciones sociales o redes de participación ciudadana existentes como una de las potencialidades locales, toda vez que ya se encuentran constituidas y la mayor parte de las veces organizadas para trabajar, sólo faltaría integrarlas, buscando que en ellas estén representadas instituciones educativas, agencias del desarrollo o centros de investigación que pudiesen agilizar la definición de estrategias urbanas viables y funcionales.

Aunque las carencias de información o formas en que se analizan tienen mayor importancia para mejorar los programas de desarrollo urbano, también se debe considerar la necesidad de revisarlos en términos formales para evitar que no haya consistencia entre objetivos y estrategias o se carezca de los mecanismos específicos para su implementación. Asimismo, aunque la metodología no lo requiere así basar el análisis de los componentes urbanos en otros métodos como el DAFO, que permitiese diferenciar entre debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades existentes.

En este apartado de la evaluación la mayor deficiencia de los programas tiene que ver con criterios de desarrollo local, lo que muestra el bajo nivel de actualización de las autoridades locales en cuanto a métodos o enfoques para promover el desarrollo y que pudiesen adaptarse en áreas urbanas.

Por último, en el apartado de las políticas urbanas (o la planeación urbana entendida como política de Estado), se nota la deficiencia para establecer una política urbana general integral, territorial, donde lo espacial (que es lo prioritariamente atendido) esté vinculado a lo económico, social, político, institucional y ambiental en búsqueda del desarrollo urbano, reconociendo que actualmente las ciudades constituyen un factor para el desarrollo, lo que pueden promover y facilitar si se complementan funcionalmente con ciudades de vocaciones similares (que tampoco pasa actualmente)

y con ello contribuir al desarrollo regional y estatal ante un contexto global cada vez más competitivo.

Una de las políticas que basadas en criterios de desarrollo local se refiere a la identificación e impulso del capital humano como fortaleza de las ciudades, tampoco se ha tratado en este sentido, no se analiza como un factor productivo, no se sabe si en realidad es una potencialidad, y en consecuencia tampoco se proponen acciones para promoverlo, no se prevé capacitación ni adecuaciones educativas para satisfacer sus requerimientos y con ello asegurar su vinculación con el sistema productivo local.

Tampoco en los programas se prevé el diseño y desarrollo de mecanismos para garantizar el mejoramiento de las condiciones actuales de las ciudades, ni en términos económicos, no hay esbozo de formas financieras para dinamizar el crecimiento (el endeudamiento representa una de ellas bajo la lógica del desarrollo local), tampoco se prevé el fortalecimiento institucional o la capacitación de servidores públicos en materia de urbanismo ni en otras funciones relativas a la administración municipal, como la promoción de proyectos productivos o de innovación local o el impulso de la competitividad empresarial o formas de asociacionismo intermunicipal para optimizar los recursos financieros escasos que poseen los ayuntamientos en proporción de los numerosos problemas y servicios que deben enfrentar y atender cotidianamente.

En síntesis se percibe que no hay variación sustancial respecto del contenido de los seis distintos programas lo que se debe al uso de guía metodológica en su elaboración. En todos los programas hay información de la cobertura de los servicios públicos, vivienda, infraestructura vial, vialidad y transporte, estadísticas poblacionales, sobre la PEA y sectores de actividad, criterios para un crecimiento urbano con inclusión de la participación ciudadana, además de criterios de ordenamiento espacial.

Las diferencias que existen se deben con seguridad a la disponibilidad de información y al tiempo dedicado para su elaboración. Así por ejemplo, en algunos casos, como el de Ciudad Hidalgo y Cotija de la Paz, se describe el proceso de participación ciudadana que se registró en esas localidades durante el proceso de elaboración de los programas.

En el caso de Ciudad Hidalgo y Tlazazalca se hace una breve descripción de las instituciones responsables de administrar el sector urbano y debido a sus deficiencias, se hacen propuestas para crear o reforzar dichas entidades y hacerlas más efectivas.

En los programas de Morelia y Lázaro Cárdenas se enuncia la necesidad de establecer un sistema de indicadores que coadyuven a evaluar el cumplimiento de las acciones propuestas. Y en el caso de Panindícuaro y Lázaro Cárdenas que se presenta un análisis de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.

Dado que los programas de desarrollo urbano responden a una lógica asociada a lo espacial, es evidente que dentro de su contenido no se aprecian análisis de tipo institucional, político y económico con el suficiente grado de profundidad como para definir estrategias de desarrollo, sin embargo, cabe señalar, que aunque explícitamente aparecieran las características del concepto de desarrollo urbano propuesto no sería garantía del surgimiento del desarrollo local.

Puede ser lógico que no se hayan identificado explícitamente criterios de desarrollo local en los programas ya que este esquema es relativamente reciente, de principios de los años noventas, mientras que el modelo de planeación data de finales de los años setentas y no ha sufrido ningún tipo de actualización.

Ahora bien, a pesar de que los programas de desarrollo urbano presentan limitaciones y alcances sectoriales (centrados en propuestas de carácter espacial y el suministro de servicios públicos), presentan problemas en términos del método de análisis de la información, resultando diagnósticos que no sirven de base al establecimiento de estrategias, lo que tiene mayor importancia dentro del desarrollo local. Los programas son un inventario de ideas generales de lo que tendría que atenderse para minimizar la problemática urbana, pero no se explica concretamente cómo o con qué tipo de recursos lograrlo.

Los diferentes temas que integran un programa son abordados con el mismo nivel de profundidad (genérico) ya que se basan en la misma guía que los limita a pesar de que se tuvieran nociones sobre nuevos esquemas de desarrollo.

Aunque los anteriores son problemas que pudiese ser sencillo resolver al proponer mayor nivel de profundidad en el análisis de los temas que abarcan los programas, tal y como se plantea en el concepto de desarrollo urbano, ello se dificulta en estructuras urbanas más grandes y complejas, sobre todo si se considera que la capacidad técnica y nivel de formación académica de las autoridades locales en materia de desarrollo urbano, la mayor parte de las veces no es suficiente ni para entender la obligatoriedad de formular los programas.

Un error clave dentro de los programas es que aunque llegan a identificar las potencialidades del territorio no se retoman como objeto de las estrategias. La descripción que se hace por ejemplo del medio físico sólo permite contextualizar y ubicar las localidades y determinar sus posibilidades como áreas aptas para el desarrollo urbano, más que para relacionar sus distintas potencialidades.

Se puede constatar que el mayor tamaño de una ciudad y de su población no es indicativo de una mayor comprensión e incorporación dentro de las políticas públicas de conceptos de desarrollo local; ya que en general y a pesar de las diferencias entre las ciudades en estudio coinciden en las mismas características identificadas.

Si se hace el análisis comparativo entre los criterios identificados por rubro manejado, se aprecia que al institucional se le asigna poca importancia y en particular a la evaluación y transformación de las instituciones responsables de conducir y administrar el desarrollo urbano.

# Capítulo 4

## Acciones para la instrumentación del concepto de desarrollo urbano con enfoque desde el desarrollo local

Los programas de desarrollo urbano que han sido evaluados requieren replantearse mediante acciones particulares a cada uno de sus territorios, sin embargo, la evaluación hecha en el capítulo anterior evidenció que el diagnóstico y el nivel estratégico de los seis programas carecen casi del mismo contenido, por lo que en este capítulo se esbozan acciones que en lo general pueden ser aplicables a los programas.

La descripción de dichas acciones se estructura en base a los diferentes temas que maneja un programa de desarrollo urbano: metodológicos, sociales y económicos, instrumentales e institucionales, espaciales y ambientales.

### 4.1. Aspectos metodológicos e instrumentales

En cuanto a estos aspectos se describen acciones que culminan con la elaboración de un diagnóstico real y actualizado, para lo cual se propone definir problemas prioritarios e identificar potencialidades. Considero en forma inicial se requiere formalizar la incorporación de características del desarrollo local en los programas de desarrollo urbano, a efecto de asegurar la inclusión de información que complemente a la ya requerida en la actualidad.

El ajuste de la metodología se realizará bajo la necesidad de abordar en forma integral la problemática urbana, fundamental en el establecimiento de objetivos para el

ordenamiento, sociales, económicos, políticos, institucionales y ambientales que se materialicen en estrategias y mecanismos de instrumentación, asegurando así la congruencia entre la visión prevista por el Programa y sus estrategias.

Reconociendo la diversidad de ciudades, la estructura temática del Programa estará en función del tamaño de la localidad urbana y de su vocación productiva, de tal forma que las ciudades pequeñas entre los 2500 y los 10000 habitantes -que constituyen la mayoría en el sistema urbano estatal- elaboren sus programas sólo con la información necesaria para justificar sus estrategias.

El replanteamiento de la metodología se pretende llevarlo a cabo para que se elaboren programas de desarrollo urbano ejecutivos, con estrategias viables basadas en estadísticas ambientales, económicas, sociales, políticas sustentadas en información oficial actualizada.

Uno de los métodos que puede emplearse para elaborar el diagnóstico es el análisis DAFO que permita identificar proyectos potenciales para generar cambios urbanos estructurales.

#### **4.2. Aspectos sociales y económicos**

Se debe reconocer la influencia que el componente económico tiene en los procesos urbanos y a partir de ello, elaborar un diagnóstico en el que se identifiquen las actividades económicas actuales y potenciales en base a su derrama económica o al porcentaje de la PEA ocupada y su nivel de cualificación, lo que permitirá establecer el porcentaje de población con estudios técnicos, medio superior y superior para determinar su relación con respecto a la actividad productiva actual y potencial de la localidad y así determinar sus necesidades de capacitación, además de precisar donde las imparten para fortalecer el sistema productivo.

El diagnóstico deberá indicar la población no ocupada, tiempos de permanecer en esa condición, y en base a las proyecciones de población previstas a largo plazo describir las necesidades actuales y futuras de empleo. Un diagnóstico empresarial ayudaría a

saber el tipo de empleo requerido, número de unidades de producción, tipos de empresas, giros comerciales, número de empleados, salarios, tipos de producto y la cualificación que en la PEA se debería inducir. Adicionar información sobre formas tradicionales de producción y su importancia económica en número de empleos y participación en el PIB del sistema productivo local.

El diagnóstico deberá determinar la importancia de la localidad y su sistema productivo dentro de ámbitos espaciales más grandes, regionales o nacionales, con objeto de acordar trabajo conjunto con otros niveles de gobierno para explotar oportunidades, compartir riesgos y endogeneizar los beneficios del exterior.

Establecer entre los objetivos de los programas de desarrollo urbano la consolidación de la competitividad regional o urbana que requiere hacer un diagnóstico sobre el contexto e interrelación física y funcional de la localidad y sus posibilidades de insertarse a procesos económicos ligados al ámbito global.

Sin perder de vista lo fundamental que es establecer políticas sociales como objetivo de los procesos de desarrollo se debe atender la prestación y cobertura de servicios públicos básicos, de manera simultánea a la promoción de cambios estructurales, la identificación de necesidades de infraestructura para el sector productivo, inducir la creación de encadenamientos productivos y empresariales locales y regionales.

### **4.3. Aspectos espaciales y ambientales**

Toda vez que el ordenamiento urbano continuará siendo uno de los objetivos de los programas, aunque bajo una lógica del desarrollo, se requiere hacer un diagnóstico sobre la interrelación física y funcional entre los ámbitos rural y urbano, buscando analizar al primero, para establecer su contribución en el incremento poblacional y nuevas necesidades de suelo y servicios en el largo plazo.

La estrategia de ordenamiento identificará el potencial natural existente y los recursos naturales y ambientales serán el fundamento de estrategias sociales y económicas, lo que se puede hacer siempre y cuando su incorporación al sistema productivo local

prevea un programa de manejo que considere la capacidad natural de los recursos para garantizar su preservación a largo plazo.

El diagnóstico incluirá una investigación sobre los proyectos que existen para la región por parte de los municipios, estados o la Federación con lo que construyan estrategias reales que den pauta para una propuesta de zonificación que considere proyectos productivos y empresariales autorizados o en proceso de gestión y no supuestos. A partir de ello se podría prever el equipamiento necesario de soporte productivo y complementario con servicios como los de la vivienda. Se vuelve necesario además realizar estudios para definir sitios estratégicos para la instalación de unidades de producción.

Dentro de los programas se inducirá la elaboración de estudios sobre el impacto ambiental que pueda ser generado por las estrategias previstas (la construcción y operación de comercios, industrias, servicios, equipamiento como hospitales, escuelas, mercados, rastros, gaseras, hoteles, áreas habitacionales e infraestructura para los servicios de agua potable, drenaje, alumbrado público, pavimentación), debiendo ponderarse e impulsándose aquellas que garanticen un desarrollo sustentable, en respeto a los recursos naturales.

Aún cuando se prevean nuevos impactos derivados de acciones urbanas propuestas será necesario atender simultáneamente los problemas ya existentes, como la contaminación de cuerpos de agua por la descarga de aguas residuales, la deforestación de selvas y bosques, la erosión y cambios de usos del suelo y la contaminación del aire.

El desafío principal en materia ambiental será la gestión para favorecer una relación dinámica con el medio ambiente que permita organizar el desarrollo urbano local con un adecuado manejo de los recursos, de los costos y beneficios ambientales que éste implique.

Con objetivo de lograr lo anterior y minimizar la presión que ejerce la expansión urbana sobre los recursos naturales se requiere inducir el crecimiento sobre áreas

aptas para el desarrollo urbano y en la cantidad necesaria para satisfacer la demanda de suelo de la población prevista a largo plazo y para equipamiento y usos del suelo que signifiquen inversiones en proceso de autorización, previendo la disponibilidad comercial de dichas áreas.

En general se requiere promover un proceso de urbanización que prevea la capacidad de carga de la infraestructura vial, la disponibilidad de recursos vitales como el del agua potable, las redes de infraestructura buscando ante todo la consolidación de áreas urbanas, eliminando vacíos y el aprovechamiento al máximo la infraestructura construida.

#### **4.4. Aspectos instrumentales e institucionales**

En este apartado como en los anteriores se requiere realizar un diagnóstico institucional que identifique las potencialidades de los recursos humanos que laboran en el Ayuntamiento, particularmente en las áreas de desarrollo urbano, urbanismo, oficinas de los presidentes municipales y áreas de desarrollo económico, considerando la cantidad de personal, perfil profesional, funciones, resultados obtenidos, proyectos implementados, obras o recursos gestionados y número de beneficiarios de los mismos. En base a esta información se podría determinar la necesidad de una reestructuración orgánica que permita una atención más efectiva de la problemática urbana; se deberán procurar estructuras simples con menos direcciones, secretarías y más departamentos operativos, dependientes de la oficina del Presidente Municipal.

En ese diagnóstico se establecerán las necesidades de capacitación para el personal, fortaleciendo con ello las capacidades institucionales. El diseño de los cursos, la temática, la descripción de las instituciones en las que se podrían impartir y los costos serán datos útiles para gestionar e impulsar nuevos proyectos locales.

Retomando la importancia que se da a la participación social en los procesos de desarrollo local, se propone hacer énfasis en acciones que la consoliden, y en donde se establezca el consenso como vía primordial para determinar proyectos y estrategias, a efecto de que ni la autoridad ni la sociedad civil impongan decisiones que busquen

asegurar sólo sus propios intereses. Esto requerirá la elaboración de proyectos de iniciativas de reformas de ordenamientos jurídicos que gradualmente hacia el largo plazo se dote cada vez más a los organismos de participación de mayores atribuciones (Ley de planeación, Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, Ley Orgánica Municipal).

El diagnóstico institucional deberá incluir la caracterización de los instrumentos de participación existentes en materia de desarrollo urbano (Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, COPLADEMUN, y las Comisiones Municipales de Desarrollo Urbano) en donde se describan funciones, fundamentos jurídicos, formas de trabajo, obstáculos o problemas operativos, logros y grado de efectividad en la determinación de estrategias de desarrollo.

Asimismo se requiere diseñar mecanismos de vigilancia y evaluación del cumplimiento de las estrategias en materia de desarrollo urbano contenidas en los programas correspondientes; mecanismos que deberán contemplar la denuncia ante autoridades estatales o federales sobre el incumplimiento en las políticas previstas y un esquema de sanciones para particulares, autoridades locales y fraccionadores que realicen acciones al margen de la ley.

Dentro de los mecanismos a diseñarse para implementar programa de desarrollo urbano se encuentran aquellos que busquen fortalecer las capacidades institucionales para que los ayuntamientos asuman nuevas tareas a través del manejo de información nueva, con mecanismos de trabajo no convencionales, donde reúnan esfuerzos, generalmente dispersos, la evaluación de la gestión en indicadores no físicos e incluso no cuantificables. Mecanismos en los que el Estado funja como promotor del desarrollo o escale una nueva etapa en la que promueva la búsqueda y aparición de promotores del desarrollo y se constituya en un mediador entre los distintos intereses económicos y sociales presentes en el territorio.

Así, el municipio asumiría un nuevo rol como impulsor del desarrollo económico local, para buscar una mayor eficiencia en la inversión de los recursos públicos.

El diseño de mecanismos para captar inversiones locales, estatales y federales públicas o privadas será una propuesta que debe definirse como parte del Programa, así como aquellos mecanismos para incrementar los recursos propios de los Ayuntamientos con lo que se de viabilidad a las propuestas. Parte de los recursos generados deberá canalizarse al incentivo de PYMES, empleando el endeudamiento como palanca que pueda contribuir al desarrollo y donde se eviten inversiones sólo por parte del ayuntamiento, para que no se torne el desarrollo local como un método compensatorio insostenible.

El diagnóstico además deberá contemplar los recursos disponibles, obras convenidas, recursos a obtener acordados de otros niveles de gobierno a partir del cual se establezcan necesidades financieras. Se deberá describir los diferentes programas existentes a nivel federal y estatal -como mínimo- para fondear estudios y proyectos u obras públicas, los procedimientos para acceder a esos recursos, resultados obtenidos y montos máximos a financiar.

# Conclusiones

A partir de la investigación realizada se puede señalar que el desarrollo urbano es entendido como sinónimo de ordenamiento urbano. Un concepto centrado en aspectos espaciales y desvinculado en general, de las políticas sociales y económicas -que emplea como instrumentos para la definición de estrategias de ordenamiento a los programas de desarrollo urbano- que de replantearse y ser enriquecido conceptual y metodológicamente por otros enfoques de planeación y gestión para el desarrollo, pudiese ser útil para alcanzar el desarrollo en ámbitos locales urbanos.

El concepto de desarrollo urbano vigente no fue construido para Michoacán, sino es una reproducción del concepto instrumentado desde la Federación, un problema de origen que debe superarse a través de la consideración de las particularidades y potencialidades del territorio como base para alcanzar el tipo de desarrollo urbano que la entidad requiera.

Por su parte, los programas de desarrollo urbano en los cuales se vierte el concepto de desarrollo urbano previsto para una localidad se caracterizan por ser inventarios de recursos naturales, servicios públicos, equipamiento y usos de suelo, que son empleados para determinar las políticas de crecimiento de las ciudades, y en donde las características sociales y económicas no se conciben como potencialidades para el desarrollo ni como factores fundamentales que justifiquen sus estrategias.

Se puede decir que la planeación urbana actual no contribuye al logro del desarrollo urbano y aunque alcanzara su objetivo sectorial fundamental: la regulación de usos y destinos del suelo, no sería suficiente para promover procesos de desarrollo, más complejos e integrales que el hecho de buscar que las disposiciones de los programas

de desarrollo urbano se respeten y que los intereses generales deben anteponerse a los intereses particulares.

Con la evaluación de los programas -no relativa al grado de efectividad bajo su propia lógica, sino a partir de un enfoque, lógica y paradigma diferente, como el del desarrollo local- se evidenció que en el único aspecto que no existen carencias importantes de información es en el espacial, y en segundo término está el ambiental. Sin embargo, dentro de los aspectos con mayores deficiencias de análisis se encuentran los institucionales, los económicos, metodológicos e instrumentales, mismos que paradójicamente son los que fundamentan cualquier intervención, política o estrategia urbana.

La evaluación permitió además evidenciar que para elaborar un programa de desarrollo urbano se requiere acopiar o construir mayor cantidad de información, analizarla y procesarla con mayor profundidad, interrelacionar entre sí los diferentes rubros del programa a efecto de determinar la justificación de las estrategias propuestas que además de alcanzar el ordenamiento permitan inducir el desarrollo.

Aún con las limitaciones enunciadas no se puede señalar que los programas sean causales de la anarquía, desorden y crisis que registran en los sistemas urbanos del Estado de Michoacán ya que como se vio existen deficiencias institucionales en las áreas responsables de instrumentalizarlos y operarlos: faltan oficinas de desarrollo urbano o urbanismo, hay una baja capacidad técnica en su personal que de seguimiento a los programas y sus titulares no cuentan con un perfil profesional afín al desarrollo urbano (Arquitectos, Ingenieros Civiles, Urbanista) además de estar avocados a la provisión de servicios públicos.

Además de lo anterior no existe tampoco una clara voluntad política para hacer cumplir, basados en la legislación vigente, las disposiciones de un programa. Se puede rediseñar las metodologías empleadas para su elaboración y se pueden actualizar constantemente el contenido de los programas, sin embargo mientras no existan estructuras orgánicas o administrativas que implementen y den seguimiento a las

estrategias urbanas no se podría medir su efectividad como instrumentos para el desarrollo.

Fue a través de la crítica del concepto de desarrollo urbano –sectorial, centrado en el ordenamiento y la provisión de servicios públicos- que se cumplió el primer objetivo planteado en la investigación y fue con la construcción del concepto nuevo de desarrollo urbano que se complementó el objetivo de la investigación. Se trata de un concepto que se integra por líneas de trabajo más específicas que las que se manejan actualmente, que sirvieron de base para evaluar los programas de desarrollo urbano bajo la premisa de detectar los elementos faltantes que les permitan constituirse como instrumentos para el desarrollo local.

Si bien como se señaló el objetivo de la investigación se alcanzó, pero en el caso de la hipótesis construida: “el replanteamiento del concepto desarrollo urbano vigente - centrado en el ordenamiento urbano y la dotación de infraestructuras y servicios públicos- a partir de criterios del Enfoque del Desarrollo Local que hacen énfasis en el establecimiento de un proceso inverso de desarrollo, de abajo hacia arriba, donde las políticas sociales sean el punto de partida para la definición de mecanismos económicos que permitan instrumentalizarlas en base al potencial endógeno, al territorio y a la existencia de condiciones institucionales para la administración del desarrollo urbano, permitirá la definición de estrategias viables e integrales para promover el desarrollo en ámbitos urbanos locales” dado que se trata de una investigación de tesis documental sólo puede validarse en forma conceptual. La hipótesis podría ser comprobada hasta el momento de implementarse procesos de planeación urbana o de desarrollo local concreto, sin embargo, ello está fuera del alcance de esta investigación.

El replanteamiento del concepto sectorial del desarrollo urbano a partir de criterios del desarrollo local permitió proponer establecer un concepto más integral y adecuado a la dinámica urbana actual, propicio para generar iniciativas de desarrollo local.

Se planteó a lo largo de este trabajo un desfase temporal entre los dos enfoques de aplicación local, el de la planeación urbana, instituido en los setentas y el del

desarrollo local de la década de los noventas; desfase que justificaría que en los programas analizados no se incluyeran criterios de desarrollo local.

A pesar de lo anterior, los criterios del desarrollo local permitieron construir un concepto de desarrollo urbano menos abstracto que brinda mayor importancia a los aspectos sociales y económicos para el desarrollo. Asimismo se prevé dentro del concepto la inclusión y manejo del territorio, con lo que se abren posibilidades para trascienda su alcance sectorial, es válida al considerar a todos los agentes locales y recursos existentes, superando la concepción tradicional del espacio.

Se puede afirmar que la planeación urbana puede constituir una herramienta para alcanzar el desarrollo local, siempre que pase por un proceso de transformación, actualización y reatralimentación con otros esquemas para el desarrollo basados en una planeación territorial.

Dicha transformación puede ser posible si previamente se crean condiciones institucionales, ya que se debe considerar que así como la globalización de la economía ha cambiado las formas de producir, consumir, gestionar, informar y pensar, los procesos de urbanización, las ciudades y los ciudadanos no han sido ajenos a estos cambios estructurales, los cuales requieren de una profunda transformación de la estructura social y espacial de las ciudades para insertarse dentro del nuevo modelo de desarrollo que crea territorios competitivos con mayor calidad de vida y un alto nivel de gobernabilidad.

Como parte del objetivo de la investigación se buscó también precisar cómo el desarrollo urbano puede traducirse y materializarse una metodología que induzca procesos de desarrollo local, mediante iniciativas que buscan las sinergias para el progreso de una ciudad, por lo que se describió el concepto de planeación urbana, que ha justificado intervenciones físicas en las ciudades, tomadas como factores claves que determinan el desarrollo. El concepto de la planeación urbana se analizó en dos direcciones: como política urbana y como instrumento metodológico.

Ni como política ni como instrumento, la planeación urbana es suficiente para inducir el desarrollo, debido a su énfasis en los aspectos físico-espaciales. La planeación urbana no integra los contextos socioeconómicos ni propuestas para crear ventajas competitivas, con lo que se evidencia la existencia de una vinculación básica entre el desarrollo urbano y el local, al aplicarse sobre ámbitos locales, sobre territorios, y con agentes comunes cuando hay coincidencias dentro de áreas urbanas.

De ahí la importancia de enriquecer la planeación urbana con elementos del desarrollo local, para buscar y gestionar el cambio, aunque dentro de este proceso se deben considerar los posibles impactos que de forma directa o indirecta afectan la reestructuración de la trama urbana.

Así, el desarrollo local centra a la planeación urbana como una visión de largo plazo y junto con esta pudiese esbozar una propuesta enfocada hacia un nuevo modelo de ciudad que se enfatiza en crear cambios positivos para la sociedad, conformar ciudades funcionales y conectadas con tendencias urbanas nacionales e internacionales, coadyuvar en la atención de la pobreza y la desigualdad social, conformar territorios equitativos para que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a vivienda, servicios públicos, equipamiento, infraestructuras y suelo aprecio justo, establecer planes de acción para alcanzar la sostenibilidad, eliminar viejos paradigmas que divergen de la realidad y en síntesis, crear ciudades más unificadas y conectadas con las visiones estratégicas del desarrollo local.

Dirigir la planeación urbana hacia un esquema más amplio como el del desarrollo local es posible en función de que existe una afinidad en los grandes temas de análisis que manejan. Ambos enfoques son coincidentes en sus objetivos generales (la búsqueda del desarrollo y el bienestar de la población) y su ámbito de aplicación es de carácter local.

Si bien existe afinidad de sus temas, el problema radica en el análisis de cada componente del contexto urbano y la utilización de esa información para definir estrategias, las cuales mayoritariamente se establecen sin relación directa con los diagnósticos elaborados. El peso que se da a cada tema dentro del programa marca la

diferencia entre ambos enfoques, mientras que el desarrollo local vincula el aspecto económico con otros procesos territoriales, la planeación se limita a propuestas de organización espacial sin considerar del todo dicho aspecto.

Se requiere transformar el concepto vigente a un concepto con expectativas del desarrollo local bajo el precepto de invertir el proceso de desarrollo, de abajo hacia arriba, apoyado y promovido por los distintos agentes urbanos y complementado con el fortalecimiento de las instituciones, y con una participación activa de la sociedad dentro de los procesos de toma de decisiones.

Aunque el enfoque con el que se pretende enriquecer, el del desarrollo local, es más reciente, al igual que la planeación urbana no precisa mecanismos de instrumentación plenamente formalizados por lo que es necesario probar su incorporación al concepto del desarrollo urbano, sobre todo si se considera que el desarrollo local es un instrumento también ideal, que al tratar de implementarse encuentra una serie de obstáculos que impiden su materialización: la falta de un marco legal que lo fundamente o la incapacidad de las autoridades locales para gestionarlo, obstáculos que pueden traducirse en riesgos, por un lado en convertirse el desarrollo local en mero instrumento para atraer inversiones, marginando con ello nuevamente el desarrollo social y el riesgo de convertirse en un modelo de economía asistida dado el alto nivel de financiamiento y apoyo público que requiere para su implementación.

La experiencia actual ha demostrado la necesidad de crear instrumentos capaces de responder a los desafíos de la sociedad actual, por ello la el concepto de desarrollo urbano con enfoque desde el desarrollo local debe hacer énfasis en la estrategia y la participación.

La estrategia como forma sistemática de preparación para el cambio y para el futuro de la ciudad, un proceso donde se establezcan acciones comunes a todos los actores urbanos y una estrategia territorial asociada a procesos de globalización, a partir de la lógica de considerar al lugar no como un campo de maniobras sino como un actor del desarrollo y la participación para incluir las percepciones sociales respecto de sus problemas, entendiendo el espacio y a la sociedad como aspectos de un mismo

proceso, así la participación ciudadana al involucrarse será determinante en el proceso de configuración y construcción de un sistema espacial urbano.

Con el nuevo concepto de desarrollo urbano se busca cambiar el objeto de estudio, cambiar el espacio por la sociedad, las instituciones políticas y la dinámica económica o del capital actuales y sus interrelaciones con el resto de los elementos del territorio local y regional, donde el proceso de planeación no se imponga por autoridades o planificadores sino que se establezca en base al consenso de la mayoría de los agentes locales urbanos. Un desarrollo urbano que promueva una nueva cultura de gestión urbana como herramienta para el desarrollo local previendo intervenciones estratégicas para garantizar la calidad de vida y el mejoramiento económico y social.

Así, las principales características que darán forma al concepto de desarrollo urbano desde lo local serán: una visión integral, la descripción de potencialidades, el fortalecimiento institucional y la asignación de la promoción del desarrollo para las autoridades locales, la creación de ventajas comparativas a partir de cambios estructurales, la definición de metodologías y estrategias específicas en base a las particularidades del territorio, la premisa de que el ámbito local dirija su desarrollo, la noción de territorio, la promoción del desarrollo, la participación social y el consenso, la vinculación de áreas urbanas y rurales, y la interrelación global, federal, estatal y municipal.

Por último cabe mencionar que a pesar de que el objetivo de la investigación se cumplió y la hipótesis conceptualmente puede considerarse demostrada, la información contenida en esta investigación da pauta para que en estudios complementarios se reflexione y desarrolle mecanismos específicos para instrumentar las características del concepto de desarrollo urbano desde el enfoque del desarrollo local o para generar desarrollo local a partir del desarrollo urbano, temas que aunque se mencionaron tangencialmente no constituyan el objetivo central de esta investigación.

# Bibliografía

- Aguilar, Graizborg y Sánchez, (1996); *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*. El Colegio de México, Geografía de la UNAM y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Alburquerque Llorens, Francisco (1998); *Espacio, territorio e instituciones de desarrollo económico local* en Revista estratégica territorial de la Universidad Autònoma del Estado de Mexico. Quimera.
- Álvarez, Eréndira y Castro, Oscar (1999); *Participación ciudadana y gobierno local*. Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C., Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C., El Colegio de la Frontera Norte y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Appendini K. y Nuijten M., (2002); *El papel de las instituciones en contextos locales*. Revista de la CEPAL
- Aydalot (1980); Cita tomada de *Evolución y cambio en la economía regional*.
- Benito y Geraldo, Cortegiano (1998); *Desarrollo a escala local: los nuevos yacimientos de empleo* en Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, España.
- Ayuntamiento de Morelia (2004); *Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Morelia* en Periódico Oficial del Gobierno del Estado del día 13 de febrero de 1976.
- Ayuntamiento de Panindícuaro (2003); *Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Panindícuaro, Michoacán*.
- Ayuntamiento de Hidalgo (2006) *Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Ciudad Hidalgo, Michoacán*.

- Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas (2006); *Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Lázaro Cárdenas, Michoacán.*
- Ayuntamiento de Tlazazalca (2007); *Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Tlazazalca, Michoacán.*
- Ayuntamiento de Cotija (2006); *Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Cotija de la Paz, Michoacán.*
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1983); Ley de Planeación.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1993); Ley General de Asentamientos Humanos.
- Centro de Estudios para la Reforma del Estado, Centro de investigaciones y Docencia Económicas, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (1999); *Agenda para la Reforma Municipal. Participación ciudadana y gobierno local.*
- Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México D.F.
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (2007); Código de desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (1995); *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.*
- Coraggio, José Luis (1994). *El desarrollo local en áreas metropolitanas.* Curso de posgrado de Desarrollo en áreas metropolitanas Revista EURE VOI. XXIII N° 69, Santiago de Chile.
- Coraggio, José Luis (1997); *La política metropolitana frente a la globalización* en Curso de Posgrado de Desarrollo en áreas metropolitanas. Revista EURE VOI. XXIII N° 69, Santiago de Chile.
- Coraggio, José Luis (1999). *Perspectivas de la planificación urbana en el contexto de la globalización en Ciudad futura: Nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades.*
- Cunhá, (1988); cita tomada de *Conceptualización del territorio en Evolución y cambio en la economía regional.*

- Dockendorff, Eduardo y Rodríguez, Alfredo (1996); cita tomada de Escudero, Juan. *La crisis urbana (1999)* en *Revista Ambinete y desarrollo Vol. XV N° 1127 pp 38-40.*
- Elizalde Hevia, Antonio (2003); *De la planificación centralizada a la identidad local como base del desarrollo territorial en Planificación Estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local.* Instituto latinoamericano y del Caribe de planificación Económica y Social (ILPES)-CEPAL. Santiago de Chile.
- Falú, Ana y Marengo, Cecilia (2004); *Las políticas urbanas. Desafíos y Contradicciones* en *El rostro urbano de América.*
- Furió, E. (1996); *La perspectiva territorial, el enfoque del desarrollo endógeno* en *Evolución y cambio en la economía regional.* Editorial Ariel, Barcelona España.
- Galdini, Rossana (2007); *Regeneration process. The case of Genoa, an example of integrated urban development* en European Regional Science Association in its series.
- Gallicchio, Enrique (2005); *El desarrollo local en América latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social,* Programa de Desarrollo Local del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay.
- Garnier, Jean Pierre (1976); *Planificación urbana y neocapitalismo* en Cuadernos estadísticos de geografía urbana. Año 1, N° 6 Universidad de Barcelona
- Graizbord, Boris (1999); *Planeación urbana, participación ciudadana, y cambio social* en economía, sociedad y territorio. Vol. 2 N° 5.
- Gross, Patricio (2007); *Ordenamiento territorial, el manejo de los espacios rurales* en EURE Vol. 24 Número 73.
- Haldenwang Christian Von (2001); *Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo. Aportes para la discusión latinoamericana en marco de análisis.* El enfoque y la política. CEPAL
- Hansen, N. (1990), Guest Editor's *Introduction en Regional Development Dialogue.* Vol. 1, núm. 11.
- Hull, Angelo (1998); *Spatial planning. The development plas a vehicle to unlock development potencial?* en *Cities,* Vol. 15 N° 5.

- Ikindoran (2005); *¿Es posible el desarrollo sustentable?* Una crítica a la ideología del desarrollo sostenible. Artículo especial para correspondencia de prensa.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, *II Censo General de Población*. México, 2005.
- López Chan, Oscar Alfredo (1995); *El ayuntamiento como agente del desarrollo local en un municipio semiurbano*. El caso de Escárcega, Campeche. México.
- Martínez Piva, Jorge Mario (2001); *El desarrollo local en América Latina* en revista de Comercio Exterior, Universidad de Madrid.
- Ocampo, Luis Fernando (2000); *Globalización y desestructuración territorial en Reestructuración del territorio*.
- Padillas Sánchez, Yuderquis (2000); *Desarrollo Local. Evolución del concepto* en la página de Internet [www.monografias.com](http://www.monografias.com)
- Pascual Esteve, Joseph Maria (2000); *Las críticas a los planes estratégicos: el fin de los 100 días en De la Planificación a la gestión Estratégica de las ciudades*.
- Pradilla Cobos, Emilio (1997); *Regiones o territorios, totalidad y fragmentos: reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional urbana* en Revista EURE, Vol. XXII N° 68, Santiago de Chile.
- Programa de Gestión Urbana (2003); *Mitos y realidades del desarrollo urbano en América Latina y los desafíos futuros para las ONG's*. Coordinación para América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador.
- Rébora Togno, Alberto (2003); *Viabilidad de las propuestas: el replanteamiento del paradigma de la planeación urbana*. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM, El Colegio Mexiquense, la SEDUVI del Gobierno del DF, Editorial Porrúa.
- Reyes, Giovanni E. (1990); *Comercio y Desarrollo: Bases Conceptuales y Enfoque para América Latina y el Caribe*. Estudio filosofía-historia-letras
- Richardson H. (1977); *City Size and National Spatial Strategies in Developing Countries*, World Bank (Staff Working, paper 272).
- Steinberg, Florian (2005); *Strategic urban planning in Latin America: experiences of building and managing the future* en Hábitat International Vol. 29, N° 1.

- Vargas Uribe, Guillermo (2003); *Antecedentes históricos de la planificación en Michoacán: de la época prehispánica a la década de los ochentas en el siglo XX.* Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. Morelia, Michoacán.
- Vázquez Barquero (1997); *Política económica local: La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo.* Ediciones Pirámide, Madrid, España.
- Vázquez Barquero, Antonio (1999); *Dinámica productiva y desarrollo urbano. La respuesta de la ciudad de Vitoria (País Vasco) a los desafíos de la globalización.* EURE, Santiago de Chile.
- Vázquez Barquero, Antonio (2000); *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Vázquez Barquero, Antonio (2001); *La política de desarrollo económico local en Marco de análisis. El enfoque y la Política.* CEPAL/GTZ.
- Wai Wong, Siu, Tang, Bo-Sin y Van Horen, Basil (2006); *Strategic urban management in China. A case study of Guangz Hou development district en Hábitat informal,* Vol. 30 N° 3.

## Anexo 1

En este anexo se describe en primer término el conjunto de temas que se encuentran definidos por la SEDESOL para elaborar un programa de desarrollo urbano, y por otra parte se presenta el comparativo realizado entre estos temas y las distintas variables del desarrollo local que se emplearán para integrar el concepto de desarrollo urbano.

Cabe señalar que el comparativo se centró en el contenido de los apartados entre el enfoque del desarrollo local y el de la planeación urbana, independientemente de que la denominación de los apartados no coincidiera, debido a que se establecieron bajo lógicas diferentes. Así de lo que se trató es de establecer afinidades conceptuales entre sus contenidos y en base a ello, se reagruparon los apartados de los programas de desarrollo urbano en función de las variables que integran el enfoque del desarrollo local.

Como se puede apreciar en la tabla siguiente, las coincidencias temáticas de ambos enfoques representan la posibilidad de que un enfoque de planeación del desarrollo, aún siendo urbano, se pueda enriquecer con las expectativas del otro.

En la primera columna de la tabla siguiente se describen los temas incluidos en un programa de desarrollo urbano, en la segunda se menciona el nombre de cada uno de los apartados en los que se agrupan y en la tercera columna se describe el objetivo de cada apartado; en la cuarta y última columna, de acuerdo con las coincidencias de contenido se clasifican los apartados de los programas de desarrollo urbano con algunas de las variables del desarrollo local.

Coincidencias temáticas entre los programas de desarrollo urbano y el desarrollo local			
Estructura de los programas de desarrollo urbano	Nombre del apartado dentro de los programas de desarrollo urbano	Objetivo del apartado	Denominación del apartado según las variables del desarrollo local
<b>NIVEL ANTECEDENTES</b> <b>Ámbito Espacial de Aplicación</b> Infraestructura y Equipamiento Regional (análisis del contexto)	Ubicación (contexto regional)	Analizar física y funcionalmente el contexto de la localidad	
<b>DIAGNÓSTICO</b> Topografía (análisis de pendientes), hidrografía (análisis de cuerpos de agua superficiales y subterráneos y riesgos hidrológicos), geología (análisis de las diferentes áreas litológicas, rasgos y riesgos estructurales), edafología (identificación de suelos con problemas para uso urbano), usos de suelo (identificación de los diferentes usos del suelo y tipos de vegetación), y zonas con potencial de explotación minera, de materiales de construcción, forestal, agrícola, etc. <b>Medio Ambiente</b> Determinar las modificaciones que sufre la naturaleza, por la acción del hombre y agentes naturales: Describir áreas erosionadas por viento, agua, o sin cultivar. Describir causas de contaminación (partículas, gases, residuos sólidos, bacterias, etc.). Contaminación de agua, aire, suelo. Contaminación por industrias y automóviles <b>Riesgos y Vulnerabilidad</b> (elementos naturales, hidrometeorológicos, químicos, etc.)	Medio físico natural	Identificar los recursos naturales actuales y potenciales y sus amenazas a corto, mediano y largo plazos	Potencial endógeno natural
Antecedentes histórico-económicos, Tasas brutas de actividad económica, Población Económicamente Activa por ramas de actividad (sectores I, II y III), Actividad económica básica, Niveles de Industrialización y tipos de industrias, Producto Interno Bruto, niveles de empleo (empleo, subempleo, desempleo), preciso y salarios y volumen de producción más importantes. Niveles de empleo Estructura social, clase y estratos sociales (distribución del ingreso). Organización social (sindicatos, partidos políticos, clubes, asociaciones) Niveles de diferenciación social: salud y educación. Movilidad social. Crecimiento natural y social. Migración Estructura de la población por edad y sexo. Grupos quinqueniales y pirámide de edades. Número y tamaño de las familias, miembros por familia Niveles de fecundidad, mortalidad y morbilidad Tendencias, tasas y proyecciones de población. Densidad bruta, urbana y neta Determinar los niveles de suministro a fin de detectar el déficit y superávit de los servicios de Agua Potable (disponibilidad, cobertura, calidad, costos del servicio, sostenibilidad) Drenajes (disponibilidad, cobertura, costos del servicio, impacto ambiental de las aguas residuales) <b>Alumbrado Público y Electrificación</b> (disponibilidad, cobertura, calidad, costos del servicio) <b>Pavimentos (cobertura, estado de conservación)</b> <b>Equipamiento Urbano</b> Identificar el equipamiento urbano existente en el centro de población, localización, nivel de servicio, tipos y números de unidades, superficie ocupada y población atendida y con base en la población y normas de equipamiento definir los déficits y superávits del mismo Educación, Cultura, Salud, Asistencia Social, Comercio, Abasto, Comunicaciones, Transporte, Recreación, Deporte, Administración Pública, Servicios Urbanos  <b>Vivienda.</b> Déficit de vivienda (por hacinamiento, calidad de sus componentes, carencia de infraestructura y/o carencia de elementos), tipos de vivienda y producción por parte de los organismos del sector público (federal, estatal y municipal).	Aspectos económicos	Analizar la estructura económica básica y su importancia .	Desarrollo económico local
<b>Vialidad.</b> Definir tipos de vialidades, señalamientos, nomenclatura <b>Transporte.</b> Definir el tipo de transporte de pasajeros y de carga y su problemática, zonas que cuentan con el servicio	Aspectos demográficos	caracterizar a los recursos humanos, nivel de bienestar	Potencial endógeno (humano)
	Medio físico construido	Identificar rezagos de infraestructura y nivel de cobertura de servicios públicos básicos y de equipamiento urbano	Potencial endógeno (infraestructuras)

Estructura de los programas de desarrollo urbano	Nombre del apartado dentro de los programas de desarrollo urbano	Objetivo del apartado	Denominación del apartado según las variables del desarrollo local
<b>DIAGNÓSTICO</b>			
<b>Imagen Urbana</b> Analizar los elementos de imagen urbana actuales y potenciales (elementos y zonas de valor histórico, arqueológico, ambiental y arquitectónico).			
<b>Suelo</b> (etapas de crecimiento, usos y destinos, área urbana actual, densidades de población, tendencias de crecimiento, tenencia de la tierra, valores catastrales y comerciales)			
<b>Nivel diagnóstico. Estructura Urbana</b> Indicar de forma general cómo se encuentra estructurado el Centro de Población (distritos, áreas de servicios y equipamiento, vialidades, conflictos y emergencias naturales, potencial del centro de población)			
<b>Aptitud Territorial</b> (áreas el uso potencial del suelo en función de la aptitud del medio natural, los usos del suelo, la infraestructura y las actividades de la población)			
<b>Áreas Aptas al Desarrollo Urbano</b> (definir las áreas que se pueden urbanizar a menos costo social y a menos costo en la introducción, dotación, operación y mantenimiento de las obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos).			
<b>NIVEL ESTRÁTÉGICO</b>			
<b>ORGANIZACIÓN FÍSICA DEL CENTRO DE POBLACIÓN.</b>			
<b>Alternativas de Desarrollo Urbano</b> (evaluar la más conveniente en función del diagnóstico)			
<b>Políticas</b>			
<b>Conservación</b> (para mantener el equilibrio ecológico, ambiental, el buen estado de la infraestructura, equipamiento y servicios, el buen estado de las edificaciones)			
<b>Mejoramiento</b> (la preservación de la calidad ambiental, el ordenamiento, la renovación, regeneración, restauración o la densificación de áreas urbanas deterioradas; la dotación de servicios, equipamiento, o infraestructura urbana, y rehabilitación de los existentes, la regularización de la tenencia del suelo urbano, con la dotación de servicios y de los satisfactores básicos; la prevención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas).			
<b>Crecimiento</b>			
<b>Zonificación Primaria</b> (área urbana actual, de reserva para el crecimiento urbano y de preservación ecológica).			
<b>Zonificación Secundaria</b> (usos básicos de vivienda, industria, comercio, recreación, Oficinas y servicios, turismo y alojamiento, equipamiento urbano, vialidades, infraestructura, derechos de vía, servicios públicos, reservas urbanas y su periodo de incorporación al área urbana).			
<b>Estructura Urbana</b> (sectores, distritos, barrios, jerarquía vial)			
<b>ETAPAS DE DESARROLLO</b> (priorización de las acciones de mayor importancia)			
Definir las acciones de Desarrollo Urbano dando prioridad a las de mayor importancia para todo el Centro de Población y ubicándolas en el horizonte temporal del Programa de Desarrollo Urbano al corto, mediano y largo plazo, considerando los períodos de Gobierno Municipal considerando la participación y responsabilidad que les corresponderá a los sectores federal, estatal, social y privado.			
<b>NIVEL NORMATIVO</b>			
<b>POLÍTICAS DERIVADAS DE NIVELES SUPERIORES DE PLANEACIÓN</b> (Congruencia con el programa nacional, estatal y municipales de desarrollo urbano)			
<b>NORMAS APLICABLES AL DESARROLLO URBANO</b> (de ocupación del territorio, derechos de vías, zonas de protección por razones de seguridad, normas de estructuración vial, estacionamientos, para acciones de edificación, de equipamiento urbano, de industrias, de preservación del patrimonio histórico y para mitigar el impacto ambiental de los usos urbanos).			
<b>OBJETIVOS DEL DESARROLLO URBANO</b> (de suelo, vivienda, equipamiento, vialidad y transporte, imagen, infraestructura, medio ambiente, prevención y atención de emergencias urbanas y participación de la comunidad)			
Establecer las proyecciones de población al Corto, Mediano y Largo Plazo; Superficie Urbana al Corto, Mediano y Largo Plazo, dosificación del suelo, equipamiento			
<b>Nivel estratégico</b>			
<b>ADMINISTRACIÓN URBANA</b> (parámetros de la viabilidad de la estrategia de desarrollo urbano, identificando la existencia total, parcial de atribuciones, organismos, procedimientos, para llevar a cabo las obras, acciones y servicios de cada una de las estrategias; nla necesidad de adecuación de la estructura administrativa).			
<b>ACCIONES DE INVERSIÓN</b> (factibilidad de las condiciones normales de disponibilidad de recursos económicos públicos para el Desarrollo Urbano y rentabilidad de las inversiones)			
<b>NIVEL PROGRAMÁTICO Y DE CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL.</b>			
<b>PROGRAMA DE CORRESPONSABILIDAD</b> (matriz con acciones a corto, mediano y largo plazo, bases financiero-programáticas, proyectos estratégicos, corresponsabilidad sectorial, y criterios de concertación con los sectores público, social y privado).			
Descripción de las disposiciones jurídicas, técnicas y administrativas que permitirán tanto la formalización institucional, así como su educación, control y evaluación de los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población (leyes, reglamentos, Instrumentos de planeación)			
<b>NIVEL INSTRUMENTAL</b>			
<b>Recursos Económicos Públicos</b> (monto de recursos públicos destinados al Centro de Población por cada programa, así como su origen (federal, estatal, municipal, financieras, etc.)			
<b>INSTRUMENTOS PARA LA OBTENCIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS</b> (crediticios, propios, subsidios, etc.)			
<b>INSTRUMENTOS PARA LA CONCURRENCIA Y COORDINACIÓN DE ACCIONES E INVERSIONES DEL SECTOR PRIVADO, PÚBLICO Y SOCIAL.</b>			
<b>INSTRUMENTOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD Y DE COMUNICACIÓN.</b>			
<b>INSTRUMENTOS DE CAPACITACIÓN.</b>			
<b>INSTRUMENTOS DERIVADOS DURANTE EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE POBLACIÓN.</b>			

## Anexo 2

### El concepto del desarrollo urbano con enfoque desde el desarrollo local

Identificación de las características del concepto de desarrollo urbano con enfoque desde el desarrollo local en los programas de desarrollo urbano						
Características	Programas de Desarrollo Urbano					
	Morelia	Lázaro Cárdenas	Panindícuaro	Ciudad Hidalgo	Cotija de la Paz	Tlazazalca
<b>Aspectos conceptuales</b>						
Un desarrollo urbano integral que incluya infraestructuras, servicios, potencial humano, empresarial, institucional, natural, financiero y tecnológico	x	x	x	x	x	x
El desarrollo como un proceso a conseguirse en el largo plazo	x	x	x	x	x	x
Una propuesta de ordenamiento urbano basado en políticas económicas, sociales, institucionales y ambientales	x	x	x	x	x	x
Un concepto de desarrollo urbano particularizado por las características del centro de población y su prospectiva	x	x	x	x	x	x
Un concepto que prevea su constante actualización, dotado de flexibilidad para que adopte los criterios de enfoques que sobre planeación para el desarrollo vayan surgiendo como resultado de las nuevas necesidades urbanas.	x	x	x	x	x	x
Un concepto base para habilitar la ciudad y localizar inversiones productivas	✓	✓	x	x	✓	x
Un concepto bajo el cual las ciudades pudiesen constituir factores del desarrollo.	x	x	x	x	x	x
Una estrategia de desarrollo urbano basada en su potencial endógeno económico, social, institucional, político y ambiental,	✓	✓	x	✓	✓	x
Escalar la noción del manejo y ordenamiento espacial por una estrategia de planeación del territorio	x	✓	x	x	x	x
Identificar recursos que puedan impulsarse como ventaja competitiva (diferenciación territorial) por infraestructuras, capital humano, capacidades institucionales, entre otros.	✓	✓	x	✓	✓	✓
Crear instrumentos de planeación ejecutivos de gestión del desarrollo, superando la descripción genérica de alternativas de solución a la problemática urbana	x	x	x	x	x	x
El territorio como un agente de transformación social y factor de desarrollo, no como un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos	x	x	x	x	x	x
Un desarrollo alternativo al del capitalismo excluyente interconectado a lo global sin perder un grado de autonomía, compitiendo por las personas y no por el capital	x	x	x	x	x	x
<b>Aspectos metodológicos</b>						
Diseño de metodología particularizada al tipo de ciudad y tamaño de su población, potencialidades y problemática	x	x	x	x	x	x
Proyectos y acciones resultado del consenso social, particularizados más allá de lo espacial.	x	x	x	x	x	x
Interrelación del centro de población con su región, vínculos funcionales actuales y potenciales	✓	✓	x	x	x	x
Estrategias base para programar proyectos de inversión, productivos, equipamiento y servicios públicos	✓	✓	x	✓	x	x

Proyectos estratégicos en función de recursos del ayuntamiento o de fuentes de financiamiento alternativas	x	x	x	x	x	x
Fundamentar las estrategias de carácter espacial en componentes sociales y económicos. Integrar lo espacial en el contexto urbano. Análisis integrado	x	x	x	x	x	x
Las reservas urbanas en base a nuevas actividades económicas y al crecimiento de la población a largo plazo	x	✓	x	x	x	x
Integrar los entornos rurales o áreas de influencia -preservando sus características- como parte de la estrategia de expansión de la mancha urbana	x	x	x	x	x	x
Inducir el cambio de patrones de urbanización, promover la reurbanización, la ciudad compacta o el crecimiento vertical	x	x	x	x	x	x
Sanciones para servidores públicos y particulares que no acaten las disposiciones de los programas	x	x	x	x	x	x
Diseño de indicadores de seguimiento y evaluación sobre los proyectos previstos	x	x	x	x	x	x
Reconocer y describir los intereses de los actores urbanos, para llegar a acuerdos complementarios y sinérgicos	x	x	x	x	x	x
Diagnosticar las capacidades institucionales y fortalecer con un equipo interdisciplinario las áreas de desarrollo urbano	✓	✓	x	✓	✓	✓
La correspondencia entre problemas detectados, los objetivos por sectores y los proyectos estratégicos	✓	✓	x	✓	✓	✓
Replantear el contenido teórico y metodológico de la planeación urbana respecto de la realidad urbana actual	x	x	x	x	x	x
Escalar la planeación normativa y regulatoria a una planeación como herramienta de gestión urbana	x	x	x	x	x	x
Descripción y análisis de la capacidad productiva y nivel de formación académica de la población	x	x	x	x	x	x
Correspondencia entre la vocación productiva de la ciudad, la oferta de capital humano cualificado y los centros de formación educativa	x	x	x	x	x	x
Ánálisis del entorno urbano, sus vínculos funcionales y oportunidades de interacción con el contexto regional o global y mecanismos para endogeneizar sus beneficios.	✓	✓	x	x	x	x
El nivel de posicionamiento y competitividad de la ciudad respecto de ciudades con vocaciones y actividades económicas similares	x	x	x	x	x	x
Ánálisis sobre la derrama económica o participación en el Producto Interno Bruto para identificar la actividad económica básica y las actividades potenciales	x	x	x	x	x	x
Ánálisis del tipo de empleos que brinda la localidad, salarios, necesidades de empleo, factores de producción intangibles o saberes tradicionales	x	x	x	x	x	x
Ánálisis de las PYMES, cantidad, tipo y giros comerciales, número de empleos que ofrecen, su impacto en el crecimiento de la localidad, la existencia de redes empresariales y encadenamientos productivos	x	x	x	x	x	x
Mecanismos para integrarse a sistemas productivos cercanos cuando no hay potencial local	x	x	x	x	x	x
Identificación de las organizaciones sociales y su coordinación con instituciones educativas, gobiernos, agencias del desarrollo y centros de investigación	x	x	x	x	x	x
Descripción del proceso de participación ciudadana y las estrategias para incentivarla	x	✓	x	✓	x	x
Adicional a la cobertura de servicios para la ciudadanía, identificar las necesidades de infraestructura para el sistema productivo local existente y el potencial	x	x	x	x	x	x
Los mecanismos de financiamiento para dar viabilidad a las estrategias	x	x	x	x	x	x
Ánálisis DAFO de la ciudad como base para la definición de estrategias	x	✓	✓	x	x	x
<b>Aspectos temáticos de los programas de desarrollo urbano</b>						
La motivación, denominación, ámbito espacial de aplicación	x	x	x	x	x	x
Identificación del potencial endógeno: socioeconómico, físico,	x	x	x	x	x	x

poblacional, de infraestructura, equipamiento, servicios, vivienda, ambiental, vialidad y transporte, imagen urbana, y suelo						
Objetivos por sectores, no sólo de tipo espacial	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Acciones, obras o servicios en el corto, mediano y largo plazo	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Los mecanismos de congruencia con los diversos programas de la materia y del medio ambiente	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Estrategias por sectores como base para el desarrollo urbano	x	x	x	x	x	x
Los responsables de la ejecución de las acciones, de las inversiones, previo consenso	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Los criterios de concertación con los sectores público, social y privado	x	x	x	x	x	x
Acciones de inversión. En las que se contendrán las prioridades del gasto público, social y privado	x	x	✓	x	✓	x
Disposiciones jurídicas, técnicas y administrativas para su ejecución y evaluación	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Proyectos estratégicos a ejecutarse de manera prioritaria	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Estructura para la formulación, ejecución, evaluación o actualización del programa	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mecanismos para apuntalar una diferente estructura económica que induzca a una modificación de las instituciones políticas que la gobernan	x	x	x	x	x	x
<b>La planeación urbana como política urbana</b>						
Diseño de políticas integrales incluyendo lo espacial para minimizar la segregación social, la fragmentación del espacio urbano, la pobreza, la migración	x	x	x	x	x	x
Integrar las políticas ambientales, institucionales, sociales y económicas en una estrategia de desarrollo competitiva	x	x	x	x	x	x
Establecer relaciones de complementariedad funcional con urbes de vocación y recursos afines	x	x	x	x	x	x
Visualizar las potencialidades locales, regionales y estatales ante un contexto globalizado	x	x	x	x	x	x
Adicionar dentro de las políticas urbanas principios de sustentabilidad	✓	✓	x	x	✓	x
Escalar el rol de los gobiernos locales como proveedores de servicios públicos a la de promotores del desarrollo	x	x	x	x	x	x
Reformar la base legal de la planeación urbana para dotarla de instrumentos y fuentes de recursos que la hagan factible	x	x	x	x	x	x
Actualización permanente de la estructura metodológica de los programas de desarrollo urbano	x	x	x	x	x	x
Fortalecimiento de las capacidades técnicas municipales sobre planeación urbana mediante su profesionalización	x	x	x	x	x	x
Inducir la ocupación de las áreas urbanas actuales, de los predios baldíos, estableciendo reservas urbanas necesarias para un crecimiento moderado de la población	x	x	x	✓	✓	✓
Impulsar la competitividad empresarial y urbana a partir de inversiones para el fortalecimiento de la capacidad productiva del capital humano	x	x	x	x	x	x
Impulso de formas de asociacionismo para que los gobiernos locales cumplan con sus obligaciones urbanas	x	x	x	x	x	x
Prever programas y apoyos económicos para proyectos productivos o de innovación local, donde se conciba el endeudamiento como palanca para el desarrollo local	x	x	x	x	x	x
Fortalecimiento del capital social, mediante el otorgamiento de mayores competencias a los órganos de participación social (reformas jurídicas)	x	x	x	x	x	x
Vinculación al proceso de gestión local a las agencias de desarrollo, instituciones educativas, centros de capacitación públicos y privados para garantizar la correspondencia entre oferta educativa y potencial productivo y para promover estrategias de desarrollo integrales	x	x	x	x	x	x
Diseño de indicadores de evaluación para proyectos y para el desempeño de los servidores públicos	x	x	x	x	x	x
Asignación de un papel preponderante de la iniciativa privada	x	x	x	x	x	x

en el modelo de desarrollo, lo que requiere nuevas formas de colaboración empresarial y de participación social						
Un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, la economía de escala y aumentar la productividad	x	x	x	x	x	x
Las iniciativas locales base de entornos favorables a la producción e impulso del desarrollo	x	x	x	x	x	x
La promoción de actividades de desarrollo científico y tecnológico con segmentos de actividad vinculados a los mercados globales y otros, la mayoría, segmentos de actividades productivas de carácter interno que tienen lugar en mercados regionales y locales	x	x	x	x	x	x
La creación de nuevos instrumentos de financiamiento para atender a las microempresas y pequeñas empresas locales, tratando de que éstas no compitan en forma aislada sino dentro de eslabonamientos productivos.	x	x	x	x	x	x
La formación del capital humano para crear ventajas competitivas. Las políticas de salud y educación se convierten en políticas de desarrollo que crean y forman el recurso estratégico principal, el capital humano	x	x	x	x	x	x

# Anexo 3

## Síntesis de los programas de desarrollo urbano

Cédula 1	
Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad Lázaro Cárdenas	
<b>Nivel</b>	<b>Diagnóstico</b>
<b>Antecedentes</b>	Este Programa actualiza el Programa aprobado por el Cabildo en 1993.
<b>Ubicación y contexto regional</b>	Se localiza en la región sur occidente, se enlaza con Morelia a través de la carretera de cuota 200; se conecta al oriente por carretera federal número 200 rumbo a Guerrero (Zihuatanejo) y al poniente rumbo a Colima (Tecomán- Manzanillo).
<b>Objetivo general</b>	Mejorar la calidad de vida de sus habitantes estableciendo las bases para el crecimiento ordenado del Centro de Población y de forma sustentable y protección de sus valores patrimoniales.
<b>Ámbito espacial de aplicación</b>	Incluye la cabecera municipal y las localidades de La Mira, Buenos Aires, Guacamayas, Playa Azul, Acalpican de Morelos, y El Bordonal
<b>Clima y precipitación pluvial</b>	Una temperatura media anual 26° C y un máximo de precipitación de 31.1 mm.
<b>Topografía</b>	Las pendientes son ligeras (5%) y moderadas (entre 5% y 15%)
<b>Uso del suelo</b>	Ocupado por vivienda, equipamiento y servicios, comercio, recreación, áreas verdes, áreas administrativas, vialidad, áreas deportivas, de transporte, plantas de tratamiento.
<b>Aspectos demográficos</b>	Una población estimada para Lázaro Cárdenas en el 2005 de 89,340 habitantes, Guacamayas 56199, Buenos Aires 11 573, Playa azul 6218, La Mira 16370, Acalpican 2010, y El Bordonal de 829.
	En el año 2000, Lázaro Cárdenas presentó un grado de marginación bajo.
	Población analfabeta de 15 años y más del 6.20% en Lázaro Cárdenas, 13.61% en Guacamayas, 19.21% en Buenos Aires, 14.49% en Playa Azul, 12.45% en La Mira, 19.01% en Acalpican y el 16.00% en El Bordonal.
<b>Potencial</b>	Zona de minerales y productos agrícolas, vastos recursos hidrológicos, ríos, arroyos (con problemas de contaminación), canales y sistemas de riego, y (el Estero del Caimán con producción pesquera).
	Cuenta con una aeropista de aterrizaje de corto alcance ubicada en La Orilla,
	Tiene kilómetros de playas, humedales y selvas bajas con flora y fauna nativa.
<b>Vocación</b>	Centro concentrador de servicios y equipamiento regional
<b>Aspectos económicos</b>	En 1990 37,112 personas se ocupaban en el sector primario representa (el 10.2% de la PEA), en el sector secundario el 41.5% en el sector terciario el 40.27%. La población económicamente activa se ha ido desplazando a los sectores secundarios y terciarios.
<b>Crecimiento espacial</b>	Su expansión física pasó de 42.23 has. en 1897 a 2233 en el 2004, (junto con Guacamayas).
<b>Problemática urbana</b>	Existe 20% de vialidad sin pavimentación, hay carencia del servicio de agua potable (15%), faltan fuentes de abastecimiento, tanques reguladores, redes de distribución y sistemas de coloración en todo el municipio; drenaje (cobertura del 20%), y alumbrado público a excepción de Lázaro Cárdenas.
	Deficiencia en equipamiento urbano: Cultura, Recreación, Deporte, Salud y Asistencia Social;
	Incompatibilidad de usos del suelo, ambulantaje y giros negros en la zona centro

	<p>Deforestación ocasionada por la expansión urbana e industrial, la extracción de minerales, la construcción de presas y el dragado del cauce del río, lo que impacta en la capacidad de almacenamiento de los acuíferos.</p> <p>Contaminación atmosférica por la industria siderúrgica, del cemento y por el parque vehicular</p> <p>Inexistencia de áreas verdes</p> <p>Urbanización de la cabecera municipal acelerada y desordenada</p> <p>Problemas de tránsito</p> <p>El 27.3% de los pisos de las viviendas en el 2006 eran de tierra</p> <p>Los asentamientos irregulares se presentan en todos los rumbos de la ciudad</p>
<b>Nivel</b>	<p><b>Normativo</b></p> <p>Establece criterios técnicos para evitar los asentamientos sobre zonas federales de arroyos, infraestructura carretera, líneas de alta tensión, gasoductos, entre otros.</p> <p>Normas complementarias para condicionar los usos del suelo, preventivas para vialidades, equipamientos, estacionamientos, transporte, banquetas, andadores, acciones de edificación y para proteger el patrimonio histórico, por ejemplo: las zonas con valor patrimonial deberán ser objeto de proyectos particulares que aseguren su conservación.</p>
<b>Nivel</b>	<p><b>Estratégico</b></p> <p>Define áreas urbanizadas (usos y destinos actuales de vivienda, servicios, equipamiento e infraestructura) por 2243.19 has;</p> <p>Las reservas para el crecimiento de la ciudad por un total de 3.511.91 hectáreas.</p> <p>Áreas no urbanizables (para preservar el equilibrio del medio ambiente con el Centro de Población). Incluye las áreas naturales protegidas, las de preservación de los sitios RAMSAR, las de preservación selva baja, los Bordos de Protección en la Ribera del Río, y los cuerpos de Agua</p> <p>Establecimiento de un adecuado equilibrio ambiental de las áreas urbanas con sus reservas ecológicas. Incremento del porcentaje de espacios abiertos al interior de la ciudad.</p> <p>Implementación de las acciones necesarias para evitar la tala clandestina y preservación y conservación de la flora y fauna natural.</p> <p>Control de residuos y contaminación de las actividades industriales.</p> <p>Fomento a la explotación racional de los recursos minerales.</p> <p>Control de la contaminación de los mantos freáticos.</p> <p>Protección de las áreas habitacionales y naturales de la actividad industrial.</p> <p>Medidas para evitar la erosión y riesgos de inundación de las áreas urbanas.</p> <p>Programa de control de emisiones a la atmósfera de humos y sólidos suspendidos.</p> <p>Mejoramiento de la red vial y transporte público.</p> <p>Regulación del funcionamiento de las ladrilleras</p> <p>Densidades de población y de vivienda (con lotes tipo desde 90m<sup>2</sup>) con sub-centros urbanos, y zonas de usos mixto.</p> <p>Incorporar reservas urbanas a las áreas con potencial urbano o parcialmente aprovechadas con usos urbanos, en los entornos del área urbana, para consolidarla</p> <p>Establecer límites definitivos para controlar el crecimiento concéntrico e indiscriminado en todas las direcciones, mediante la determinación de límites identificables.</p> <p>Proponer un modelo conveniente de crecimiento urbano poli nuclear, que favorezca la conformación de subsistemas urbanos.</p> <p>Establecer una oferta de suelo disponible que se corresponda oportunamente y debidamente con la demanda programada, por encima de los fenómenos de especulación y el condicionamiento a una sola alternativa de crecimiento.</p> <p>Clasificación de vialidades existentes y propuesta de nuevas sobre las áreas de crecimiento</p>

	Ordenamiento, renovación, regeneración, restauración o la densificación de áreas urbanas deterioradas. Crecimiento futuro en las provisiones, basado en un modelo propio de crecimiento conveniente y debido, y no inercial.
	Regularización de la tenencia de la tierra.
	Dotación de servicio, equipamiento o infraestructura urbana, así como rehabilitación de los existentes.
	Prevención de riesgos y contingencias ambientales.
	Consolidación del crecimiento físico de Lázaro Cárdenas y Guacamayas en las reservas programadas.
	Participación en el mercado de suelo para el control de la especulación.
	Eliminación de los factores y hechos que obstaculizan el desarrollo equilibrado de la ciudad.
	Regularización cuando sea procedente o reubicación, de los asentamientos irregulares situados en zonas de riesgo de inundaciones y deslaves.
	Control de los cambios de usos del suelo
	Programa Parcial de ordenamiento y mejoramiento urbano de las localidades suburbanas de Guacamayas, Buenos Aires, La Mira, Acalpican de Morelos, Playa Azul y El Bordonal.
	El Programa Sectorial de Vialidad y Transporte
	Programa Sectorial de suelo urbano y reservas territoriales.
	Programa Sectorial de vivienda.
	Organización del Sistema Integral de Información Urbana Municipal.
	Puestas en marcha del sistema de colectores sanitarios y plantas de tratamiento de aguas residuales.
	Consolidar el sistema de vialidades Regionales, Metropolitanas, Primarias y Secundarias;
	Construcción del nuevo relleno en la vecindad del existente.
<b>Nivel</b>	<b>Programático y de corresponsabilidad sectorial</b>
	La corresponsabilidad en la planeación urbana, invoca la concurrencia de todos los sectores corresponsables, tanto en la elaboración de los programas de desarrollo urbano, como en la administración, control y operación (de acciones, obras y proyectos en los ámbitos urbanos).
<b>Nivel</b>	<b>Instrumental</b>
	La participación social se consideró a través de 323 encuestas con las que se identificaron necesidades de obra pública sobre plantas de tratamiento, vivienda, caminos, agua potable, colectores sanitarios, espacios educativos, drenaje pluvial, electrificación, puentes vehiculares, muros de contención, canchas, módulos de seguridad, infraestructura urbana, plazas y parques, bacheo, pavimentación, centros de salud, bibliotecas.

**Cédula 2****Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Cotija de la Paz**

<b>Nivel</b>	<b>Diagnóstico</b>
<b>Antecedentes</b>	Este programa tiene como antecedente el Plan Director de Desarrollo Urbano de Cotija de La Paz (PDDUCP) de...
<b>Ubicación y contexto regional</b>	La ciudad está emplazada en el límite norponiente del Estado de Michoacán, cuenta con accesos intraestatales que la ligan indirectamente con la capital del Estado (las autopistas de Occidente y Morelia-Uruapan) y directamente con la ciudad de Los Reyes, además de las conurbaciones Zamora-Jacona y Jiquilpan-Sahuayo. Su relación interestatal se logra con la carretera a Mazamitla, Jalisco; la cual permite vincularse con Colima.
<b>Objetivo general</b>	Regular las formas que habrá de asumir el desarrollo urbano local, a partir de condiciones de sustentabilidad, tanto en las zonas rurales como en las áreas urbanas, atendiendo el deterioro ambiental y crecimiento demográfico, los espacios públicos y privados, previendo la proliferación de los asentamientos irregulares.
<b>Ámbito espacial de aplicación</b>	Sólo incluye a la cabecera municipal

<b>Clima</b>	La temperatura media anual es de 18° C.
<b>Hidrología</b>	Se conforma por los ríos Cotija, Cuervo y Claro, el arroyo Lazarinos, la presa San Juanico (con una capacidad estimada de 63.00 millones de m <sup>3</sup> ); según la Comisión Nacional del Agua (CNA), el centro de población pertenece al acuífero 1622 calificado como sobreexplotado.
<b>Topografía</b>	Del 0 al 2% al este y en la localidad de Cotija de la Paz; del 2 al 5% al norte y sur de la presa de San Juanico; del 5 al 15% son las pendientes predominantes, se localizan al centro, sur en las barrancas Honda y El Salto, norte, oeste y noroeste en las barrancas La Pastilla, Los Cutos y El Camichin Mochó; del 15 al 30% se presentan solo en pequeñas porciones al este en el cerro El Picacho, suroeste en la barranca El Salate, centro, norte y noroeste
<b>Uso del suelo</b>	Se describe las áreas con vocación agrícola (cultivo de frijol, maíz, garbanzo, trigo, sorgo, papa, fresa, caña de azúcar, aguacate, jitomate, chile, durazno, membrillo e higo); vocación ganadera, al sur de Cotija de la Paz con la siembra de plantas forrajeras y el aprovechamiento de praderas naturales para su ganado vacuno, lanar, caballar, caprino, mular, asnal y porcino; la vegetación predominante del área de estudio es el matorral subtropical, cactáceas y vegetación secundaria arbustiva, sin ningún aprovechamiento productivo.
<b>Aspectos demográficos</b>	En el año 2000 registró una población de 13580 habitantes, con una TCMA del 2.03%. Prevé un incremento de población municipal para el año 2030 de 16470 habitantes (se proyecta una pérdida de población del 28.53%).
<b>Potencial</b>	La región de Cotija se ha destacado por ser una región procesadora de productos lácteos (quesos principalmente), que ha permitido su reconocimiento a nivel nacional y mundial por la elaboración del Queso Cotija Región de Origen MR, industria que contribuye de manera significativa en la economía regional.
	Cuenta con la Universidad Interamericana para el Desarrollo (UNID)
	El potencial de crecimiento es restringido por las características fisiográficas del lugar. Entre las cuales se puede mencionar las topográficas, ya que existen rangos de pendientes hasta de 45 por ciento. En dicho rango de pendientes resulta difícil llevar a cabo los trabajos para urbanizar esas zonas. Por otra parte, también se encuentra la restricción en las zonas no útiles para el desarrollo, tal es el caso de las barrancas, los márgenes de los ríos y las zonas con posibles deslaves, riesgo que se acentúa por la erosión.
<b>Aptitud del suelo:</b>	Agrícola, silvo pastoril y urbana
<b>Aspectos económicos:</b>	Se registra un creciente número de establecimientos orientados a los servicios, la mitad de la PEA ocupada se ubica en este sector.
	La actividad económica básica en el centro de población es el comercio, pues por sí solo representa 15.27% de la PEA Ocupada del municipio. Aunque debe decirse que en el decenio 1990-2000, hubo un crecimiento de la PEA ocupada por las actividades manufactureras, que se tradujo en un incremento de 42.46%.
	El nivel de industrialización es bajo caracterizado por industrias ligeras con procesos de producción poco tecnificados y condiciones sanitarias de riesgo, lo que amenaza su competitividad sobre todo de la industria quesera, amenazada por productos europeos y norteamericanos. Una de sus potencialidades y oportunidades es la generación de la denominación de origen para el queso, como detonante para la industria local, a lo cual se requiere de una infraestructura caminera adecuada para dar salida a sus productos.
	Característica de las organizaciones empresariales detectadas en el centro de población corresponden a los rasgos definidos para los micronegocios, tales como el número de sus empleados, los montos invertidos en sus activos productivos y sus volúmenes de producción bruta y valor agregado neto.
	Los niveles de empleo registrados son altos, la PEA ocupada significa 99.23%. Los ocupados que no perciben ingreso por su trabajo constituyen 10.20%.
	El 52.89% de la población recibe menos de dos salarios mínimos y el 16.54% reciben menos de un salario mínimo mensual.
<b>Crecimiento espacial:</b>	La superficie urbana actual es de 478 hectáreas, con una densidad urbana de 29.63 hab./ha. (considerada como suburbana o rural), actualmente la superficie urbanizada es de 478 has.
<b>Problemática urbana:</b>	Los fenómenos migratorios con destino preferente hacia los Estados Unidos de América (principalmente a los estados de Arkansas, California, Chicago, Georgia, Michigan, Texas y Nueva York).
	El déficit de agua potable es de 6.39%, de 0.75% en el servicio de energía eléctrica, 11% en alumbrado público, y 24.20% en pavimentación de vialidades.

	<p>No existe rellenos sanitario, sólo un tiradero de basura a cielo abierto, localizado al poniente del centro de población</p> <p>Hay deficiencia en equipamiento como la casa de la cultura, espacios de la administración pública (presidencia municipal, oficinas del registro civil y delegación de tránsito), de servicios urbanos (comandancia de policía), mercado, unidad médica del IMSS y rastro.</p> <p>El manejo inadecuado de los suelos destinados a la agricultura ocasionan su degradación</p> <p>Una de cada cuatro viviendas cuenta con drenaje conectado a fosa séptica o a la red de alcantarillado municipal que descarga sin tratamiento al río Cotija, ello causa además contaminación del aire, ya que a lo largo del cauce de este río, en gran parte, hay zonas habitacionales en las que se percibe un hedor notorio.</p> <p>Los márgenes del río Cotija son zonas susceptibles de inundación puesto que constantemente sufre de desbordamientos, afectando las colonias localizadas aledañas. De la misma manera sucede con el arroyo Lazarinos en el sureste de la ciudad.</p> <p>Al norte de la presa de San Juanico, sobre la brecha que conduce de la localidad de San Juanico a la localidad de El flechero, existen tramos con riesgo por derrumbes también en la zona norte.</p> <p>La falta de higiene en los procesos de elaboración del queso Cotija, empezando desde la ordeña es una fuente potencial de brucelosis y tifoidea, ya que el índice de enfermedades digestivas es alto, ya que su elaboración es artesanal</p> <p>Falta proceso de cloración, tanto en el pozo de agua ubicado en la calle Guízar y Valencia como en el del campo de fútbol</p> <p>No existe reglamento de construcción que sea un referente para los ciudadanos que emprendan labores de construcción, remodelación o ampliación de sus viviendas particulares.</p> <p>Los asentamientos irregulares</p> <p>El uso de suelo predominante es el habitacional teniendo como problemática la mezcla del suelo con las pequeñas industrias queseras, que se encuentran dispersas dentro de las zonas habitacionales</p>
<b>Nivel:</b>	<p><b>Normativo</b></p> <p>Se enuncian los diferentes planes o programas nacionales, estatales y municipales en materia de desarrollo urbano con los cuales mantiene congruencia conceptual y temática.</p> <p>Hay normas complementarias sobre ocupación del territorio, seguridad y salud, vialidades, estacionamientos, banquetas y andadores, equipamiento público, industrias, preservación del patrimonio histórico</p> <p>Se proponen reservas urbanas por 125 hectáreas al año 2025, para una población prevista de 16594 habitantes.</p>
<b>Nivel:</b>	<p><b>Estratégico</b></p> <p>Crear áreas de restricción al crecimiento urbano, para proteger zonas agrícolas de alta productividad así como áreas de reserva ecológica.</p> <p>Generar y administrar reservas territoriales para promover el uso del suelo y generar un crecimiento ordenado.</p> <p>Promover la participación de la ciudadanía.</p> <p>Regularizar la tenencia de la tierra y de los usos del suelo.</p> <p>Hay una estrategia de zonificación por sectores de la ciudad</p> <p>Criterios de compatibilidad de los usos del suelo, para la ampliación y mejoramiento de accesos y vialidades y para la prevención y atención de riesgos.</p> <p>Propone desarrollar los programas parciales de imagen urbana, de densificación y redensificación de la superficie urbana actual, de Restauración ecológica (flora nativa), en las laderas norte y sur, de protección de sitios arqueológicos, de regularización del suelo en los asentamientos irregulares.</p> <p>Propone desarrollar los programas sectoriales para el mantenimiento y mejoramiento educativo, de mejoramiento y protección ambiental, de prevención de riesgos por inundación en el cauce del río Cotija al oriente de la localidad (glorieta Monseñor Guízar y Valencia) y el de vialidad y transporte.</p> <p>Se enuncian otros proyectos como estratégicos para el desarrollo de la ciudad:</p> <p>La reubicación y construcción del rastro, del mercado municipal y de las bodegas de abasto y la construcción de un colector marginal para aguas residuales</p> <p>Inhabilitación del tiradero de basura actual y creación de un relleno sanitario regional</p>

	<p>Terminación de auditorio municipal</p> <p>Reglamentación de la construcción</p> <p>Prevención y control de la contaminación del agua, desazolve del río Cotija</p> <p>Mejoramiento y mantenimiento del sistema integral de agua potable, del alumbrado público y la electrificación</p> <p>Mejoramiento y ampliación de la red de drenaje e instalación de sistema de alcantarillado pluvial.</p> <p>Asfaltado de carretera perimetral a la presa San Juanico</p> <p>Programa sectorial (estratégico) de desarrollo turístico cultural, religioso y alternativo.</p> <p>Pavimentación y mantenimiento a vialidades y mejoramiento de la nomenclatura</p> <p>Dotación de mobiliario y equipamiento para la cultura</p> <p>Consolidación y apoyo a la construcción de viviendas</p> <p>Mantenimiento y mejoramiento de Parques Recreativos Cerrito Calabazo y Jolúpilo</p> <p>Reubicación y adecuación del palacio municipal y oficinas de gobierno estatal a las instalaciones de la Esc. primaria Melchor Ocampo</p> <p>Reubicación de la casa de la cultura a la actual presidencia municipal</p> <p>Asfaltado de tramos: El Paso-Paraíso Rubén R, El Puerto (libramiento norte) -a Mariano Escobedo (vértice 9) y Cotija de La Paz-a Jaripitiro</p> <p>Reubicación de la biblioteca municipal a la actual casa de la cultura</p> <p>Construcción de una escuela primaria / jardín de niños en la col. El Arenal, de unidad deportiva, de parque industrial, de la central de autobuses de pasajeros, de parque urbano, áreas de ferias y exposiciones, de la Biblioteca María Neri, sala de usos múltiples (cine-teatro), de un sistema de tratamientos de aguas residuales a través de humedales, de una sala velatoria, y la ampliación de la unidad médica del IMSS</p> <p>Bosque de galería de pino (franja de 100 m de ancho), el laderas norte y sur</p> <p>Proyecto ecoturístico de pesca y navegación recreativa</p> <p>Conservación y/o mantenimiento Plazas y jardines públicos</p> <p>Asfaltado de tramos: Jaripitiro- La Atarjea y El Moral, carretera a Mariano Escobedo, - El Moral y Cotija de La Paz- a la Yerbabuena, a Gallineros, a Lourdes y a El Lobo.</p> <p>Adecuación de un museo local en edificio ubicado en Nicolás Bravo esq. Javier Mina.</p> <p>Mejoramiento del camino procesional a la localidad de El Barrio</p> <p>Adecuación de casa para oficina de mensajería y paquetería</p>
<b>Nivel:</b>	<p><b>Programático y de corresponsabilidad sectorial</b></p> <p>En este nivel se definen las dependencias e instituciones (municipales, estatales, y federales) que derivado de sus competencias estarían asociadas a la puesta en marcha de los proyectos estratégicos propuestos, asimismo se estima el esquema de participación financiero requerido para su implementación.</p>
<b>Nivel:</b>	<p><b>Instrumental</b></p> <p>Además de enunciar los distintos ordenamientos jurídicos que fundamentan el desarrollo de programas de desarrollo urbano se describe el procedimiento implementado para recoger las necesidades de la sociedad. Lo anterior a través de reuniones de trabajo internas de Agenda 21 y las convocadas por PRODISCO, celebradas en las instalaciones del Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), de octubre de 2004 a abril de 2005, así como mediante la Consulta popular instrumentada por la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente y el H. Ayuntamiento de Cotija dispuesta en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.</p>

<b>Cédula 3</b>	
<b>Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tlazazalca</b>	
<b>Nivel:</b>	<b>Diagnóstico</b>
<b>Antecedentes:</b>	No tiene antecedente de instrumento de planeación

<b>Ubicación contexto regional:</b>	Forma parte de la región 01 del Estado, junto con los municipios de Ixtlán, Briseñas, Chavinda, Jacona, Jiquilpan, Marcos Castellanos, Purépero, Pajacuarán, Cojumatlán de Régules, Tangamandapio, Sahuayo, Tangancícuaro, Villamar, Vista Hermosa, Zamora y Venustiano Carranza.
<b>Objetivo general:</b>	Trabajar hasta lograr una ciudad ordenada y funcional con oportunidad de trabajo y equidad yde servicio para todos sus habitantes. Incluye objetivos particulares para infraestructura, planeación, vivienda, espacios públicos, equipamiento, vialidad y transporte, imagen, medio ambiente, administración y finanzas y participación de la sociedad.
<b>Ámbito espacial de aplicación:</b>	Sólo incluye a la cabecera municipal
<b>Hidrología:</b>	Cuenta con los arroyos Tlazazalca, el Taray y Purúzaro, y forma parte de la región hidrológica del Lerma-Santiago.
<b>Topografía</b>	La localidad ocupa en su mayoría terrenos con pendientes del 2%, aptos para el desarrollo urbano.
<b>Uso del suelo</b>	Se describen los usos de suelo predominantes: urbano (218.88 has.), agrícola (536.6 has.) y matorral (70.43 has.).
<b>Aspectos demográficos:</b>	Registró una tasa de crecimiento medio anual entre el año 200 y el 2005 de -3.02%, pasando de 3541 a 3037 habitantes. La localidad de Tlazazalca concentra el 49.63% de la población total municipal. Se prevén para el año 2025, 3392 habitantes.
<b>Potencial:</b>	A nivel municipal, la producción de carne de bovino y porcino representa una contribución notoria para el producto interno bruto estatal.
<b>Aptitud del suelo:</b>	Agrícola, silvo pastoril y urbana
<b>Aspectos económicos:</b>	Población económicamente activa del 31% y una población ocupada del 30%
	El sector terciario (comercio y servicios) concentra el 44% de la población económicamente activa, el sector primario el 31%, y el sector secundario (manufacturero) el 24%.
	El 4% de la población en el año 2000 percibió un ingreso mayor a los 5 salarios mínimos, el 31% recibió entre 2 y 5 salarios mínimos y el 60% menos de 2 salarios mínimos. El 8.99% de la población ocupada no percibe ingresos.
	Dos de cada cinco hogares reciben remesas de familiares que radican en los Estados Unidos, el municipio presenta un índice de intensidad migratoria alto, según la CONAPO.
<b>Crecimiento espacial:</b>	La superficie urbana actual es de 218.8 hectáreas.
<b>Problemática urbana:</b>	Los fenómenos migratorios con destino preferente hacia los Estados Unidos de América
	El déficit de agua potable es de 2%, de 1.4% de drenaje sanitario y 23.81% en pavimentación de vialidades. No existe red de drenaje pluvial.
	El 1.44% de las viviendas vierte sus aguas residuales en el río Purúzaro (que viene previamente contaminado con las aguas de Purépero), estas viviendas cuenta con fosa séptica, pero el 0.52% descarga sus aguas a cielo abierto. También está contaminado el arroyo Bembericua por basura.
	El 3.17% de las viviendas cuenta con techo de lámina de cartón o de asbesto, y el 0.99% con piso de tierra
	Estacionamiento durante todo el día de vehículos sobre los carriles de circulación de las vialidades de la ciudad.
	Granjas porcícolas se encuentran en la mancha urbana, lo que ocasiona contaminación y mal olor.
	Existe un tiradero de basura a cielo abierto.
	Hay déficit en el equipamiento destinado a la recreación, falta una casa de la cultura, centro social popular, museo de sitio y rastro
	En la zona norte de la población se presentan inundaciones, debido a que la calle General Puebla funciona como colector pluvial.
	Asentamientos irregulares.

<b>Nivel:</b>	<b>Normativo</b> Se enuncian los diferentes planes o programas nacionales, estatales y municipales en materia de desarrollo urbano con los cuales mantiene congruencia conceptual y temática (Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Programa Sectorial de Vivienda y Programa Estatal de Desarrollo Urbano).
	Hay normas complementarias sobre ocupación del territorio , seguridad y salud, vialidades, estacionamientos, banquetas y andadores, infraestructura (agua, drenaje, electrificación), equipamiento público, industrias, preservación del patrimonio histórico,
	Se proponen reservas urbanas por 25.59 hectáreas al año 2025, para una población prevista de 3037 habitantes.
<b>Nivel:</b>	<b>Estratégico</b> Elaboración del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de un Programa de Imagen Urbana para la cabecera municipal Regularización de 31 viviendas ubicadas en zona federal Ampliar la cobertura de reserva territorial para vivienda y espacios públicos Construir y/o ampliar las redes de agua potable, drenaje y electrificación en la zona urbana actual y en las áreas de nuevo crecimiento. Construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales Construcción de un jardín de niños, una secundaria tecnológica, una escuela primaria, un museo, una casa de la cultura, un centro asistencial de desarrollo infantil, un rastro municipal, juegos infantiles, salón deportivo, nuevo panteón municipal y relleno sanitario Ampliación del mercado Instalación de semáforos en cruceros conflictivos Pavimentación en áreas de futuro crecimiento Instalación de sistema de señalización en carreteras y dentro de la ciudad Conservación de áreas verdes actuales y asegurarlas en las zonas de nuevo crecimiento
<b>Nivel:</b>	<b>Programático y de corresponsabilidad sectorial</b> En este nivel se definen las dependencias e instituciones (municipales, estatales, y federales) que derivado de sus competencias estarán asociadas a la puesta en marcha de los proyectos estratégicos propuestos, asimismo se estima el esquema de participación financiero requerido para su implementación.
<b>Nivel:</b>	<b>Instrumental</b> Además de enunciar los distintos ordenamientos jurídicos que fundamentan el desarrollo de programas de desarrollo urbano y algunas ideas para la concurrencia y coordinación de acciones e inversiones del sector público, social y privado y para fomentar la participación ciudadana y capacitación.

<b>Cédula 4</b>	
<b>Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Ciudad Hidalgo 2006-2025</b>	
<b>Nivel:</b>	<b>Diagnóstico</b>
<b>Antecedentes:</b>	Actualiza al Programa de Desarrollo Urbano de Ciudad Hidalgo de 1999
<b>Ubicación y contexto regional:</b>	Se ubica al noreste de la región oriente del Estado, compuesta por los municipios de, Angangueo, Aporo, Contepec, Epitacio. Huerta, Hidalgo, Irimbo, Jungapeo, Juárez, Maravatío, Ocampo, Senguio, Susupuato, Tiquicheo de Nicolás Romero, Tzitzio, Tlalpujahua, Tuzantla, Tuxpan, Zitácuaro. Tiene como vías de comunicación primarias las carreteras federales México–Nogales y México–Guadalajara; y la carretera intermunicipal Ciudad Hidalgo–Maravatío, Jalisco.
<b>Objetivo general:</b>	Elevar el nivel de bienestar de toda la población, la sustentabilidad y la ordenación del territorio como una política de desarrollo institucional y social, facilitando la participación de los sectores económicos y sociales, hacia una planeación territorial que respete las vocaciones particulares de cada sector urbano.
<b>Ámbito espacial de aplicación:</b>	Incluye únicamente a la cabecera municipal
<b>Hidrología:</b>	Existe como principal corriente de agua el río Taximaroa, además de los ríos próximos a la localidad como el Turundeneo hacia el municipio de Tuxpan.
<b>Topografía</b>	Del 5 al 10 % en el centro, poniente y oriente de la ciudad, del 10 al 25 % al norte, (Mesa de Nazario), y del 25 al 45 % al sur (Rincón de Dolores, Llano del Ejido, los Pinitos).
<b>Uso del suelo</b>	Dentro del ámbito de aplicación existe Bosque (el 72.45% de la superficie con utilidad maderera), áreas agrícolas (el 17.04% para trigo, avena, haba y cafeto con utilidad comestible), pastizal (el 8.55% de zacate tres barbas, navajita y zacatónutil para forraje), selva (el 1.25% de huisache, tepeguaje y papelillo amarillo, empleados para forraje el primero y los otros dos para madera). La vegetación que se presenta en el centro de población es de tipo arbustiva, con la presencia de Encino, Pino, Eucalipto, Cedro Blanco, Fresno y Zau.
<b>Aspectos demográficos:</b>	Ciudad Hidalgo registró en octubre de 2005, 57773 habitantes y una TCMA 2000-2005 de 1.05%. Según el levantamiento censal de 2000, fueron manifestados 11774 hogares, con una composición de 5.07 miembros por hogar. La proyección de población al año 2025 se prevé en 69449.00 habitantes.
<b>Potencial:</b>	La actividad económica relativa a la industrialización de la madera, se cuenta con más de 2 mil aserraderos y talleres
<b>Aptitud del suelo:</b>	Define en forma específica las áreas aptas para el desarrollo urbano (áreas de crecimiento), las áreas aptas para la actividades agropecuarias e industriales.
<b>Aspectos económicos:</b>	Como segunda gran actividad económica básica está el comercio que representa el 14% de la economía, el que día a día va creciendo impulsado por las altas divisas que la emigración aporta a la entidad, así como el crecimiento de la población y la demanda de servicios.
	Los niveles de industrialización son altos se tienen registradas empresas dedicadas a la industrialización del triplay, fábricas y talleres para la elaboración de muebles, productos alimenticios y artículos básicos. La industria está dirigida al consumo local y regional y en algunos casos con apertura nacional.
	10,804 personas son empleadas a nivel municipal dentro de las industrias manufactureras, y equivalen al 34.49 % de la Población Económicamente Activa El 31.13% de la PEA percibe de 1 a 2 salarios mínimos, mientras que el 7.4% no recibe pago alguno
<b>Crecimiento espacial:</b>	La mancha urbana en la década de los 70 era de 203 hectáreas, mientras que en la actualidad la superficie como urbana es de 1,549.10 hectáreas. Existe una densidad bruta de población de 37.3 ha./ha.

<b>Problemática urbana:</b>	El déficit de agua potable es del 5 %, en drenaje del 30% (el resto cuenta con fosas sépticas, letrinas o defecan al aire libre.), en electrificación del 2.2%, y el 61.24% de las vialidades carecen de pavimento
	Se presenta déficit en el equipamiento educativo (nivel preescolar, primaria, secundaria, preparatoria, Colegio de Bachilleres, CBTA), cultural (Biblioteca, Centro social popular, museos de sitio), deficiencia de centros de desarrollo comunitario, de integración juvenil, guardería, mercado, plaza de usos múltiples, central de autobuses de pasajeros y panteón falta rastro para bovinos y aves, parque urbano, sala de cine, centro de readaptación social, ministerio público, central de bomberos, centro de salud con hospitalización y hospital general
	El 8% de las viviendas están construidas con materiales ligeros y precarios.
	Falta nomenclatura en las vialidades de la ciudad.
	No existe relleno sanitario, sólo tiradero de basura a cielo abierto
	Hay contaminación del río Taximaroa, Chiquito y Canal de Hidalgo, con descargas de drenaje a cielo abierto y en la mayoría de los casos sin tratamiento alguno
	Se registra una expansión de la frontera agrícola, en terrenos transformados de pastizales a urbanos
	Las tabiquerías que están al norte y noreste de la ciudad, al no tener ningún control van desgastando el suelo
	Existen chiqueros y establos que contaminan el suelo, el aire, al ubicarse dentro de áreas habitacionales
	Contaminación visual debido al comercio informal, se refleja en una mala imagen principalmente en el centro de la ciudad
<b>Nivel:</b>	Existen zonas inundables, en la parte suroeste y sureste de la ciudad a los márgenes del Río Taximaroa, afectando las colonias más cercanas de Contreras, Aurora, Fábrica la Virgen, Rosa de castilla, Arboledas del Río, y la Presa.
	<b>Normativo</b> Se enuncian los diferentes planes o programas nacionales, estatales y municipales en materia de desarrollo urbano con los cuales mantiene congruencia conceptual y temática (Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Programa Sectorial de Vivienda y Programa Estatal de Desarrollo Urbano).
	Hay normas complementarias sobre ocupación del territorio, seguridad y salud, vialidades, estacionamientos, banquetas y andadores, infraestructura (agua, drenaje, electrificación), equipamiento público, industrias, preservación del patrimonio histórico,
	Se proponen reservas urbanas por 357 hectáreas al año 2025; 60% para vivienda, 3% para áreas verdes, 1% para comercio, 6% para equipamiento y 30% para vialidades.
<b>Nivel:</b>	<b>Nivel estratégico</b> Programas de Escrituración Social, elaboración del POMOTE suelo Proyectos de Promoción y Autorización de Fraccionamientos para Vivienda Popular, Adquirir Terreno para Viviendas Populares Construcción de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, de Colectores de Aguas Pluviales, de la Central camionera, de Paraderos en el Centro, del Reclusorio Municipal, de Módulos de Protección Civil, del Relleno Sanitario, de un Panteón con Crematorio. Señalización en los Accesos y salidas de la Ciudad, Proyecto de Placas y Nomenclatura en Calles y Colonias Reorganización del Mercado Emiliano Zapata y del Comercio Informal en el Centro Descentralizar la Administración Pública Terminar la Construcción del Hospital Regional y de la Plaza del Antojo Identificar y Clasificar Inmuebles con Valor Histórico, Cultural y Social Rescatar Áreas verdes Aptas para Parques Urbanos, Proyecto de Reforestación de Áreas Verdes Urbanas. Administración Municipal del Libramiento Norte

<b>Nivel:</b>	<b>Nivel estratégico</b> Resguardo y Vigilancia de Zonas Federales del Canal Hidalgo y Río Taximaroa. Realizar inventario y Clasificación de Zonas Federales, Estatales y Municipales. Municipalización de Protección Civil, Identificar Zonas Inundables Realizar el Organigrama de la Administración Municipal y las funciones de los Servidores.
<b>Nivel:</b>	<b>Programático y de corresponsabilidad sectorial</b> En este nivel se definen las dependencias e instituciones (municipales, estatales, y federales) que derivado de sus competencias estarán asociadas a la puesta en marcha de los proyectos estratégicos propuestos, así mismo se estima el esquema de participación financiero requerido para su implementación.
<b>Nivel:</b>	<b>Instrumental</b> Además de enunciar los distintos ordenamientos jurídicos que fundamentan el desarrollo de programas de desarrollo urbano y algunas ideas para la concurrencia y coordinación de acciones e inversiones del sector público, social y privado y para fomentar la participación ciudadana y capacitación.

**Cédula 5****Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Panindícuaro 2002-2004**

<b>Nivel:</b>	<b>Diagnóstico</b> (se presenta un breve análisis FODA)
<b>Antecedentes:</b>	No tiene instrumento de planeación previo
<b>Ubicación y contexto regional:</b>	La localidad se localiza al sur del municipio y en el centro de un fértil valle con las tierras de riego al oriente y las de temporal al poniente. Está al norte de la carretera México Guadalajara. Cabe señalar que aunque el municipio de Panindícuaro se ubica en la región 02 Zacapu que integra entre otros municipios a los de Jiménez y Zacapu, los flujos de su producción y sus principales relaciones, se dan con el Estado de Guanajuato, principalmente en la ciudad de Irapuato.
<b>Objetivo general:</b>	Trabajar hasta lograr una ciudad ordenada y funcional, con oportunidad de trabajo y equidad de servicio para todos sus habitantes, a partir del ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población, conforme a sus potencialidades y con criterios de sustentabilidad y equilibrio de inversión e impulso, con obras dirigidas a los grupos sociales de mayor marginación y localidades de potencial productivo competitivo.
<b>Ámbito espacial de aplicación:</b>	Se incluye a las comunidades de San Diego Amécuaro y Botello Altamira, considerando que la mayor parte de las tierras de riego ubicadas al oriente de la cabecera municipal pertenecen a los ejidatarios o pequeños propietarios de esas poblaciones.
<b>Hidrología:</b>	Se localiza el río Angulo, pequeños bordos, arroyos como el del cobre, agua blanca y algunos manantiales como el Granado.
<b>Topografía</b>	Hacia el oriente y el sur las pendientes que rodean esta ciudad se ubican en el rango del 2 al 5% y se extienden hasta las tierras de riego ubicadas en una superficie superior a las 2 mil hectáreas. Cabe hacer mención algunos pronunciamientos hacia Botello y la zona federal de la super carretera donde nuevamente las pendientes se elevan al 15%.
<b>Uso del suelo</b>	Se identifican áreas de bosque (300.25 has.), urbanas (298.30 has.), de riego (341.41 has.), de temporal (120.12 has.) y matorral (1559.51 has.).
<b>Aspectos demográficos:</b>	Se registraron 5828 habitantes en el año 2000. Entre 1990 y el año 2000, se observó una disminución de la tasa de crecimiento hasta llegar a una tasa del -0.569%. Se estima una población de 6547 habitantes al año 2010.  La población que ha emigrado de la localidad representa aproximadamente 2 mil personas en la última década.
<b>Potencial:</b>	Económicamente esta ciudad asienta su potencial en la agricultura y la ganadería, sin descartar también la derrama económica que como cabecera de su municipio le corresponde por la administración de la hacienda pública.
<b>Aspectos económicos:</b>	Los habitantes de esta ciudad igual se han dedicado principalmente a las actividades agrícolas, y a los cultivos fundamentales como el trigo, el sorgo y la fresa, sin descartar la siembra del maíz.  En esta ciudad trabajan 1 mil 714 personas, de las cuales 648 se ocupan en actividades del sector primario, 307 en el sector industrial y 667 se dedican a los servicios.

<b>Crecimiento espacial:</b>	El área que comprende la mancha urbana actual y sus reservas para el crecimiento urbano, suman 234.74 has., y el requerimiento estimado para albergar 6547 habitantes al año 2010, será la misma considerando que la densidad bruta actual es de 23.50 hab./ha.
	Panindícuaro viene disminuyendo su población desde el año de 1960 pasando en este periodo de tiempo de la cifra de los 8000 a los 5000 habitantes. El servicio de agua potable se encuentra atendido, sin embargo existen quejas por discontinuidad en el servicio, muchos días sin agua en las zonas tas y más alejadas de los tanques y una dotación del gasto intermitente, con agua solamente de 1 a 10 horas por día. El 19 por ciento de las viviendas carecen de los servicios del drenaje, donde no existe red de alcantarillado se realizan descargas a cielo abierto en los arroyos que conducen las aguas al río Angulo La cobertura de alumbrado público es del 95%. El 4% de las viviendas no cuentan con servicio de energía eléctrica El 30% de las vialidades se encuentran sin pavimento. El equipamiento urbano presenta deficiencias notorias en aspectos de salud, recreación, deporte, cultura, transporte, abasto y comercio. Falta dignificar el panteón y prever su crecimiento a la vez que buscar la solución al problema de operación en el mercado, mayor higiene en el rastro y una central camionera para los autobuses y camiones suburbanos Las secciones de las calles son irregulares y de anchos variables, su alineamiento cambia constantemente, únicamente las banquetas de las vialidades primarias y de la zona del centro presentan cierta continuidad. Los accesos a la ciudad no son claros y resultan confusos al visitante; esto mismo se da al interior, por la falta de señalamiento y de un diseño vial apropiado. La salida hacia Aguanuato carece de señalamientos, igual que la salida a San Diego Umécuaro y a la vieja estación de Curimeo. Panindícuaro genera en la actualidad un máximo de 8 metros cúbicos de desechos sólidos no peligrosos, sin embargo la falta de infraestructura y el equipo de limpieza, hacen en ocasiones que el problema se desborde. En esta ciudad ni siquiera existe un departamento de limpia.
<b>Nivel:</b>	<b>Normativo</b> Se enuncian los diferentes planes o programas nacionales, estatales y municipales en materia de desarrollo urbano con los cuales mantiene congruencia conceptual y temática (Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Programa Sectorial de Vivienda y Programa Estatal de Desarrollo Urbano). Hay normas complementarias sobre ocupación del territorio, seguridad y salud, vialidades, estacionamientos, banquetas y andadores, infraestructura (agua, drenaje, electrificación), equipamiento público, industrias, preservación del patrimonio histórico,
<b>Nivel:</b>	<b>Nivel estratégico</b> Se propone incrementar la recaudación fiscal tanto del impuesto predial, como el de los derechos y los aprovechamientos para buscar la consolidación económica que garantice el Desarrollo Sustentable Concesionar algunos servicios como el abasto, la central camionera, el parque agroindustrial, los sistemas para la recolección de la basura, el de agua potable y el alcantarillado sanitario, o en su defecto buscar la autosuficiencia con apoyos crediticios que complementen las inversiones en estos renglones. Impulsar los proyectos inmobiliarios con mayor rentabilidad o cuando menos aquellos que tengan mejor relación beneficio costo Rehabilitar el sistema de agua potable y de alcantarillado sanitario Rehabilitar las principales vialidades, incluir el proyecto del libramiento Construcción de alcantarillas en las calles carentes de drenaje. Rehabilitación la infraestructura educativa Construcción de espacios para la cultura (en la antigua estación del ferrocarril) y el deporte, el Parque Independencia Primera y segunda etapa del Parque agroindustrial y del Parque Agropecuario. Realizar los estudios para la modernización de la agricultura, con sistemas de riego por goteo y aspersión. En coordinación con la SEDAGRO y FIRA, ensayar con cultivos de alto rendimiento en invernadero, así como granjas de avestruces, venado y jabalí. Construcción del sistema integral para la recolección tratamiento y confinamiento de los residuos sólidos no peligrosos, el relleno sanitario

	Rehabilitar el Panteón Municipal. Establecimiento de la Zona Comercial y construcción del Mercado de Abasto, reubicación del rastro Construcción de la Central Camionera.
<b>Nivel:</b>	<b>Programático y de corresponsabilidad sectorial</b> En este nivel se definen las dependencias e instituciones (municipales, estatales, y federales) que derivado de sus competencias estarían asociadas a la puesta en marcha de los proyectos estratégicos propuestos, asimismo se estima el esquema de participación financiero requerido para su implementación.
<b>Nivel:</b>	<b>Instrumental</b> Además de enunciar los distintos ordenamientos jurídicos que fundamentan el desarrollo de programas de desarrollo urbano y algunas ideas para la concurrencia y coordinación de acciones e inversiones del sector público, social y privado y para fomentar la participación ciudadana y capacitación.

<b>Cédula 6</b>	
<b>Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia</b>	
<b>Nivel:</b>	<b>Diagnóstico</b>
<b>Antecedentes:</b>	El Programa de Desarrollo Urbano de Morelia de 1998.
<b>Ubicación y contexto regional:</b>	Se encuentra en la región centro-norte del Estado, entre los dos centros más importantes del país, México y Guadalajara con los que se comunica a través de la autopista de Occidente. Tiene acceso a la costa del pacífico por la autopista Morelia-Lázaro Cárdenas y al Bajío a través de la carretera Morelia-Salamanca. Cuenta con el Aeropuerto Internacional Francisco J. Múgica, lo que permite su conexión con el extranjero.
<b>Objetivo general:</b>	Lograr una ciudad sustentable que permita mejorar la calidad de vida, con desarrollo económico, con buenos servicios públicos y en armonía con el medio ambiente.
<b>Ámbito espacial de aplicación:</b>	Incluye además de la cabecera municipal a las localidades suburbanas que la rodean.
<b>Hidrología:</b>	Sus principales corrientes fluviales son el río grande y el río chiquito, sus arroyos más importantes son el de la Zarza y el de la Pitaya y sus cuerpos de agua, las presas de Conitzio, Umécuaro y Loma Caliente.
<b>Topografía</b>	Se localiza en el valle Morelia-Queréndaro, rodeado por los cerros del Punhuato, San Andrés, Quinceo y la loma de Santa María. Las pendientes varían hasta más del 30% en colonias como la Loma, Lomas del Punhuato y la Obrera.
<b>Uso del suelo</b>	El uso predominante es el pecuario con el 52% del total, le siguen el forestal con el 17.57% y el agrícola con el 14.54%
<b>Aspectos demográficos:</b>	La ciudad pasó de 428486 habitantes en 1990 a 549996 en el año 2000. en el año 2002 contaba ya con 647878 habitantes
<b>Potencial:</b>	
<b>Aspectos económicos:</b>	Se registró un incremento de la población económicamente activa, al pasar de 145859 habitantes en 1990 a 253505 en el año 2000.
	La actividad económica preponderante es el comercio y los servicios, el cual proporcionó empleo al 63% de la población, el sector manufacturero empleó al 25% y el sector primario empleó al 9% de la población.
<b>Crecimiento espacial:</b>	En el año de 1894 contaba con 271 hectáreas, mientras que entre los años de 1980 y 2002 el área urbana pasó de 1989 a 10919 hectáreas. Se prevén reservas urbanas por 9224 hectáreas al año 2020.
<b>Problemática urbana:</b>	La desertificación es una amenaza para las tierras que fueron fértiles y productivas
	Los tiraderos de basura a cielo abierto clandestinos

	<p>Los espacios de protección ecológica previstos en el programa de 1998, no reconocen las áreas con las que integralmente se relaciona funcionalmente Morelia con su medio ambiente como son los afloramientos de manantiales o infiltración de los mantos acuíferos.</p>
	<p>Falta de espacios verdes dentro de la ciudad, a excepción del bosque Cuauhtémoc y Lázaro Cárdenas</p>
	<p>La destrucción de áreas forestales reduce la posibilidad de obtención de agua.</p>
	<p>Contaminación generada por fuentes móviles (automóviles) y por fuentes fijas (industrias papeleras, refresqueras, aceiteras, harineras, empresas químicas, hoteles, clínicas, hospitales, baños públicos, clubes deportivos)</p>
	<p>La expansión de la ciudad se da principalmente sobre terrenos de régimen social, lo que dificulta su regulación.</p>
	<p>Asentamientos irregulares</p>
	<p>Hay una inadecuada ubicación y cobertura del equipamiento en los rubros de cultura, existen mercados sobre ruedas que además de obstruir la vialidad generan contaminación por basura y ruido, deficiencia en el mercado de abastos por falta de estacionamientos y contaminación, los panteones se encuentran cerca de su máxima capacidad,</p>
	<p>Saturación del sistema de drenaje por captar aguas negras y pluviales aún cuando sólo fue proyectado para la captación de las primeras. El 15% de las viviendas no cuentan con drenaje sanitario</p>
	<p>Alo 2% de las viviendas le falta el servicio de energía eléctrica y el 5.6% carece del servicio de agua potable</p>
	<p>8942 viviendas presentan condiciones de precariedad al estar construidas con materiales de desecho</p>
	<p>La falta de ordenamiento y equilibrio de las funciones urbanas en muchas de sus colonias disminuye la posibilidad de coherencia y unidad dentro de la diversidad de las distintas zonas de la ciudad.</p>
	<p>Registra un explosivo incremento vehicular, contaba con 74808 automóviles en 1995 y 111679 vehículos en el 2001. Tan sólo en 6 años creció un 50% la flota vehicular</p>
	<p>El estado de conservación de la señalización vertical y horizontal fluctúa entre regular y malo</p>
	<p>Tráfico vehicular en la mayor parte del día (no sólo en horas pico)</p>
	<p>La cobertura de las rutas de transporte se concentra en la parte oriente de la ciudad y hacia dentro del periférico, caracterizado por una calidad del servicio y seguridad regular. Hay un excesivo número de rutas</p>
	<p>Inundaciones en época de lluvias derivadas por la depresiones topográficas, falta de un sistema de drenaje pluvial e insuficiencia de la red de drenaje sanitario, aunado al desbordamiento de ríos y canales</p>
	<p>Asentamientos humanos sobre áreas de riesgo, barrancas, cañadas, derechos federales de ríos e infraestructura carretera y ferroviaria, gasoductos, entre otros.</p>
	<p>Discontinuidad de las vialidades y falta de jerarquía</p>
<b>Nivel:</b>	<b>Normativo</b>
	Se enuncian los diferentes planes o programas nacionales, estatales y municipales en materia de desarrollo urbano con los cuales mantiene congruencia conceptual y temática (Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Programa Sectorial de Vivienda y Programa Estatal de Desarrollo Urbano).
<b>Nivel:</b>	Hay normas complementarias sobre ocupación del territorio , seguridad y salud, vialidades, estacionamientos, banquetas y andadores, infraestructura (agua, drenaje, electrificación), equipamiento público, industrias, preservación del patrimonio histórico,
	<b>Nivel estratégico</b>
	El Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia
	Los cuatro programas parciales de las zonas: Oriente, Sur, Norte y Poniente

	<p>Los cuatro programas parciales para cada uno de los cuatro sectores de la ciudad: Revolución, Nueva España, República e Independencia).</p> <p>Programa de Ordenamiento y mejoramiento de las localidades suburbanas de Capula, Tacícuaro, Tiripetío, San Nicolás Obispo y Cuto de la Esperanza</p> <p>Programas de manejo de las áreas de reserva ecológica</p> <p>Programas de manejo de las cuencas de los ríos Chiquito y Grande así como de las áreas de afloramiento de manantiales</p> <p>Programa Sectorial de Vialidad y Transporte</p> <p>Programa de suelo urbano, reservas territoriales y vivienda</p> <p>Establecer un adecuado sistema de vigilancia y monitoreo del Programa</p> <p>Consolidar los centros urbanos y turístico, los subcentros urbanos y los centros metropolitanos</p> <p>Puesta en marcha del sistema de colectores de drenaje sanitario y plantas de tratamiento de aguas residuales</p> <p>Construcción de colectores de agua pluvial</p> <p>Consolidar el sistema de vialidades regionales, primarias, metropolitanas</p> <p>Construcción del nuevo relleno sanitario</p>
<b>Nivel:</b>	<b>Programático y de corresponsabilidad sectorial</b> En este nivel se definen las dependencias e instituciones (municipales, estatales, y federales) que derivado de sus competencias estarían asociadas a la puesta en marcha de los proyectos estratégicos propuestos, asimismo se estima el esquema de participación financiero requerido para su implementación.
<b>Nivel:</b>	<b>Instrumental</b> Además de enunciar los distintos ordenamientos jurídicos que fundamentan el desarrollo de programas de desarrollo urbano y algunas ideas para la concurrencia y coordinación de acciones e inversiones del sector público, social y privado y para fomentar la participación ciudadana y capacitación.