



**Universidad Michoacana de
San Nicolás de Hidalgo**
Facultad de Economía "Vasco de Quiroga"

División de Estudios de Posgrado

**Planeación urbana y participación social
en el marco del Desarrollo Local.**

T E S I S

Para obtener el grado de

Maestra en Ciencias en Desarrollo Local

P R E S E N T A

Verónica Contreras González

Director de Tesis

Doctor en Geografía Salvador García Espinosa

Morelia, Michoacán. Febrero 2013



AGRADECIMIENTOS

A la UMSNH y a la FEVAQ por abrirme sus puertas en esta nueva etapa.

A MIS MAESTROS por compartir su conocimiento.

A DIOS POR PERMITIRME SEGUIR.

A GUADALUPE Y NORBERTO, por ser los padres que siempre he necesitado y amado, gracias por su guía amorosa y respetuosa.

A MIS HERMAN@S, por estar siempre conmigo, brindándome su solidaridad incondicional, su apoyo, su alegría, pero sobre todo, su amor. Gracias a cada uno.

A MI FAMILIA COMPLETA, por darme el amor y las compañía que me hacen fuerte.

A MIS AMIG@S, “los de allá y los de acá”, por su cariño y sus palabras siempre de aliento y comprensión.

POR QUE CON CADA UNO DE USTEDES TENGO ESAS...

“MÁS DE CIENTO PUPILAS DÓNDE VERME VIVA”

J. Sabina.

GRACIAS.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
Capítulo 1.	
EL PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN URBANA, DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO LOCAL.	7
1.1 Conceptos generales de Desarrollo Local.	7
1.1.1 Conceptos.	9
1.1.2 Enfoques	12
1.2 La importancia de la participación social en el Desarrollo Local.	17
1.2.1 Actores	17
1.2.2 Territorio	21
1.3 Conceptos generales de la Participación Social en la Planeación Urbana.	25
1.4 La participación social en la planeación urbana desde el enfoque del desarrollo local.	29
Capítulo 2.	
CURITIBA COMO MODELO DE PLANEACIÓN URBANA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MÉXICO.	33
2.1 La experiencia de Curitiba, Brasil.	33
2.2 Estudios de caso: Institutos municipales de Desarrollo Urbano en México, basados en el modelo Curitiba, Brasil.	41

2.2.1	Instituto Municipal de Planeación de León, Guanajuato (IMPLAN)	42
2.2.2	Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez, Chihuahua (IMIP).	48
2.2.3	Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM).	52

Capítulo 3.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE MORELIA 1983 – 2010.

3.1 Análisis de la incidencia de la participación social en los Programas de Desarrollo Urbano.

3.1.1	Plan Director de Desarrollo Urbano 1983.	63
3.1.2	Plan de Desarrollo Urbano de Morelia, Michoacán. 1986.	65
3.1.3	Plan Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia, Michoacán de Ocampo 1992.	69
3.1.4	Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Morelia 1998-2015 (ó 2000).	71
3.1.5	Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2004.	73
3.1.6	Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2010.	75

3.2 Balance de la participación social en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

3.2.1	Los avances de la participación social en la planeación urbana.	85
3.2.2	Las limitaciones de la participación social en la planeación urbana.	103

Capítulo 4.

ELEMENTOS PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN URBANA DE MORELIA EN LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO LOCAL.

4.1	Elementos propuestos para la Participación Social en los Programas de Desarrollo Urbano de Morelia.	107
-----	--	-----

4.2	Referencias a considerarse de las experiencias exitosas en los casos de estudio revisados.	112
4.3	Aspectos a fortalecer para la participación social en la planeación urbana de Morelia en la perspectiva del Desarrollo Local.	118
	REFLEXIONES FINALES	131
	BIBLIOGRAFIA	136

ÍNDICE DE CUADROS Y TABLAS

Tabla 1.	Enfoques del Desarrollo Local.	16
Cuadro 1.	Características de los actores del Desarrollo Local.	20
Cuadro 2.	Elementos que destacan en los conceptos de Territorio.	24
Cuadro 3.	Importancia de la participación social en el desarrollo urbano.	32
Tabla 2.	Formas de participación de la sociedad en las acciones en Curitiba, Brasil.	39
Tabla 3.	Comparativo de densidad de población Curitiba – Morelia. en el año 2010.	40
Tabla 4.	La introducción de la participación social en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano en Morelia.	80
Tabla 5.	Políticas urbanas definidas en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de Morelia.	84
Tabla 6.	Escalera de los niveles de participación (Hambleton y Hogget, (1994).	122
Tabla 7.	Continuum de participación ciudadana según Brager y Specht (1973).	123
Cuadro 4.	Continuum de la participación ciudadana de Shand y Arnberg (1996).	124

INTRODUCCIÓN

Los procesos de planeación urbana han adquirido gran relevancia en el desarrollo de las ciudades. La necesidad de impulsar un desarrollo más equilibrado que permita no sólo abatir déficits, sino elevar la calidad de vida de los habitantes, ha hecho que los procesos de planeación transiten de un ejercicio vertical de autoridad y expertos, a un proceso más abierto de inclusión de la participación ciudadana, en donde la autoridad busca responder a las necesidades de la sociedad a través de orientar su participación como una fuerza coadyuvante en la solución de problemas y no solo una legitimación en la toma de decisiones.

La presente investigación centra su atención en la importancia que tiene la participación social en la planeación urbana a través del análisis del estudio de caso de la ciudad de Morelia, desde la perspectiva del Desarrollo Local.

La participación social como objeto de estudio, ha sido materia de diversas disciplinas. Por esto es preciso señalar que muchos autores especialistas en el tema de planeación urbana, así como también la legislación en la materia, se refieren en muchos casos, de manera indistinta al concepto de *participación social* y *participación ciudadana*, por lo que en el presente estudio se entenderá como similar, ya que no es materia de esta investigación su esclarecimiento, sino la manera en que éstos se han incorporado al quehacer de la planeación urbana.

La investigación se desarrolló a partir del planteamiento de la siguiente hipótesis: de ser reforzados los procesos de participación social organizada para la planeación urbana de Morelia desde la lógica del Desarrollo Local, se podrá contar con un mayor número de participantes, que garanticen obtener resultados más acertados emanados y legitimados por la sociedad, lo que dará continuidad a las acciones y proyectos, a fin trabajar para lograr el desarrollo urbano deseado por la población.

Bajo este supuesto, se estableció el objetivo general de estudiar la problemática de la participación social en la planeación urbana, para derivar algunos elementos que contribuyan a fortalecer la eficacia y pertinencia de las acciones de la planeación urbana, así como la legitimidad de éstas.

De manera que para lograrlo se establecieron tres objetivos particulares. El primero se refiere a evidenciar que la participación social organizada es medular en la elaboración de los programas de desarrollo urbano, desde la óptica del Desarrollo Local.

Con el segundo, se examinó el origen y proceso de incorporación de la participación social a la planeación urbana, y particularmente la incidencia que ha tenido en los programas de desarrollo urbano de Morelia.

Y el último se refiere a evaluar la situación de la participación social en el proceso de planeación urbana de Morelia, e identificar los elementos indispensables con que debe contar, para lograr que sea efectiva.

De tal manera que los resultados de la investigación se han estructurado en cuatro capítulos. En el primero de ellos se sintetiza un recorrido sobre los enfoques y conceptos que existen sobre Desarrollo Local, por considerar que resulta indispensable su comprensión para estar en condiciones de analizar los procesos de planeación urbana desde la óptica potencial que representan para el impulso del Desarrollo Local.

Así mismo, se habla del concepto y propósito de la planeación urbana como un instrumento para el desarrollo y se identifican sus elementos principales, dando como resultado el reconocimiento de la participación social como punto de encuentro entre estos dos conceptos.

Considerando entonces que en el Desarrollo Local los actores son quienes propician y definen su futuro, y para construirlo deciden en qué y cómo se trabajará para lograrlo, se asegura que la participación social es medular en este proceso, y en consecuencia en la planeación urbana como parte de él. Así

también, se exponen y analizan algunas de las formas en que se ha tratado este tema de manera institucional.

En el capítulo dos, se tomó como referente el caso de la ciudad de Curitiba, Brasil, en donde se tiene una planeación urbana exitosa, misma que considera a la participación social organizada como punto medular para su desarrollo. Desde 1965 se fundó la Asesoría de Investigación y Planeamiento Urbano de Curitiba (APPUC), que más tarde se transformaría en el Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano (IIPUC), encargado de coordinar el proceso de planeación y monitoreo de la ciudad.

El Instituto, pese a su transformación, siempre ha tenido como estrategia, el modelo de colaboración basado en la coparticipación, buscando soluciones compartidas para los problemas detectados.

En el caso de México, alrededor de 1990, parte del modelo curitibano se implementó en algunas de las ciudades que enfrentaban problemas urbanos graves, como resultado del crecimiento acelerado y desordenado, de tal manera que se crearon algunos Institutos de Planeación, siendo el primero el Instituto Municipal de Planeación de León, Guanajuato (IMPLAN) en 1994, el Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez, Chihuahua (IMIP) en 1995, y en el mismo año, el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM).

En Morelia como se observa en el capítulo tres, se ha contado hasta hoy con seis instrumentos de Planeación Urbana, el primero data de 1983, le siguen 1986, 1992, 1998-2015 (ó 2000), 2004 y el más reciente 2010.

En la mayoría de éstos ha estado presente el concepto de *participación social o ciudadana*, no obstante, aún no se ha logrado que sea completamente efectiva, ni representativa, dado que la autoridad en la materia, no ha trabajado los métodos efectivos para lograrla, lo que hace que no toda la población intervenga de manera activa en el proceso. Esto se explica por diferentes causas, entre ellas se

encuentra la desinformación de la sociedad, respecto al derecho que tiene para participar.

Así mismo, en el tema jurídico, se observan los avances, como es el caso de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, por medio de la cual se establecen los mecanismos para ejercerla.

Por otra parte, y también como consecuencia de la carencia de información, en muchos casos, la sociedad permanece apática, al no conocer la importancia y lo que representa su participación, así como los mecanismos para realizarla de manera organizada, por lo tanto, no constituye algún interés que la motive a participar. Aunque, por otro lado, también hay quienes la usan y expresan su inconformidad tanto por las formas de participación, como por las decisiones tomadas por la autoridad después de haber escuchado a la población o por haber soslayado las opiniones.

Se observa el tema de la temporalidad de los Programas, ya que a pesar de que se realizan con una intención a largo plazo, se ven afectados en su continuidad, por un lado, debido a los cambios administrativos municipales, y por otro, a que la dinámica urbana los rebasa, lo que supone que no se encuentran bien fundamentados y desarrollados, dado que en su propia vigencia se hace necesario “actualizarlos” o “modificarlos”, de acuerdo a lo que argumenta la autoridad, y no a lo que se prevé.

Sumado a lo anterior, se estudia la forma en que ha repercutido la participación social organizada en el proceso de elaboración de los programas de desarrollo urbano de Morelia, donde se observa que no ha tenido incidencia contundente en el proceso de elaboración de los programas.

Por tanto, uno de sus propósitos que se persigue con la participación social, es tomar en cuenta la opinión de los diferentes sectores de la población organizada, para llevar a cabo y dar continuidad a los programas de desarrollo urbano, que deberán atender la problemática urbana.

En este sentido en el capítulo cuatro, se hace referencia al parámetro de continuum de la participación ciudadana de Shand y Arnberg para medir la participación, y en el marco del Desarrollo Local, se presentan algunos elementos que se sugiere reforzar para consolidarla en el proceso de planeación urbana del centro de población de Morelia, aportando en este sentido una propuesta que contribuya a que el proceso de planeación se realice de manera más eficiente, inclusiva y democrática.

Debido a que se considera que reforzando las formas y el proceso de participación, que tanto la legislación, como el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM) contemplan, la participación social podrá tener un papel central en el proceso de planeación, restando conflictos entre el gobierno y los ciudadanos y potenciando el desarrollo local municipal.

En las conclusiones, se plantea la importancia de propiciar un proceso permanente y consistente de preparación de los actores locales a fin de que la toma de decisiones y la consulta se realicen de manera fructífera y se contribuya a brindar mayor pertinencia, continuidad y orientación a los programas de desarrollo urbano de Morelia, además de elevar el número de población participante, y obtener propuestas fundamentadas y a largo plazo para la resolución de la problemática urbana, logrando satisfacción de los actores locales debido a su participación y a los beneficios para la comunidad derivados de ella.

Finalmente, se debe decir que, en la actualidad la participación social organizada ha sido casi nula, y la planeación urbana se ha perdido de la fuerza que ésta representa. En tanto que prevalezca el concepto de *planeación urbana* de manera espacialista, la participación social será un elemento desaprovechado y el desarrollo urbano estará destinado a utilizar los programas como herramientas para ordenar los usos del suelo definidos “desde arriba”, en una visión vertical e impositiva, y dejará excluida a la población que hace este territorio.

Por último, se aclara que esencialmente, esta investigación fue documental y se revisaron textos sobre la planeación urbana, el desarrollo urbano, la participación

social y el Desarrollo Local, así como documentos oficiales, planes y programas de desarrollo urbano, teniendo como fuentes principales de información, las bibliotecas, bibliotecas virtuales, dependencias municipales, y una entrevista con un servidor público municipal.

Capítulo 1.

EL PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN URBANA, DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO LOCAL.

Este capítulo tiene como propósito delinear algunos conceptos básicos que permitirán comprender desde el marco del Desarrollo Local, la importancia de la Participación Social en el proceso de Planeación Urbana.

La historia del concepto de desarrollo es bastante larga y robusta, sin embargo, se habla de la etapa más reciente para explicar el surgimiento del concepto de Desarrollo Local.

1.1 Conceptos generales de Desarrollo Local.

En los años ochenta y bajo la lógica de la globalización capitalista hubo procesos de ajuste en las economías latinoamericanas, lo que condujo a importantes transformaciones con graves consecuencias para la mayoría de la población. Posteriormente se dio un crecimiento económico incipiente, con mayor pobreza y formas de exclusión. Hubo entonces países que impulsaron diferentes estrategias de sobrevivencia y de desarrollo de economías alternativas en diferentes escalas y con diversos actores. (González, M. & Barkin, D. 2009: 43)

Tras este fenómeno, se comienza a hablar de la Economía Social Solidaria, la Comunitaria, la Ecológica y hasta de la Feminista, donde se observa desde una óptica diferente la relación desarrollo – calidad de vida y actores.

Estas teorías resultan importantes porque de ellas surgen nuevas relaciones de análisis y de organización de la planeación territorial, en donde la interrelación economía – sociedad se asume como indisoluble con consecuencias en la organización de la vida de las comunidades, considerando el desarrollo económico, innovación, gobiernos locales, género y medio ambiente, dejando de lado la visión economicista con la que se explicaba la planeación territorial. (Gutiérrez, E. & González. E. 2010)

De acuerdo con Barkin, D. (1998), con estos planteamientos, se propone otro modelo social, basado en la diversidad social y en las culturas que han perdurado a pesar de la globalización, planteando además, nuevas formas de organización de acuerdo a la necesidad de un auto-gobierno local, es decir, se propone la construcción de una democracia profunda y traza la construcción de la unidad “mínima” de la sociedad, desde cada grupo hacia “arriba”, basándose en las prioridades de la sociedad para tomar las decisiones.

En tanto, los investigadores interesados en estos temas, realizaron un trabajo de deconstrucción de palabras clave en el discurso desarrollista que hasta entonces imperaba, entre ellas: mercado, planeación, población, medioambiente, producción, igualdad, participación, necesidad y pobreza. Bajo esta nueva perspectiva conceptual, los estudiosos del tema cambiaron la visión sobre el desarrollo como un concepto normativo lleno de juicios de valor, y lo miraron ahora diferente, generando por lo tanto, debates en torno al concepto de desarrollo.

Es así que, Sen, A. (2002 en Gutiérrez, E. & González, E. 2010), economista destacado que trabajó en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, participa de este debate, y tiene otra perspectiva sobre el tema. Habla de Desarrollo Humano, para lo cual considera tres componentes: calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento. Propone evaluar el desarrollo, mediante las capacidades de la gente de realizar las tareas valiosas que ha decidido llevar a cabo en su vida, y no a través del indicador tradicional del PIB *per cápita*, al respecto, hubo quienes consideraron este planteamiento, pero al mismo tiempo lo criticaron o hicieron algunos nuevos aportes. (Rosales, R. 2007: 9-11)

Aportando a este planteamiento, Nussbaum, M. (2002 en Rosales, R. 2007: 9-11), enfatiza en las capacidades humanas, y enlista diez de ellas para su funcionamiento: vida, salud, integridad corporal, sentidos, imaginación y pensamiento; emociones, razón práctica, afiliación dividida, otras especies, juego y control del propio entorno. Explica que cada una de ellas tiene su importancia para el bienestar del individuo y que es lo básico para que pueda efectivamente desarrollarse.

Con ésta perspectiva, se empieza a trabajar sobre el desarrollo desde sus diferentes dimensiones: la ambiental, política, económica, cultural, social y espiritual; y se comienza a discutir ese planteamiento, llevando a proponer alternativas de desarrollo desde perspectivas diferentes, donde lo económico es una variable a considerar, pero no es la única ni la más importante, es así como entre estas posibilidades se trabaja en el Desarrollo Local.

1.1.1 Conceptos.

Bajo esta lógica, se dice que el concepto de Desarrollo Local se encuentra en construcción, y nace concebido como desarrollo económico, por lo que no se encuentra una definición precisa. (Sforzi, F. 2007: 27-30).

A este respecto Wallerstein, I. (1994) (citado en Ramírez, B. 2003: 35) señala: “El Desarrollo Local basado en la cooperación y las “buenas intenciones“, más que en la lógica productiva, económica y de competencia, es una construcción moral en donde la localidad toma a su cargo su propio destino y futuro, por lo que se constituye como una construcción mental que se adapta a la política neoliberal, en tanto que mito de modelo alternativo: como el anterior no funcionó, la humanidad todavía tiene derecho a algo mejor”.

En tanto que Trigilia, C. (2005: 8 citado en Sforzi, F. (2007) señala que el Desarrollo Local está basado en la cooperación y la estrategia que decidan y articulen los sujetos locales, y que les permita administrar los vínculos

provenientes de la globalización, aprovechando esas oportunidades. Es decir, considera que dentro de la globalización se vislumbran algunas oportunidades que pueden ser aprovechadas por la sociedad local, en el impulso del desarrollo local. (Sforzi, F.. 2007: 40)

Por su parte, Vázquez, A. (1988), Pérez y Carrillo (2000), Buarque (citado por Boisier, S. (1999) y Vachon, B. (2001), Pecquer (citado en Vachon, B. 2001), Troitiño (2000): definen al Desarrollo Local, como un proceso dinámico, vivo, que se genera en territorios específicos, que cuenta con recursos naturales locales y con el esfuerzo también de su sociedad local y que utiliza todo lo anterior con el objetivo de mejorar su forma de vida y por consiguiente, el bienestar de la comunidad. (Lozano, K. 2007: 100)

Así mismo, Boisier, S. (1999: 8) apunta que el desarrollo local es un concepto sustantivo que se refiere a una modalidad de desarrollo, pero que toma forma en lo económico, político, administrativo, social y territorial, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo. Al mismo tiempo que señala los elementos que lo conforman, como son: los actores, las instituciones, la cultura, los procedimientos, los recursos, y el entorno, cobrando sentido si se le mira “desde afuera y desde arriba”.

En ésta lógica y refiriéndose a la escala, Arocena, J. (1995) señala que no se puede hablar de lo local sin tocar lo global, ya que para definir lo “local” no hay otra referencia que su noción correlativa que es lo “global” ya que cuando se habla de lo local es porque pertenece a lo global. Un espacio es global o local de acuerdo a la escala de la que se trate. Cada uno es una dimensión específica de lo social basada en sus interacciones.

Rodriguez y Saavedra (2006: 241-269), consideran que el Desarrollo Local es un “estado de bienestar” que obedece a la capacidad que tenga una sociedad determinada para conseguirlo; por eso, es un estado relativo, por lo que no hay una medida absoluta para lograrlo. Esto significa que las personas como agentes de su propio bienestar, son las encargadas de responder por sí mismas ante lo

que desean, aunque no se deja de lado la colaboración de los actores gubernamentales, empresariales, sociales y académicos del nivel local, para que juntos se co-responsabilicen de la promoción del desarrollo local.

En el Desarrollo Local, se habla de la incorporación de una visión interdisciplinaria, creadora de sinergias, con una estrecha relación de los grupos sociales desde sus lugares de origen, es decir, se considera la cultura, los valores, las costumbres, etc. de una población determinada, asentada en un determinado territorio y en determinado tiempo. Se comprende que cada población es única y que en ese sentido debe atenderse, su proceso y forma de vida es diferente a las otras, sin embargo, al mismo tiempo tiene una interrelación con las demás, no se puede mirar aislada.

Los actores y agentes trabajan y se comprometen para satisfacer sus propias necesidades, lo que los lleva a construir su propio bienestar, ya que son responsables y beneficiarios de la forma de trabajo, denominada “abajo – arriba”, por lo que perciben sus necesidades de manera directa, lo que también permite observar el fenómeno de “dentro – fuera”, facilitando el acercamiento y solución de los problemas. Se da pie a una toma de decisiones participativa, y horizontal, que crea sinergias que precisamente son el efecto que se espera del Desarrollo Local, para que pueda derivar en desarrollo y no solamente crecimiento.

Pero esto no se realiza en abstracto, sino que son los actores y agentes (públicos, privados o mixtos) quienes llevan a cabo este proceso conformado por las instituciones, la cultura, los procedimientos, los recursos y el entorno. Todo lo anterior, es lo que interviene en la construcción del desarrollo local.

Bajo este enfoque, se ubica al ser humano no como un simple elemento para llevar a cabo la producción, sino como el fin último para quien se trabaja en esta construcción, por lo que se revalora su participación.

Es así como se trabaja en la construcción del concepto de desarrollo local, fundamentado en la sociedad, y se contextualiza en términos espaciales y temporales, tornándose de manera mucho más compleja y multidimensional; claro,

no sin estar sujeto a apreciaciones críticas que han permitido ir clarificando los verdaderos soportes del concepto.

1.1.2. Enfoques

En general existen dos enfoques del Desarrollo Local, uno que es el llamado positivista, en donde se incluye el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Vazquez Barquero y Albuquerque (entre otros), y el segundo, el de los procesos sistémicos, en donde se ubican estudiosos como Boisier, Coraggio, Barkin, Sen, Max Neef, entre otros.

Los positivistas, centran la discusión del Desarrollo Local basados en el desarrollo económico y sitúan al hombre como un recurso más, suponiendo que si las condiciones económicas son las “adecuadas” serán el motor del resto del desarrollo.

Señalan que el Desarrollo Local es un proceso dinámico que se lleva a cabo en territorios específicos, con los recursos que ahí mismo se tienen, y recupera los esfuerzos de la sociedad local, con el objetivo de mejorar el bienestar de la comunidad.

En este sentido Albuquerque, F. (2007: 48-50) señala que el Desarrollo Local presenta un planteamiento integral y contextualizado sobre el funcionamiento de las economías. Dicho enfoque conduce a una estrategia que debe acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico y el ajuste externo con actuaciones orientadas a lograr la introducción de innovaciones tecnológicas, de gestión y socioinstitucionales en el conjunto de los diferentes sistemas productivos locales y tejido de empresas existente, considerando como su unidad de actuación el territorio y no la empresa o el sector aislados.

Como parte fundamental de una estrategia local de desarrollo es necesario crear condiciones favorables desde el punto de vista institucional, a fin de construir

entornos territoriales que faciliten la incorporación de innovaciones y nuevos emprendimientos. Para ello hay que fomentar la cultura emprendedora local y la concertación público-privada para el desarrollo local. En este sentido, hay que insistir en que el concepto de instituciones no se refiere únicamente a organizaciones, sino a redes, normas y reglas explícitas o implícitas de comportamiento humano en un territorio.

Hablando de Desarrollo Local desde los procesos sistémicos, Boisier, S. (1999) sostiene que:

“La endogeneidad del desarrollo regional habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en por lo menos cuatro planos que se cortan, se cruzan entre sí. Primero, la endogeneidad se refiere o se manifiesta en el plano político, en el cual se le identifica como una creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes en relación a diferentes opciones de desarrollo, diferentes estilos de desarrollo, y en relación al uso de los instrumentos correspondientes, o sea, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, la capacidad de negociar. En segundo lugar, la endogeneidad se manifiesta en el plano económico, y se refiere en este caso a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo[...]. En tercer lugar, la endogeneidad es también interpretada en el plano científico y tecnológico, es decir, la observamos como la capacidad interna de un sistema –en este de un territorio organizado—para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema. En cuarto lugar, la endogeneidad se plantea en el plano de la cultura, como una suerte de matriz generadora de la identidad socio-territorial”. (Boisier, S. 1999)

De acuerdo con el planteamiento del autor, de esta manera se va generando un escenario que es ocupado por una variedad de actores públicos y privados de cuya interacción surge la sinergia necesaria para el logro del desarrollo.

Los estudiosos de los procesos sistémicos, sitúan al hombre de manera diferente, lo sitúan de manera antropocéntrica. Todos los elementos que hay a su alrededor se involucran en procesos sistémicos para lograr el desarrollo del ser humano, haciendo frente a los desequilibrios territoriales y a los problemas derivados del escaso desarrollo.

En este sentido, se propone el desarrollo a escala humana, el cual pretende lograr la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo y apunta hacia una profundización democrática necesaria. Donde el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos como postulado básico del Desarrollo a Escala Humana. Por ello las necesidades humanas deben entenderse como un sistema en que las mismas se interrelacionan e interactúan. (Max- Neef, M., Elizalde, A. & Hopenhayn, M. 1986)

Las necesidades humanas pueden desagregarse conforme a múltiples criterios, y las ciencias humanas ofrecen en este sentido una vasta y variada literatura. Aquí se combinan dos criterios posibles de desagregación: según categorías existenciales y según categorías axiológicas. Esta combinación permite operar con una clasificación que incluye, por una parte, las necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar; y, por la otra, las necesidades de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad. (Elizalde, A., Hopenhayn, M. & Max- Neef, M. 1986)

Estos autores plantean como una aportación muy importante, el rescate de la diversidad para propiciar y estimular los potenciales creativos y sinérgicos que en toda sociedad se tienen.

Bajo esta lógica, Coraggio, J. (1999: 84) en su concepto de desarrollo local, plantea como eje fundamental la categoría de la de reproducción ampliada de la vida humana. Lo que supone que durante un período prolongado (por ejemplo, una generación), se logre un desarrollo sostenido en la calidad de vida de sus miembros. La noción de “reproducción simple” no se refiere a mera subsistencia, o reproducción de la vida biológica, sino que denota una calidad de vida biológica y

social considerada moralmente como un mínimo social por debajo del cual no debería estar ninguna unidad doméstica perteneciente a la sociedad bajo análisis.

Aquí cada unidad doméstica (UD) es un grupo de individuos, vinculados de manera sostenida, que son -de hecho o de derecho- solidaria y cotidianamente responsables de la obtención y distribución de las condiciones materiales necesarias para la reproducción inmediata de todos sus miembros.

Esta propuesta rescata el valor de la unidad doméstica como forma primaria de reproducción de la vida, reconociéndola en sus dimensiones social, cultural, económica y reconociendo formas de solidaridad y cooperación para el logro de un bienestar común.

“Para ello se requiere de activistas: políticos democráticos, promotores del desarrollo, pastores, artistas, comunicadores, maestros y profesores, médicos y enfermeras, asistentes sociales, técnicos e intelectuales, que compartan una moral más solidaria y un paradigma de desarrollo popular integral y que contribuyan con su accionar a cuestionar la noción, instalada en el sentido común, de que la economía es un mecanismo automático sin sujeto, sólo comprendido por los economistas-gurús.” (Coraggio, J. 1999: 103)

Por otra parte, Gonzáles, M. y Barkin, B. (2009), sostienen que existen prácticas transformadoras muy significativas con impactos diferenciados en el desarrollo local, como la economía ecológica (EE) que se enfoca en la construcción de una sociedad más justa y mejor posicionada hacia la sustentabilidad, con principios éticos y metodológicos que posibilitan un análisis diferente de los problemas económicos. Estos principios incluyen, los éticos: equidad intergeneracional; justicia social; y gestión sustentable; y los metodológicos: la multidisciplinariedad; el pluralismo metodológico; y la apertura histórica.

En términos de justicia social, toma en cuenta el conflicto social que domina en los procesos políticos que determinan cómo se toman las decisiones para la asignación de recursos y para enfrentar los conflictos distributivos que son los más apremiantes en nuestras sociedades hoy en día.

Lo interesante en este modelo es que no sólo reconoce y pretende fortalecer la inmensa diversidad productiva y tecnológica que ha perdurado a pesar de las presiones homogenizadoras de la economía mundial; sino que también replantea una forma de democracia participativa, y con ello fomenta nuevos mecanismos para colaborar con los grupos sociales que luchan por defender estas diversidades, ofreciendo sus conocimientos y su acceso a recursos para impulsar las iniciativas locales, para ampliar las oportunidades, defender los recursos y revertir los procesos de destrucción.

Se basa en cuatro principios: autonomía, autosuficiencia, diversificación productiva y gestión sustentable de ecosistemas. Estos principios incluyen no sólo las actividades productivas y culturales, sino también nuevas formas de organización social congruentes con la necesidad de un auto-gobierno local, así como la habilidad de negociar con autoridades regionales y nacionales.

Tanto en la visión positivista como en la sistémica, se observa que existen dos elementos que están presentes y son imprescindibles e inseparables para el Desarrollo Local, por un lado están los actores, mismos que están en la búsqueda de su bienestar, el cual obedece a su capacidad como sociedad para conseguirlo; Por otra parte, los territorios específicos, que representan un recurso endógeno que posee los elementos necesarios para que este destino sea posible, a través de sus actores.

En la Tabla 1, se pueden observar los principales elementos que sobre los que se sustentan los enfoques arriba presentados.

Tabla 1. Enfoques del Desarrollo Local.

Positivista.	Procesos sistémicos.
Basado en el desarrollo económico.	Basado en el reconocimiento de diferentes dimensiones: social, cultural, económica, ambiental, política y espiritual

Mira al hombre como recurso.	Sitúa al hombre de manera antropocéntrica.
Proceso dinámico	Proceso dinámico donde los elementos se involucran y forman procesos sistémicos.
Territorios específicos.	Territorios específicos.
Insistencia en el concepto de instituciones.	Desarrollo a escala humana, convirtiendo a la persona - objeto en sujeto.

Fuente: construcción propia a partir de los autores citados sobre Desarrollo Local.

1.2 La importancia de la participación social en el Desarrollo Local.

Hablar de la participación social en el desarrollo local, es hablar de personas que de forma consciente y organizada (actores), se reúnen en un espacio determinado (territorio) para llevar a cabo alguna actividad en común, la cual implica cierto impacto en el manejo de estructuras sociales de poder. De tal manera que con ello, se generan nuevos espacios para la inclusión de estos actores sociales, quienes influyen y comparten las responsabilidades en las iniciativas pretendidas.

1.2.1. Actores

Entre los elementos fundamentales en el desarrollo local, se encuentra el actor social o agente de la denominada sociedad civil, cuyo papel es imprescindible a partir de los estímulos que reciben del sistema, ya que con él se generan sinergias de solidaridad y cooperación que dan sustento al proceso de desarrollo.

Estos Actores sociales a los que se hace referencia, son organizaciones e instituciones que interactúan en la sociedad y que, por iniciativa propia realizan acciones y propuestas que tienen incidencia social. Pueden ser: organizaciones sociales de base, sindicatos, movimientos, partidos políticos, iglesia, gremio, instituciones de gobierno, agencias de cooperación internacional, organismos multilaterales, entre otros.

Según Albuquerque, F. (2007: 49) “Los actores locales pueden ser públicos, privados o mixtos. Los principales actores públicos locales son las autoridades subnacionales (municipales, provinciales y regionales). Otros actores públicos relevantes pueden ser las universidades, los liceos técnicos, los centros de extensión tecnológica, los institutos de capacitación, las empresas de consultoría empresarial, las entidades financieras públicas, etc. Entre los actores privados hay que señalar las asociaciones y cámaras de empresarios, las entidades financieras privadas, las cooperativas de trabajadores y campesinos, los sindicatos, los centros de capacitación, las universidades privadas, las ONG, etc. Las agencias de desarrollo local o regional son una de las expresiones de la institucionalidad concertada entre los diferentes actores sociales territoriales más importantes. (Albuquerque, F. 2007)

Finalmente hay que señalar que la transferencia de recursos, competencias y responsabilidades hacia las administraciones locales (que implica el despliegue de los procesos de descentralización) o hacia organismos privados o mixtos (según el resultado de los procesos de privatización) supone una modificación del reparto de papeles y relaciones entre los diferentes actores públicos y privados. (Albuquerque, F. 2007)

Para Arocena, J. (1995: 25), una forma de definir a un actor es relacionándose con la escena social en la que desarrolla su acción; y se refiere a individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local.

Por su parte, Barreiro, F. (citado en Arocena, J. 1995: 25), menciona que “los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local” y define tres categorías de actores, ligados a:

- a) la toma de decisiones (político-institucionales),
- b) técnicas particulares (expertos-profesionales) y
- c) la acción sobre el terreno (la población y todas sus expresiones activas).

Éste afirma que el desarrollo local supone concentración, negociación e interacción entre todos los actores.

Se incluye no sólo la escena social en que se desarrolla la acción, sino también el aporte que la acción realiza al Desarrollo Local, es decir, importa la acción en sí misma, pero sobre todo importa el sentido que el actor imprime a la acción. Lo que significa que no todo individuo, grupo o institución actuando a nivel local puede ser considerado actor local del desarrollo, o tal vez de manera más precisa, agente del desarrollo local. (Arocena, J. 1995: 26)

De forma más precisa, Arocena, J. (1995) define actor local como:

“...todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades. Es fundamental en esta definición el acento puesto en “capitalizar mejor”. En efecto, se trata de buscar un mayor aprovechamiento de los recursos, pero destacando la calidad de los procesos en términos de equilibrios naturales y sociales”. (Arocena, J. 1995:26)

Asimismo, concibe que: “El actor- agente de desarrollo local cuidará el equilibrio del medio natural, someterá las iniciativas de desarrollo (incluso polos turísticos) al interés social, tratará de adaptar las tecnologías a las características de los sistemas locales de producción.

La generación de este tipo de actores-agentes de desarrollo local es una de las condiciones decisivas para el éxito de los procesos de desarrollo local. Las políticas de formación de estos agentes deberían ocupar un lugar prioritario en todo planteo de planificación descentralizada” (Arocena, J. 1995: 26)

Ramírez por su parte se ubica desde la posmodernidad, y señala: “los sujetos reales de la sociedad adquieren formas materiales y simbólicas a partir de la práctica que cada uno tiene al interior del sistema capitalista, y no en su ser de individuo” (Ramírez, B. 2003:47).

Mientras que, “El territorio no se cambia a través de sujetos individuales, sino a partir de la forma como las determinaciones de los verdaderos agentes del capitalismo lo apropian lo transforman, lo usan o lo simbolizan; la posición que guardan los hombres, obreros, campesinos, comerciantes, colonos o mujeres en ese proceso define la posición del hombre – mujer en cuanto a su relación con el motor sujeto de la sociedad capitalista” (Ramírez, B. 2003:47)

Los actores que impulsan el desarrollo local son: La conformación de una “estructura local integrada”, en la que participan actores que tienen un objetivo social común y luchan por lograrlo, para lo cual se requiere un “liderazgo local” basado en “capacidad empresarial innovadora”, “gobiernos emprendedores”, intensa “participación ciudadana”, “capacidad social” de respuesta diferenciada, e “innovación tecnológica” respetuosa del medio ambiente. (Arroyo, J & Sánchez, A. 2003: 101 citado en Martínez y Jáuregui, 2010:79).

En las aseveraciones anteriores, como se puede apreciar en el Cuadro 1, sobresale la insistencia en que los actores del desarrollo local, son aquellos que se agrupan y organizan para incidir en algo que se han propuesto de manera común, en un territorio determinado. En esta actuación, se da especial importancia al sentido en el que el actor impone la acción, es decir, cobra importancia su dirección, así como el tiempo y el espacio. Estos elementos se encuentran concretados en el territorio.

Cuadro 1. Características de los actores del Desarrollo Local.

- Buscan el bienestar de la comunidad.
- Se organizan.
- Establecen lazos de cooperación.
- Toman a su cargo su propio destino como comunidad.
- Utilizan las condiciones endógenas del territorio para mejorar localmente.
- Realizan propuestas con incidencia social.
- Se esfuerzan de manera permanente.

Fuente: construcción propia a partir de los autores citados.

En este sentido, el concepto de territorio toma fuerza desde la perspectiva del Desarrollo Local, debido a que en éste, se reconoce que contiene los elementos endógenos que permitirán dar paso a al trabajo y construcción del desarrollo.

1.2.2.Territorio

Al hablar de Desarrollo Local, es necesario referirse a algo definido y materializado en dónde poder ubicar su gestación, lo que nos lleva a hablar de territorio, ya que ahí es en donde ocurren las relaciones de los seres humanos en todas las dimensiones que los conforman.

Es preciso mencionar que no toda subdivisión de un territorio nacional es una sociedad local. Puede haber fragmentaciones físicas, políticas, administrativas de una gran ciudad o de una nación que no correspondan a sociedades locales. Una sección judicial, un departamento, una provincia son subdivisiones territoriales que no coinciden forzosamente con sociedades locales. Para que este término pueda aplicarse a una realidad local, deben darse ciertas condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: el socioeconómico y el cultural.

Así mismo, para que exista sociedad local es necesario que el conjunto humano que habita un territorio comparta rasgos identitarios comunes. Un territorio con determinados límites es, entonces, sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otro modo, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.

Cuando estos procesos se originan en un territorio limitado y preciso, la identidad no se alimenta solo por la transmisión de generación en generación, sino también por la pertenencia al territorio. (Arocena, J. 2002: 9-12)

Como se observa, territorio es un concepto bastante complejo, lo que desencadena diversas perspectivas de los estudiosos sobre el tema.

Al respecto, Vázquez señala que el territorio es un agente de transformación y no un mero soporte de los recursos y de las actividades económicas, ya que las empresas y los demás actores del territorio interactúan entre sí organizándose para desarrollar la economía y la sociedad. El punto de partida del desarrollo de una comunidad territorial es el conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales, y culturales) que constituyen su potencial (Vázquez, A. 1999: 29).

Por su parte, Albuquerque dice que el territorio es contemplado como un recurso específico y un actor principal del desarrollo económico, y no únicamente, como espacio o marco de las actividades económicas o sociales (Albuquerque, F. 1999: 16).

Desde otra perspectiva, Leff, E. considera que:

“El territorio es el lugar donde la sustentabilidad se enraíza en bases ecológicas e identidades culturales. Es el espacio social donde los actores sociales ejercen su poder para controlar la degradación ambiental y para movilizar potenciales ambientales en proyectos autogestionarios generados para satisfacer necesidades, aspiraciones y deseos de los pueblos, que la globalización económica no puede cumplir”. (Leff, E. 2005: 11).

Queda claro que los estudiosos del tema presentan diversos enfoques al respecto, pero en todas las perspectivas se señala la interacción entre agentes y lugares (entre actores y territorio) y se construye mutuamente en un proceso complejo en el que se entrelazan diversas concepciones del territorio: una concepción de tipo administrativo (el territorio como «espacio de las competencias» una concepción unida a la pertenencia natural dada a los lugares (el territorio como patrimonio o herencia del pasado) y, finalmente, una concepción «constructivista» del territorio, visto como «construcción social» que crea la identidad local en función y en

relación a la acción colectiva de los agentes (el territorio-proyecto). (Bourdin, 1994, citado en Dematteis y Governa 2005).

Se puede entonces resumir que el territorio se considera como espacio de inscripción de la memoria colectiva, como soporte material de la vida comunitaria y como referente simbólico de la identidad colectiva. (Giménez, G. 2002: 52)

En otro momento Giménez menciona que el territorio no se reduce a ser un mero escenario o contenedor de los modos de producción y de la organización del flujo de mercancías, capitales y personas; sino también un significante denso de significados y un tupido entramado de relaciones simbólicas. (Giménez, G. 1999: 6) Giménez, G. sintetiza:

“...el territorio responde en primera instancia a las necesidades económicas, sociales y políticas de cada sociedad, y bajo este aspecto su producción está sustentada por las relaciones sociales que lo atraviesan; pero su función no se reduce a esta dimensión instrumental; el territorio es también objeto de operaciones simbólicas y una especie de pantalla sobre la que los actores sociales (individuales o colectivos) proyectan sus concepciones del mundo Por eso el territorio puede ser considerado como zona de refugio, como medio de subsistencia, como fuente de recursos, como área geopolíticamente estratégica, como circunscripción político-administrativa, etcétera; pero también como paisaje, como belleza natural, como entorno ecológico privilegiado, como objeto de apego afectivo, como tierra natal, como lugar de inscripción de un pasado histórico y de una memoria colectiva y, en fin, como "geosímbolo" (Giménez, G. 2002: 4).

Para Gonzáles, M. y Vidales, R. (2007: 99), el territorio se entiende como una “delimitación espacial basada en las interrelaciones sociales, económicas, culturales, políticas, ambientales y espirituales comunes y que establecen un núcleo endógeno como motor del desarrollo y en el que en las divisiones político administrativas se ven completamente redefinidas o superadas.”

Ante las coincidencias que guardan los autores citados, merece particular atención la reflexión sobre la dimensión comunitaria de las relaciones entre los actores, y los actores con su territorio, debido a que éstos son imprescindibles para cualquier actividad, y en este caso para la práctica del Desarrollo Local (ver cuadro 2).

Como señala Arocena, J. (1995) “la identificación de un grupo humano con un trozo de tierra se vuelve un factor de desarrollo en la medida en que potencia sus mejores capacidades y lo proyecte hacia el futuro, superando inercias y creando nuevas formas de movilización de los actores humanos y de los recursos materiales”.

Cuadro 2. Elementos que destacan en los conceptos de Territorio.

<p>El Territorio es:</p> <ul style="list-style-type: none">• Un agente de transformación y soporte material de la vida comunitaria.• Una delimitación espacial basada en las interrelaciones sociales, económicos, culturales, políticas, ambientales y espirituales.• La pantalla donde los actores proyectan su concepción del mundo.
--

Fuente: construcción propia a partir de los autores citados.

Cuando un grupo de personas en un territorio específico se constituye buscando su bienestar, crea los canales que le permitirán expresar las ideas que se considera, lo llevarán a lograrlo. Así mismo, las sistematiza y determina las formas en que podrán ser utilizadas para consolidar estrategias encaminadas al bienestar deseado. Es en esta dinámica de organización de la población para el cambio, es que se habla de la participación social.

1.3 Conceptos generales de la Participación Social en la Planeación Urbana.

El origen de la participación social, surge con la participación ciudadana o pública, en Inglaterra a fines de los años sesenta. “El antecedente inmediato era la ley de planeación de 1968, que constituyó en la Gran Bretaña un hito en el desarrollo de un marco de planeación con un alto grado de participación ciudadana. Sin embargo, el estímulo venía del gobierno central, pues era necesario que los gobiernos locales se organizaran apropiadamente para ejercer funciones de planificación.” (Graizbord, B. 1999: 149-161)

En esa fecha, el ministerio de Vivienda y Gobierno Local, hizo algunas recomendaciones:

- Mantener a la población informada sobre la preparación de los planes y de sus jurisdicciones político – administrativas;
- Publicar propuestas con claridad para los residentes;
- Notificar al público de los logros de sus representantes sobre lo que habían aceptado y por qué lo habían hecho; y
- Animar a la gente a participar, involucrándose en encuestas y demás actividades relacionadas con el proceso de planeación.

A pesar de lo anterior, aún faltaba saber, ¿cómo se llevarían a cabo estas recomendaciones?, ya que existía una distancia entre, por ejemplo, “los procedimientos de planeación y los intereses más amplios de la ciudadanía, entre planeación física y política económica y social, entre las propuestas y sus implicaciones políticas” (Graizbord, B. 1999: 149-161), fue entonces que se supo que había que hacer algo más que las encuestas y las exhibiciones públicas de las propuestas y los planes; que más que planeación urbana, era cuestión de un proceso político; que habría que encontrar y construir vínculos entre la participación popular y democracia representativa.

La participación debía ser un medio para que los usuarios tomaran el control del poder burocrático y profesional de los planificadores y tomadores de decisiones, sin embargo, la participación social era limitada, y no se refería a todos los

problemas del lugar; cabía la posibilidad de obtener propuestas excluyentes que pudieran generar costos sociales que afectarían a una comunidad más amplia, especialmente cuando la participación se produjera de manera desinformada, según Tudela, F. (1998 citado en Graizbord, B. 1999)

Este proceso era difícil, ya que se requería de una conciliación para mantener algunas cosas en secreto con el objetivo de evitar su uso especulativo, y por otra parte y en contraste, se tenía el deber de informar.

De acuerdo con un modelo analítico que desarrolló Graizbord, B. (1999), para una efectiva participación ciudadana, se deben atender cuatro dimensiones: la escala, el tiempo, el contexto y los motivos de los autores.

1. La *escala*. Seguramente hay diferencias si se trata de ciudad o territorio social y público; o bien, de zonas o barrios o territorio comunitario; o, finalmente, de los espacios interaccionales; es decir, del lugar de trabajo, las áreas recreativas, los espacios de uso común vecinales, etcétera.
2. El *tiempo*. No es lo mismo intervenir *expost* que *exante* en el proceso de planeación. Lo primero implica la continua evaluación de resultados que deben convertirse en insumos para la formulación de políticas o identificación de problemas.
3. El *contexto*. Habría que distinguir entre una situación de rutina y una de crisis. La primera se refiere a procedimientos operativos establecidos, normales, estandarizados, o bien a una estructura establecida –*statu quo*– que se deriva o refleja valores, normas, intereses, identidades y creencias. Una situación de crisis, por otro lado, implica grandes cambios de política o modificación del espacio político en el que se tiene que tomar decisiones y responder a cambios abruptos en el ambiente institucional.
4. *Motivos de los actores*. Es diferente cuando se trata de intereses utilitarios, pecuniarios, y materiales, que cuando se tienen motivaciones simbólicas, no pecuniarias y espirituales. Asimismo, no es igual cuando lo que se busca es un fin político que cuando se trata de uno profesional; y finalmente, la intervención puede tener un enlace o motivación inmediatos o bien alentar expectativas en una perspectiva de largo plazo. (Graizbord, B. 1999: 149-161)

Una de las funciones de los planificadores o tomadores de decisiones, es la interpretación de las necesidades de la población desorganizada, sin embargo, no siempre la traducen en demanda efectiva. En ocasiones, esta población, sólo se moviliza en pro de una causa, pero no logra constituir un verdadero movimiento social. Algunos sólo logran alguna movilización para respaldar una causa en concreto, pero no tienen interés o capacidad para mantener una cohesión que represente un movimiento social. (López, R. 2003)

En México, hay experiencias que muestran que con la sociedad organizada, “se están construyendo nuevos estilos de liderazgo en el gobierno, programas y políticas locales en coparticipación con redes ciudadanas y organismos no gubernamentales, impulsando nuevos esquemas de relaciones intergubernamentales.” (González, M. y Vidales, R. 2007:104)

Estos autores, hablan de la importancia de constituir un sistema de actores locales que dé lugar a establecer las relaciones o interdependencias que permitan construir una agenda del desarrollo del territorio en particular, teniendo como base un diagnóstico que caracterice la realidad local, bajo una metodología que permita el establecimiento de problemas, carencias y desequilibrios locales desde la perspectiva de cada uno de los actores interesados, entendiendo como “actores” a los individuos, grupos o instituciones locales.

Señalan también, que se deben aprovechar los espacios y recursos que la descentralización está construyendo de manera importante para la participación social. El nuevo desarrollo local propicia que los diferentes actores como sociedad y conjuntamente con el gobierno local potencien los esfuerzos, articulen esta práctica para la generación del poder social y político. (González, M. y Vidales, R. 2007: 106)

Por otra parte, y de acuerdo con la visión de Iracheta, A. (2010), sobre la participación social en planeación urbana, en la ciudad no existe cohesión social, es decir, existe un conjunto de comunidades diferenciadas por variables, como son: el ingreso, las capacidades de consumo, el acceso a los beneficios de la

modernidad y finalmente su localización. Sin embargo, reconoce que las herramientas de análisis y la forma de atención de los fenómenos señalados, no son suficientes, y por esa razón propone la recuperación de la planeación participativa. Señala que:

“se desarrollan ideas preliminares sobre la necesidad de acordar desde la base social un proyecto urbano y hacer de la participación comunitaria organizada un instrumento de acuerdo sobre dicho proyecto y en consecuencia de acercamiento entre grupos sociales, de base sectorial y territorial, en busca de mayor cohesión entre ellos.” (Iracheta, A. 2010:173)

En general, en las ciudades mexicanas, se tiene poca participación en los procesos de elaboración de los planes y programas de desarrollo urbano. Al mismo tiempo que su estructura es rígida y su contenido parcial y sesgado, cargado hacia el enfoque espacialista. (Iracheta, A. 2010:173)

Se puede decir también, que las actualizaciones y modificaciones de los planes de desarrollo urbano, son discrecionales y no consideran en todos los casos a la opinión pública, dando lugar a que los actores privados, y no los públicos, orienten el desarrollo urbano para su beneficio, particularmente los mercados inmobiliarios.

Con frecuencia esto ha sucedido en las ciudades mexicanas, sin embargo, a finales del siglo pasado (1980-90), se comenzó a tener conciencia de que existen problemas en los planes y programas de desarrollo urbano, que se ven rebasados por la realidad.

Como una respuesta a esta problemática, en algunas ciudades mexicanas se crearon los institutos municipales de planeación, los cuales intentan, desde su estructura y atribuciones, incorporar una nueva forma de hacer planeación urbana, principalmente incluyendo la participación social en la elaboración de los planes y programas de desarrollo urbano, dando lugar a que los actores sociales del ámbito local no sólo se interesen por el ordenamiento de la ciudad, sino que participen de forma más activa en todo el proceso.

1.4 La participación social en la planeación urbana desde el enfoque del Desarrollo Local.

Desde el enfoque del Desarrollo Local, la Planeación Urbana como cualquier otro proceso de Planeación requiere de la participación social organizada, a través de los actores involucrados.

La participación de los diferentes actores como el gubernamental, gremial, social y académico, le imprime una importancia mayor a esta planeación, ya que el compromiso colectivo permite el desarrollo del territorio, mismo que, además de tener efectos sobre la organización cotidiana de la sociedad, es el escenario para el encuentro, propiciando el reconocimiento de diferencias y contradicciones que tendrán que ser resueltas a través del diálogo y la negociación para la toma de decisiones. Es un espacio con potencial para la creación de sinergias. (López, R. 2004)

Por tanto, se concibe a la Planeación Urbana, como un proceso en donde los diversos sujetos se involucran y tienen iniciativa, sin embargo, no siempre ni necesariamente coinciden, pero son capaces de acordar objetivos sin tener que establecer una imagen objetivo idealizada. La materialización de estos objetivos puede alcanzarse a través de un proceso, bajo diferentes formas y por distintos agentes.

La planeación urbana, como todo proceso, debe ser compartido, con decisiones sobre un futuro deseado, donde los medios y la práctica colectiva se realicen democráticamente, aprovechando los elementos endógenos con los que se cuenta y logrando incidir en el territorio. (López, R. 2004)

En este sentido, Gutiérrez, A. y Sánchez, L. (2008) consideran que la planeación adquiere la categoría de proceso al desarrollarse de manera intencionada, lógica y secuencial, mediante un conjunto de momentos o etapas complementarias que, interconectadas, actúan como un sistema abierto, flexible y sinérgico, permitiéndole jugar un objetivo superior: el desarrollo del territorio. Y es así que los

planes, programas y proyectos son la traducción operativa de la planeación para llegar a alcanzar el desarrollo del territorio. (Gutiérrez, A. & Sánchez, L. 2008)

Por otro lado, Boisier, S. (1992), habla de un concepto que conjuga los elementos necesarios para llevar a cabo la planeación desde la óptica del desarrollo local, lo que implica la participación social. En este caso, se habla de la “planificación local”, la cual supone la existencia de actores locales capaces de tener iniciativa.

Las razones que tiene para hablar de “planificación local” son, por un lado, la pertinencia de la escala, ya que en ella importa la construcción social cotidiana, el hombre de manera concreta y su entorno inmediato, así como la permanente transformación de la naturaleza. Considerando lo anterior, es posible hacer rendir el territorio, ya que se interviene en sus mecanismos de convivencia y en su organización.

Por otro lado, se refiere a la participación de los actores locales, ya que la planificación requiere de un conocimiento que considere distintas realidades, no sólo la que nace en las oficinas técnicas gubernamentales.

Galilear, S. (1988) coincide con lo mencionado, afirma que la escala local es una dimensión privilegiada para afianzar los procesos participativos, además de que es pertinente, porque a partir de su sistema de actores, es capaz de integrar sus iniciativas en estrategias comunes al conjunto de la sociedad local. Los procesos de planificación local necesitan de nuevas formas institucionales, capaces de estimular el potencial de iniciativas existentes en la sociedad local.

Dentro de los elementos medulares del Desarrollo Local, se encuentra la participación de la población local, ya que son los mismos actores quienes de manera consensada generan su propio desarrollo.

Como parte del desarrollo referido, se encuentra el relacionado con el territorio y la manera en que se pretenden materializar las condiciones de vida de una localidad, para lo cual se ha echado mano de los instrumentos de planeación urbana como programas y planes para el desarrollo urbano.

En los últimos años, se ha promovido la participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre el desarrollo de las ciudades, o los centros de población, sin embargo, la manera en que se ha realizado no corresponde a una clara participación social, en donde los actores se encuentren plenamente conscientes de la importancia de su participación en el proceso de planeación urbana, sino que su actuación se ve limitada a las formas que la autoridad gubernamental los ha hecho partícipes. (López, R. 2004)

En el Desarrollo Local se promueve la participación creativa, libre, reflexiva y responsable, que permita en el caso de la planeación urbana, una participación social capaz de conciliar prioridades en la determinación de estrategias para mejorar el territorio.

La participación social democrática, implica conciencia de poder, y siendo dirigida al establecimiento de propuestas surgidas del interés colectivo, logran generar un medio político capaz de provocar cambios en las diferentes dimensiones que conforman el desarrollo y se materializan en el territorio (ver cuadro 3).

Entendiendo entonces a la planeación como un medio político, se comprende lo que señala Rincón (2001: 99-103, citado en Gutiérrez, A. y Sánchez, L. 2008):

“Con la ampliación de la democracia participativa local, en el sentido de que el conjunto heterogéneo de actores y fuerzas sociales participa en la determinación de las propuestas, en un esfuerzo concertado de concretar el interés colectivo. El plan resultante contiene así el proceso democrático de la expresión y negociación de la diversidad social, y se legitima en este proceso. El hecho de que la planeación acepte la concurrencia de diferentes actores con intereses legítimos todos, significa el reconocimiento de su razón política, más allá de su carácter técnico. En todo caso, la Planeación como práctica política supone la intervención de instancias de regulación y representación políticas que medien las relaciones de poder y de conflicto generadas en la interacción de los diferentes grupos sociales”. (Gutiérrez, A. & Sánchez, L. 2008: 11-28)

Cuadro 3. Importancia de la participación social en el desarrollo urbano.

La participación social en el desarrollo urbano:

- Obliga a un compromiso colectivo para el desarrollo del territorio.
- Propicia reconocimiento de diferencias entre los actores, y a la vez propicia acuerdos para tomar decisiones.
- Incide en la transformación de políticas urbanas.
- Es determinante en el proceso y resultado de la planeación urbana.

Fuente: Fuente: construcción propia a partir de los autores citados.

En México, las instancias encargadas de la planeación urbana a nivel municipal han sido las Secretarías de Desarrollo Urbano, aunque también se les han otorgado atribuciones a los Institutos de Planeación que se encuentran en varias ciudades. Entre las funciones de éstos, se puede encontrar, el fomento a la participación social en la elaboración de los instrumentos de desarrollo urbano que integran el sistema nacional de planeación.

Capítulo 2.

CURITIBA COMO MODELO DE PLANEACIÓN URBANA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MÉXICO.

2.1 La experiencia de Curitiba, Brasil.



Localización geográfica de Curitiba, Brasil.

La ciudad de Curitiba, capital de Paraná, se localiza en el altiplano paranaense, en el 2010 contaba con

una población aproximada de 1'751,907 habitantes, por lo que es la ciudad más importante del sur del país y un claro ejemplo de la planeación de las ciudades sustentables. Es una de las entidades más evolucionadas no sólo de Brasil, sino del Continente Americano. Se basa en el respeto al medio ambiente y a la escala humana, fincando su planeación en la participación ciudadana. (Fukuda, I. 2010: 52)

Al parecer, una de las acciones clave fue la creación del Instituto de Investigación y Planificación de Curitiba. Esta ciudad tiene una larga historia en materia de Planeación, en 1943, se realizó el primer Plan de Desarrollo Urbano de Curitiba, llamado *Plan Agache*, donde uno de sus puntos principales, fue la consideración del automóvil como medio de transporte del futuro, y en función de eso preveía la creación de avenidas de 60 metros de ancho, lo que implicaba que para cumplirse, debían demolerse una gran cantidad de propiedades. Se definía la construcción

de una red radial, que se originaba en el centro de la ciudad, y tendría una serie de anillos viales alrededor. (Peña, M & Escudero, N. 2001: 54-58)

En 1954, se intentó avanzar en el Plan, y se creó el Departamento de Urbanismo, además de que se expidió el Código de Uso del Suelo, así como el Plan de Desapropiaciones Necesarias, para dar cumplimiento a lo establecido por el Plan. En 1960 se promulgó una nueva Ley de uso del suelo, debido a que la realidad de la ciudad había rebasado lo planteado originalmente. (Peña, M & Escudero, N. 2001: 54-58)

En 1967, la empresa “Urbanización de Curitiba”, encargada de la infraestructura, pretendía llevar a cabo las obras de incluidas en el *Plan Agache*, pero se carecía de los recursos necesarios, y para realizarlo, se acudió al recién creado Banco del Estado de Paraná (BADEP) en busca de financiamiento. La jefatura de proyectos del banco, condicionó el crédito a justificar la obra pretendida llevando a cabo un plan director. (Peña, M & Escudero, N. 2001: 54-58)

Por otra parte, y al mismo tiempo, un grupo de estudiantes y profesores de arquitectura, empezaban a discutir sobre las obras que se realizaban en la ciudad, considerando que se requería de un nuevo plan, pues el Agache estaba desactualizado. Tras algunas pláticas, convencieron al alcalde de que se requería de un nuevo plan y éste solicitó al BADEP los recursos para realizarlo. (Ardila, A. 2003: 3)

El banco aceptó, y exigió tener un grupo local de acompañamiento que ayudara a la firma ganadora del concurso al que convocaría la alcaldía para hacer el plan director de Curitiba.

Una vez que se asignaron las tareas para llevarlo a cabo, se inició un arduo trabajo, el alcalde quiso dar a conocer el plan a la ciudadanía con el objetivo de que lo hicieran suyo.

La estrategia para realizar el plan, al interior del equipo planificador, era conocer muy bien la ciudad y su proceso de crecimiento, para posteriormente hacer

propuestas que no fueran radicales, sino que facilitaran y ordenaran el proceso. Hubo discusiones que resultaron muy enriquecedoras, y finalmente se obtuvo un plan preliminar presentado en 1964 por el alcalde, y sometido a la opinión pública. (Ardila, A. 2003: 4)

Esta estrategia que consistió en darlo a conocer, representó un esfuerzo por realizar la planeación urbana de manera corresponsable y mucho más democrática, que traería como resultado el involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones. (Ardila, A. 2003: 5)

Con este objetivo se organizó el Seminario “Curitiba del Mañana”, en donde se buscaba la participación de la sociedad civil y no sólo se discutía el Plan presentado, además de que se aceptó cualquier otro plan a discusión, y efectivamente, se propuso un plan alternativo, en donde participaron algunos personajes que habían ayudado a iniciar todo el proceso de planificación. (Ardila, A. 2003: 5)

Es así como el plan preliminar presentó modificaciones, tales como la creación de un distrito histórico, la prohibición de construcción en zonas inundables, la creación de zonas educacionales y el establecimiento de jerarquía vial. Estos temas fueron los ejes y se logró un programa consolidado, con una visión integral y a largo plazo.

Es importante señalar que “Curitiba del Mañana”, tuvo varias sesiones de trabajo con la población de los sectores de la ciudad, de esta forma los planificadores locales conocieron y entendieron muy bien el plan, logrando que lo sintieran suyo, y por parte de la sociedad, se tuvo una participación directa en el proceso de su realización, consiguiendo además su legitimidad.

Al término del seminario, se creó la llamada Asesoría en Investigación y Planificación de Curitiba (APPUC), cuyo propósito era cumplir con dos tareas principales, la primera: redactar las bases del hoy famoso Instituto de Pesquisas y Planeamiento Urbano de Curitiba (IPPUC) nacido el 1 de diciembre de 1965; y la segunda: pasar en limpio el Plan Preliminar e incorporar los resultados del

Seminario, para entonces, preparar el proyecto de ley con el Plan Director de Urbanismo de Curitiba. (Ardila, A. 2003: 6)

Algo sumamente importante, es que el alcalde introdujo en el proyecto, la propuesta de que el IPPUC debía considerar a todos los órganos representativos de clase y a la comunidad en general para tomar decisiones. (Ardila, A. 2003: 6)

De acuerdo al Centro internacional de Formación de Actores Locales para América Latina (CIFAL, 2003: 4), el IPPUC, como parte de la estructura municipal, fue el encargado de llevar a cabo investigaciones, planos, proyectos y programas, además de recibir recursos para realizar programas de los organismos de la administración directa e indirecta de la Municipalidad de Curitiba.

Cabe resaltar, que uno de los pilares del Plan Director fue el Arq. Jaime Lerner, quien para 1971 era el alcalde de Curitiba, y tuvo participación en el Plan desde su inicio, ya que antes presidió el IPPUC. “Para el éxito del plan... fueron necesarios cambios básicos en la economía de la ciudad, en el espacio físico y en las costumbres de la población.” (Peña, M & Escudero, N. 2001: 54-58)

Desde entonces, Curitiba siempre se encuentra en la búsqueda del equilibrio socioeconómico sostenido del curitibano, considerando que el “ciudadano es la medida de todas las cosas” (CIFAL, 2003: 3), por lo que se tiene que trabajar con todos los actores, tanto públicos, privados y mixtos.

La manera en que el curitibano entiende su ciudad, es fruto de principios y prácticas que caracterizan la gestión municipal. Ese comienzo se dio entendiendo que la ciudad es un organismo vivo, de tal forma que los programas fueron dirigidos a la familia, a la comunidad y al municipio, reconociendo que estos actores son los que le dan vida al territorio y son la parte central del desarrollo.

Para tener buenos resultados, en Curitiba se utilizaron dos herramientas esenciales: la planeación y la descentralización administrativa, siendo absolutamente necesarias la información y la participación de la sociedad, lo que

ha ayudado a entender las demandas y necesidades del municipio. (CIFAL, 2003: 3).

La labor conjunta bajo diferentes perspectivas, condujo a avances evidentes para la ciudad. Se trabajó la gestión compartida, la relación causa – efecto, se agregó valor a los esfuerzos del gobierno, se dimensionaron los impactos sociales y se le dio credibilidad a las acciones municipales. (CIFAL, 2003: 3).

En Curitiba, las soluciones a las demandas de la ciudad, se realizaron partiendo del cambio de la óptica de la administración municipal. Bajo este nuevo modelo de gestión, el planeamiento estratégico y la integración de las actividades de las secretarías, pusieron al centro de las acciones públicas, a la población y al territorio. (CIFAL, 2003: 4).

Lo anterior, fue fruto de la intención de avanzar en el desarrollo humano, así el poder público se acercó al ciudadano. Se llegó al conocimiento profundo de la realidad de la ciudad y sus habitantes, gracias al diálogo abierto con los actores, a las prácticas administrativas modernas y a los conceptos de desarrollo sostenido. Como resultado, fueron surgiendo transformaciones urbanas y sociales. (CIFAL, 2003: 4).

Curitiba utiliza una herramienta estratégica, denominada “Modelo Curitiba de Colaboración”, donde participan todos los actores de la comunidad: los líderes, jóvenes, clubes de madres, asociación de moradores, empresarios y clubes de servicios. Todos ellos están involucrados en esta gran acción corporativa que busca soluciones compartidas para los problemas hallados. (CIFAL, 2003:14).

Actualmente, de acuerdo con lo que señala la Fundación para la Acción Social (2004), el modelo de colaboración aplicado en Curitiba, se trata de una metodología básica adoptada por el Ayuntamiento, donde la finalidad es la participación social en el desarrollo de los proyectos piloto, previstos en el Plan de Gestión del Gobierno Local.

Dicha propuesta intenta identificar las aptitudes y habilidades de sus miembros, y desarrollarlas, para poder contribuir al logro de un enriquecimiento personal y colectivo, con tal modelo, se busca construir un “cambio autoinducido por la propia comunidad” (Boletín CF+S, 2004 consultado 9 de noviembre 2012), sensibilizando a los habitantes sobre su papel como agentes de cambio.

El programa se pone en marcha como un proceso de colaboración, fundamentado en la participación social a partir de la identificación de necesidades y potencialidades, a fin de encontrar soluciones. Participan los poderes públicos, la iniciativa privada y la sociedad. De esta manera, se busca compaginar el desarrollo comunitario a partir de sus organizaciones sociales apoyadas por las instituciones locales.

El modelo trabaja y desarrolla el concepto de cambio por la propia comunidad y concientiza a las personas como agentes del cambio. La metodología establece cuatro grados de participación de la sociedad: información, consulta, cooperación y colaboración. De acuerdo con el Centro Internacional de Formación de Actores Locales para Latinoamérica (CIFAL), en *Ciudades Sostenibles en la Práctica* (2005), cada una se distingue de la siguiente manera:

- *Información.* La comunidad es informada de las acciones, sin involucrarse en el proceso de decisión.
- *Consulta:* a partir de una prioridad ya establecida, se abre la oportunidad de discutir con la comunidad, levantando las expectativas presentes, no significando no obstante, que éstas necesariamente serán acatadas.
- *Cooperación:* la ayuda de la comunidad es necesaria para la realización de una determinada acción.
- *Colaboración:* es necesario el desarrollo de una visión compartida, donde la comunidad se corresponsabiliza en la decisión y ejecución de las acciones a ser realizadas.

Una vez que se tiene claro la forma de compromiso comunitario, es posible crear el plan de acción de acuerdo a una herramienta administrativa ya diseñada. Por ejemplo (ver tabla 2):

Tabla 2. Formas de participación de la sociedad en las acciones en Curitiba, Brasil.

Acciones	Responsable	Fuente de recursos	Participación de la sociedad			
			Información	Consulta	Cooperación	Colaboración
1. Habitación 1.1 Producción de lotes.	IPPUC	Banco Nacional de Desarrollo.	X			
2. Medio ambiente 2.1 Implantación de parque lineal.	IPPUC	Banco nacional de Desarrollo.		X		

Fuente: Ciudades Sostenibles en la Práctica 2003. Centro internacional de Formación de Actores Locales para América Latina, Curitiba.p.14

Posteriormente, se establecen tres grandes estrategias, que son: la movilización de la comunidad, el desarrollo de los proyectos comunitarios y la consolidación del proceso de colaboración. El área de actuación se divide en tres subáreas, en las cuales fueron formados tres grupo de colaboración local. (CIFAL, 2003: 13).

Se prevén también, acciones de monitoreo y evaluación de resultados del proyecto, con definición de indicadores destinados a demarcar las decisiones de la intendencia y del proceso de colaboración de la comunidad. (CIFAL, 2003:13-14).

Al trabajar con en este proceso de desarrollo, se pretende alcanzar los objetivos de la comunidad a partir de la acción intersectorial, contando con la participación integrada de los departamentos municipales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas privadas y los científicos. Todos estos actores comprometidos con los principios y valores de cada comunidad. (Boletín CF+S, 2004 consultado el 9 noviembre 2012)

Es entonces que para la formulación de objetivos y estrategias, se tiene como objetivo principal, implicar a la comunidad en el desarrollo de éstas. Así mismo, a

los residentes se les proporcionan los contactos y compromisos para que lleven a cabo acciones que producirán cambios en la realidad local. (Boletín CF+S, 2004 consultado el 9 de noviembre 2012).

El IPPCU, ha brindado resultados favorables para Curitiba, basándose en estrategias que derivan de la participación social y de un esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de la población. De entre los indicadores más relevantes, está el contar con 50m² de área verde por habitante, (<http://ecopue.mx/noticias/curitiba-la-ciudad-mas-verde-de-america-latina> consultado 10 de noviembre de 2012) mientras lo recomendado como mínimo por la OMS, es de 10 a 15m² (OSE, 2008: 76), es decir, el trabajo que se ha realizado en esta ciudad, en este tema, sobrepasa por mucho la expectativa mundial.

En el 2011, Curitiba tenía una población de 1'751,907 habitantes, y una densidad de 52.59 hab/km², mientras que Morelia, México, en el 2010, tenía una población de 729,300 habitantes, con una densidad de 609 hab/km² (ver tabla 3).

Tabla 3. Comparativo de densidad de población Curitiba – Morelia, en el año 2010.

Ciudad	Población total	Densidad de población hab/km ²
Curitiba, Paraná.	1'751,907 ¹	52.59 ^a
Morelia, Michoacán.	729,300 ²	609 ^b

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de:

^a(http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=2 consultado 26 enero 2013)

^b(www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/español/.../población16.doc consultado 26 enero 2013)

La calidad de vida en Curitiba, representa alrededor de cuatro décadas de trabajo integral y continuidad en las políticas establecidas. Las soluciones han sido muestra de creatividad, acciones acertadas debido a la interacción de los actores, el respeto por la población, y soluciones simples pero bien consolidadas y efectivas.

En esta ciudad el IPPCU, ha sido fundamental para lograr una ciudad en progreso, ya que se ha encargado de difundir a los curitibanos el sentido de su participación como sociedad en todas las actividades cotidianas, con lo que se logra el desarrollo armónico, teniendo permanencia a través del tiempo.

Curitiba representa una experiencia muy exitosa en América Latina, por lo que la organización del IPPCU, ha servido como modelo para otras ciudades, entre ellas, algunas mexicanas.

2.2 Estudios de caso: Institutos municipales de Desarrollo Urbano en México, basados en el modelo Curitiba, Brasil.

En México existen dificultades para alcanzar una adecuada relación entre los planes de desarrollo urbano y las acciones de gobierno, aunque se han hecho esfuerzos por lograrlo a través de la dotación de instrumentos y procesos que impulsen la capacidad de planeación y acción de su territorio.



Localización geográfica de las ciudades Mexicanas, de: León, Juárez y Morelia .

Atendiendo a lo anterior, y para consolidar una planeación estructurada, además de pensar en realizarla a largo plazo e incluir a los actores involucrados, se crearon en México los institutos de planeación, cuyo origen está precisamente en el modelo curitibano, el primero de ellos

fue el de León, Guanajuato, posteriormente el de Ciudad Juárez, Chihuahua y entre otros más el de Morelia Michoacán, que más adelante se analizarán en detalle.

2.2.1 Instituto Municipal de Planeación de León, Guanajuato (IMPLAN).

El municipio de León, se localiza en el estado de Guanajuato y su superficie territorial es de 1,219.67 km², a una altura de 1,798 metros sobre el nivel del mar. Su población al año 2010, era de 1'436,480 habitantes. (INEGI:2010)

El Instituto Municipal de Planeación de León (IMPLAN) fue creado en enero de 1994, como un organismo descentralizado. Buscaba formular un modelo de planeación estratégica municipal, que pudiera dar respuesta a problemas de índole urbana, económica, social, medioambiental y de intervención regional. También se pretendía lograr una visión integral de la problemática, permitiendo orientar y asesorar al municipio en la planeación de su desarrollo, debiendo considerar el corto, mediano y largo plazo, y que además fuese capaz de generar sinergia entre los grupos y organizaciones, para realizar juntos la tarea de la planeación.

Para llevar a cabo esta labor, en el Instituto se cuenta con el Centro de Investigación y Planeación Estratégica, encargado de la coordinación y asesoría en la planeación, tanto para el Ayuntamiento como para los particulares, además de que promueve la participación y sobre todo el concepto de formación ciudadana. (García & Meza, 2002: 193-205)

Con este esquema se ha propiciado la continuidad a los proyectos de ciudad, logrando para bien, trascender las administraciones municipales. (IMPLAN, 2013 consultado el 19 de noviembre 2012)

El Instituto tiene como cometido, la orientación estratégica para el municipio y su región, así como reforzar los ejercicios para la planeación, donde intervienen todos los actores tanto públicos como privados, con el interés de promover permanentemente el desarrollo integral del ser humano.

Trabaja sobre un eje estructural, que es una visión de largo plazo, es decir, se cuenta con un proceso de administración estratégica que trasciende las administraciones municipales de tres años.

Dentro de sus *objetivos integrales*, incluye: Sociedad, ciudad, región y territorio como unidad inseparable en el planteamiento de las estrategias. Además también se presentan objetivos interdisciplinarios y multisectoriales; uno de ellos, es que a través de la participación ciudadana, pretende dar soporte e impulsar las acciones a largo plazo.

El instituto trabaja bajo un *sistema de participación ciudadana*, fundamentado en la coordinación entre los órganos de gobierno local y los ciudadanos, a fin de construir un marco institucional que canalice los esfuerzos de planeación hacia el desarrollo integral en el largo plazo.

El sistema de participación, está constituido por los siguientes órganos: *Concejos comunitarios urbanos y rurales* que se encuentran integrados por representantes de barrios urbanos y comunidades rurales. Anualmente participan en la propuesta de obras y acciones del programa del Concejo de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).

También existen los *Concejos sectoriales*, que son quienes acompañan a las diferentes direcciones del gobierno local, y proponen nuevos programas y proyectos de carácter sectorial. Anualmente participan en la propuesta de obras y acciones de carácter institucional.

Dentro de la misma estructura de participación ciudadana, se encuentra COPLADEM, cuya función es analizar, hacer factible y priorizar las solicitudes de obras y programas que haya propuesto la ciudadanía, y sirve como insumo para la elaboración y actualización anual del Plan de Gobierno.

Así mismo están las Comisiones de Planeación Estratégica, que han trabajado desde el año 2000, y se encuentran formadas por diferentes actores, como los

miembros del Concejo directivo del Instituto, la sociedad organizada y los diferentes niveles de gobierno.

Para actualizar el sistema de planeación, desde el año 2000, se lleva a cabo también la llamada Asamblea de Planeación, que se refiere a reuniones plenarios con una amplia participación de la sociedad. Ellas dan inicio y cierran la planeación estratégica y las carteras de proyectos de inversión para las administraciones públicas. (IMPLAN consultado 19 de noviembre 2012)

Es importante destacar que a finales de la década de 1980 - 1990, que se inicia en el municipio de León una amplia participación social, organizada en redes de comités ciudadanos y Concejos sobre temas diversos. En ese tiempo (1989-1991) la promoción de la participación, estuvo a cargo de la Dirección de Integración Ciudadana, la cual buscaba incluir a quienes por sus condiciones sociales no habían tenido ni voz ni voto para la toma de decisiones gubernamentales. (Cabrero, E. 2005: 221)

El proceso de planeación en León, inicia con la planeación estratégica en los diferentes ámbitos de la planeación municipal, de ahí surge “León hacia el futuro”, el cual parte de una planeación integral, continua, participativa y con visión a largo plazo (IMPLAN consultado 21 de noviembre de 2012), pero también existe la línea que responde a trabajos inmediatos y hasta urgentes. (García & Meza, 2002: 199)

En 1997, el Ayuntamiento de León aprobó el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Urbano. Este esquema de planeación municipal ha servido desde entonces para medir metodológicamente éstos instrumentos y dotar de legitimidad y continuidad a las administraciones públicas locales, lo que corresponde al fortalecimiento de la operación técnica del Instituto.

A partir de 1998, el Instituto ha realizado diferentes proyectos, por ejemplo: el Plan Estratégico de Desarrollo Social y Económico, la Fase descriptiva del Plan de Ordenamiento Ecológico (1999), León Hacia el Futuro Visión Infantil y la fase de diagnóstico del Plan de Ordenamiento Ecológico (2001). Desde el año 2000 y hasta el 2012, se han elaborado Carteras de Programas y proyectos de Inversión.

Con la primera, se dio lugar al Plan de Gobierno de la Administración Municipal 2000-2003. (IMPLAN consultado el 19 de noviembre de 2012)

Así, en el 2001 como parte del proyecto de actualización del sistema de planeación, y con la participación de la ciudadanía conformada por grupos de diferentes sectores de la sociedad y bajo líneas estratégicas, el IMPLAN llevó a cabo el Plan Estratégico de Desarrollo Municipal, versión 2025. (IMPLAN consultado el 19 de noviembre de 2012).

Sin embargo, en el año 2005, se actualiza con una perspectiva al 2030, en donde a través de diez líneas de planeación se abordaron los temas de: vivienda, salud, rumbo económico, desarrollo ambiental sustentable, educación, cultura, deporte, infraestructura y equipamiento para el desarrollo, buen gobierno y estado de derecho y se incluye entonces la participación social.

En el 2009, se actualiza el Plan de Ordenamiento Territorial y Ecológico, el cual identifica los conflictos territoriales en el municipio, propone políticas para la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, además de la protección, restauración y mantenimiento de los bienes y servicios ambientales del municipio.

Para que la sociedad tenga los canales para participar en este proceso de planeación, se ha conformado el Concejo Directivo, que está conformado por representantes con la capacidad para participar en los procesos de planeación, bajo las siguientes previsiones:

La consulta ciudadana es la columna vertebral del IMPLAN y a través de ella, se da soporte a las estrategias de desarrollo del sistema de planeación municipal, para lo cual, se cuenta con un Concejo Directivo integrado por catorce representantes de la sociedad, nombrados a partir de una consulta ciudadana, y cinco miembros del H. Ayuntamiento que conforman la Comisión del Instituto Municipal de Planeación. Los integrantes de este Concejo son elegidos de acuerdo a su perfil profesional y personal.

Buscando asegurar la continuidad en los procesos de planeación, los consejeros ciudadanos duran en su cargo un periodo de tres años, pudiendo ser nombrados por el Ayuntamiento para repetir un segundo periodo. Siempre deberá mantenerse cuando menos el cincuenta por ciento de los concejeros.

El objetivo del Concejo, es revisar y si es necesario, actualizar las declaratorias de visión y vocación estratégica así como las líneas estratégicas, por lo que para tal fin, promueve foros de consulta. Igualmente revisa y en su caso valida, el diseño técnico de los instrumentos del sistema municipal de planeación estratégica.

También es tarea del Concejo Directivo, proponer carteras trianuales de proyectos estratégicos de inversión, promoviendo para tal fin las comisiones de planeación estratégica necesarias para la priorización, seguimiento y evaluación de los proyectos; así como determinar el programa de trabajo de la Agencia Hábitat León y participar dentro de los trabajos del COPLADEM como concejo técnico consultivo, a fin de determinar las prioridades para los programas de inversión municipal. Y por último, proponer anualmente al cuerpo técnico del Instituto, el programa de operación y desarrollo.

Es importante resaltar que el “IMPLAN se ha convertido en una referencia nacional que ha sido replicada en otros municipios, dando pie a adaptaciones y aportes para responder a realidades distintas.” (García & Meza, 2002: 205)

Es importante decir que también a últimas fechas ha sido cuestionada la elección de los consejeros del Instituto, así como sus funciones. Entre estas críticas, se puede encontrar la publicada en el diario Milenio, en su edición electrónica, en la que Sara Noemí Mata, publicó una nota llamada “IMPLAN, gloria pasada”, donde señala que el 24 de septiembre de 2012, se llevó a cabo la renovación del concejo directivo del IMPLAN, y se cambiaron los cargos de Presidente y Tesorero del Concejo Directivo.

En esta nota, critica la forma en que se ha elegido a los integrantes del Concejo Directivo y afirma que el perfil de los que ocupan estos puestos ha sido semejante siempre, y que responde a que son empresarios y profesionistas colegiados,

designados por el Alcalde. Además de que en los procedimientos contemplados en la Reglamentación de la institución, existe un vacío que puede ser manipulable en la consulta interna para elegir nuevos concejeros.

En la nota también afirma que:

“A menudo se presume como una virtud de esta dependencia que se trate de un “organismo técnico con autonomía” que sólo se dedica a planear y trascender las visiones de corto plazo de las administraciones trianuales. En mi opinión este es un refugio complaciente de la burocracia planeadora que se resiste a aceptar el carácter netamente político de la planeación y se aviene a desvincular la planeación urbana de la gestión de los principales resortes del hacer de la ciudad, como son las direcciones de desarrollo urbano, la entidad de vivienda, el transporte y las áreas que atienden la conflictividad social y la actividad económica. Esta disociación si bien permite al IMPLAN seguir viviendo de sus glorias pasadas, reeditando en cada oportunidad el discurso de haber sido “el primer instituto de planeación municipal del país” o el recibir cada cuanto a autoridades de otras latitudes que vienen a aprender de la experiencia local, nos va a seguir conduciendo a una ciudad con espléndidos y coherentes sistemas viales pero con miles de habitantes sin el disfrute esencial de su derecho a la ciudad”.

(<http://leon.milenio.com/cdb/doc/impreso/9160377> consultado el 13 de diciembre de 2012).

Queda entonces expresada, por otro lado, la desaprobación hacia las prácticas que se afirma, son usadas para la elección de las autoridades del Instituto, así como de los resultados que se han obtenido del mismo, en cuestión de planeación urbana.

Desde la perspectiva del desarrollo local, este tipo de expresiones se pueden aprovechar para enriquecer a la planeación. La importancia de la participación social organizada es la columna de todo proceso, por lo tanto, las críticas o ideas que emergen ante una situación que se puede observar desde diversas perspectivas, debería servir para enriquecer el proceso, tanto de elección de los

representantes del instituto, como para enriquecer también las formas de hacer la planeación.

Hay que recordar que la planeación urbana es un proceso, por lo tanto, se debe tener la expectativa de ser mejorado a partir de la evaluación de los propios resultados. Los institutos municipales de planeación, tienen un gran compromiso, con la población, ya que se les confía ser los coordinadores de las múltiples expresiones que se dan de parte de los diferentes grupos de la sociedad.

2.2.2 Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez (IMIP)

Ciudad Juárez se encuentra en la Mesa Central de la región norte de México, en el estado de Chihuahua. Es la cabecera del municipio, además de la más poblada del estado, con 1'328,017 habitantes en el año 2010. Ocupa una superficie total de poco más de 122 mil hectáreas. (INEGI, 2010)

Previo a la creación del ahora Instituto Municipal de Investigación y Planeación, en 1992, se vivió una etapa de controversia donde se discutía la pertinencia de su instauración, debido a que había quienes se oponían, ya que no aceptaban la idea de implementar un modelo institucional de planeación, surgido en Curitiba, Brasil, ya que se trataba de otra ciudad y otro país, argumentando algunos (sobre todo los colegios y asociaciones de profesionistas), que no correspondía a la realidad de Juárez, y otros, que era una noción ideal y simple de lo que podía ser la ciudad y que los que estaban promoviendo esto, tenían intereses particulares con el director de Urbanismo de Curitiba. (García, V. 2005:20)

Otra parte importante de la argumentación, era el cuestionamiento sobre la posibilidad real de crear ese modelo a través de la participación de los actores locales, ya que se dudaba de que la comunidad estuviese preparada para participar en este modelo de planeación. (García, V. 2005:20)

Finalmente y después de varias diferencias entre los actores, en 1995 se llegó a la creación del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), planteándolo

como un modelo innovador que facilitaría la continuidad de los procesos de planeación, evitando la sujeción del desarrollo a la administración municipal en turno, y al mismo tiempo se pretendía colocar a la planeación e investigación como instrumentos indispensables para el desarrollo integral.

Con el Instituto se haría patente la necesidad de contar con recursos técnicos, administrativos y sociales ante la problemática observada, evitando limitar esta labor a los trienios de la administración del gobierno municipal, logrando plantear soluciones de fondo y a largo plazo.

Al crearse el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), desapareció la Dirección de Planeación Municipal y las direcciones generales de Desarrollo Urbano y Obras Públicas quedaron como las administradoras del desarrollo urbano y de la ejecución de obra pública. Las atribuciones de estas Direcciones no contemplan las funciones de planeación e investigación, sino que se encuentran depositadas en el IMIP.

Es responsabilidad del IMIP dar sustento técnico de sus propuestas, además de consolidar el apoyo de los diferentes sectores ciudadanos, a fin de facilitar la toma de decisiones del Ayuntamiento, quien al final dará su visto bueno para poder llevarlas a cabo.

Tiene como misión, proveer los planes y proyectos urbanos que Juárez requiere, bajo la premisa de sustentabilidad e identidad, fundamentándose en bases científicas e incluyendo la participación ciudadana.

Fue creado para impulsar los esfuerzos hacia una ciudad ordenada y armónica, ofreciendo todos los satisfactores básicos de infraestructura y equipamiento urbano. Promueve también, iniciativas públicas y privadas en los temas de: imagen urbana, educación y cultura, intervención en barrios, apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, desarrollo económico y comercial y conservación de los recursos naturales, entre otras actividades. (<http://www.imip.org.mx/imip/imip.php> consultado 10 enero 2013)

Con lo anterior, se pretende una ciudad productiva y sustentable, en la que sus habitantes puedan sentirse identificados con ella y valoren sus espacios y su imagen. Se busca lograr también, un entorno de participación y de desarrollo de la cultura urbana.

El Instituto Municipal de Investigación y Planeación, tiene entre sus objetivos, establecer la continuidad en los procesos de planeación, además de dotar de procesos de planeación y programación eficientes mediante una estructura técnico-operativa capaz de conducir el desarrollo urbano a través de las instituciones, así como proponer los criterios de planeación y programación de acciones municipales, al igual que generar estudios y proyectos urbanos de apoyo a los programas municipales.

Por otra parte, el IMIP Juárez, tiene un Concejo Deliberativo que es la máxima autoridad en el Instituto. Está conformado por un total de veintidós miembros, de los cuales once tienen voz y voto y los once restantes solo voz. De los once consejeros con voto, seis son ciudadanos desligados de la función pública, lo cual hace que ellos tengan la mayoría en la toma de decisiones. Los veintidós miembros del Concejo incluyen al Director General, un secretario y un tesorero. (<http://www.imip.org.mx/> consultado 10 de diciembre 2012)

Es importante decir que el Director General, es nombrado por el Consejo Deliberativo y surge de una terna designada de la siguiente manera:

- Por una persona propuesta por el Presidente Municipal.
- Por una persona propuesta por los regidores que forman parte del Consejo Deliberativo; y
- Por una persona propuesta por los ciudadanos

Lo anterior se debe hacer antes de finalizar el tercer semestre de la administración municipal, ya que entrará en funciones al inicio del cuarto semestre, por lo que durará en su encargo tres años, pudiendo ser reelecto a dicho cargo, siempre y cuando cumpla una serie de requisitos. (Ley Orgánica IMIP, 1995).

En la cuestión práctica, al hablar de la participación de la comunidad en la planeación urbana de Juárez, García, A. (2004) señala que se han llevado a cabo ejercicios de microplaneación desde el año 2000, basados en una metodología brasileña de participación activa, que permite establecer la naturaleza y magnitud de los problemas y jerarquizarlos, frente a criterios técnicos y políticos.

Posteriormente, siguiendo con el método, se definen los pasos y la intervención que se llevará a cabo con un equipo interdisciplinario compuesto de arquitectos, urbanista, planificadores, sociólogos, biólogos y trabajadores sociales, quienes establecerán los criterios sociales organizativos y urbanos, para elaborar un plan estratégico comunitario.

Según señala García, A. (2004), el IMIP, ha trabajado con la planeación participativa en algunas colonias de la zona poniente de Ciudad Juárez, a partir del año 2000. Algunas de estas colonias se han organizado para gestionar los servicios públicos por medio de sus líderes, al igual que por medio de organizaciones no gubernamentales o por asociaciones religiosas.

Este es un ejemplo de las formas de participación social, en donde se gestionan obras o servicios públicos en particular, sin embargo, éstas carencias deberían estar identificadas y resueltas por el Programa de Desarrollo Urbano, con el apoyo directo de la población, haciendo saber desde el diagnóstico cómo se encuentra la localidad en su problemática inmediata, para posteriormente con las estrategias dar lugar a su resolución.

Como ya se dijo, a partir del modelo curitibano, en toda la República Mexicana se crearon varios Institutos Municipales de Planeación, algunos han funcionado de manera más efectiva que otros, y de acuerdo a los objetivos que cada uno establece, se ha incorporado la participación social en su quehacer.

En Morelia igualmente existe un Instituto Municipal de Planeación, dedicado a la Planeación Urbana, y en sus estatutos también incorpora a la participación de la sociedad, de manera organizada.

2.2.3 Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM).

El Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM), se encuentra en el estado de Michoacán de Ocampo, es un organismo descentralizado, fundado el 11 de abril de 1995, con acuerdo de decreto de creación es del 25 de diciembre de 1995.

Tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, además de la capacidad para actuar, gestionar y contratar en materia propia de su competencia. Ha sido el responsable de revisar, evaluar y elaborar el Proyecto de *Actualización del Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Morelia* (mismo que actualmente es denominado “Programa”).

De acuerdo al art. 6 del Reglamento del IMDUM, tiene diversas atribuciones, entre las que destacan las referentes a la relación con la población, como:

VII. Gestionar la publicación y registro de los Programas de Desarrollo Urbano del Municipio;

VIII. Difundir los contenidos y propiciar la aplicación del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los de Centros de Población y los que de ellos se deriven, dentro del ámbito del Municipio;

XI. Promover la celebración de acuerdos de concertación entre el sector público, social y privado para orientar sus acciones al logro de los objetivos para el desarrollo del Municipio;

XXI. Proponer y promover entre los propietarios o poseedores de tierras o predios, la realización de diseños y ejecución de equipamiento e infraestructura urbanística, mediante la formulación de proyectos de inversión;

XXII. Promover entre los sectores público, social y privado, el financiamiento conjunto para la ejecución de programas y proyectos urbanos;

XXV. Promover y desarrollar programas de estímulo a los ciudadanos que coadyuven en la conservación del patrimonio edificado, antiguo y contemporáneo;

XXVI. Promover la constitución de asociaciones para la conservación y mejoramiento del patrimonio cultural municipal;

XXXV. Organizar congresos, seminarios, talleres y conferencias, orientadas a promover la capacitación y difusión de la temática relacionada con la planeación integral del Municipio;

De acuerdo a lo anterior, es importante destacar que, en las atribuciones del Instituto son inexistentes las que pueden dar lugar de manera más concreta a la participación de la sociedad en el proceso de planeación urbana. Aún siendo éste un Reglamento, no define con precisión la forma en que la sociedad puede intervenir para contribuir a la planeación del desarrollo urbano en Morelia.

Las funciones principales del IMDUM, se centran en la coordinación, gestión, apoyo y promoción de los diferentes instrumentos que sostienen el ordenamiento del desarrollo urbano, tales como programas y proyectos.

En tanto, su estructura orgánica, considera:

- Dirección General,
- Dirección Técnica,
- Coordinación de Planeación Urbana,
- Delegación Administrativa y
- Jefatura de la unidad técnica.

Sin embargo, existe una Junta de Gobierno, que es la autoridad máxima, y está integrada por los siguientes miembros:

- Un Presidente, que será el Presidente Municipal;
- El Síndico del Municipio;
- Un Secretario Técnico, que será el Director General del Instituto;
- Tres vocales representantes del Ayuntamiento, que serán los regidores coordinadores de las Comisiones de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; de Planeación, Programación y Desarrollo; y de Ecología; y,
- Cuatro vocales ciudadanos, que serán: el Presidente del Concejo Consultivo de Planeación y tres integrantes más del mismo.

Este Concejo consultivo, fue creado para un mejor funcionamiento, proyección y elaboración de propuestas. Es un órgano técnico de consulta y opinión para la formulación de diagnósticos, aportación de estrategias, evaluación de propuestas, instrumentos y acciones de planeación, así como la difusión de programas.

Los miembros del Concejo son ciudadanos invitados por el Ayuntamiento a través del Presidente Municipal, (Art. 26 del Reglamento del IMDUM), de acuerdo a su conocimiento y experiencia profesional sobre aspectos de ordenamiento territorial y ecológico, planeación urbana, conservación y revitalización del patrimonio cultural urbano arquitectónico, y desarrollo de vivienda; previa consulta y propuesta de los colegios de profesionistas, universidades, organismos empresariales, organismos no gubernamentales, asociaciones civiles y organismos públicos descentralizados y dependencias federales, estatales y municipales; todas ellas activas en su ramo.

De acuerdo al art. 27 del mismo reglamento, podrán ser miembros del Concejo, de manera enunciativa y no limitativa, ciudadanos que pertenezcan a los organismos e instituciones que a continuación se indican:

- Dependencias y entidades federales, estatales y municipales:
- Delegaciones en el Estado de la Secretaría de Desarrollo Social. SEDESOL.
- Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra. CORETT
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI;
- Comisión Federal de Electricidad CFE;
- Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Michoacán SUMA;
- Dirección Estatal de Protección Civil;
- Concejo Estatal de Población de Michoacán COESPO;
- Comisión Coordinadora del Transporte Público de Michoacán COCOTRA;
- Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán IVEM;

- Secretaría de Obras Públicas del Ayuntamiento;
- Secretaría de Servicios Públicos del Ayuntamiento;
- Secretaría de Turismo del Ayuntamiento;
- Dirección General de Tránsito y vialidad del Ayuntamiento;
- Dirección de Catastro del Ayuntamiento;
- Dirección de Protección Civil del Ayuntamiento;
- Instituto Municipal de la Vivienda IMUVI
- Coordinación Ejecutiva del Centro Histórico y Zonas Monumentales de la Ciudad de Morelia;
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Ayuntamiento SDUMA; y
- Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Morelia OOAPAS;

I. Organismos no gubernamentales:

- Colegio de Ingenieros Civiles de Michoacán, A.C.;
- Colegio de Arquitectos de Michoacán, A.C.;
- Concejo Internacional de Monumentos y sitios A.C. organismo "A" de la UNESCO, con sede en Michoacán.- ICOMOS MEXICANO;
- Colegio de Urbanistas de Michoacán, A.C.;
- Concejo Estatal de Ecología.- COEECO; y,
- Colegio de Posgraduados en Restauración y Patrimonio de Michoacán;

II. Sector Académico:

- Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.- U.M.S.N.H.;
- Instituto Mexicano de Tecnología de Agua.- IMTA;
- Universidad Nacional Autónoma de México, campus Morelia.- U.N.A.M.; y,
- Otras Instituciones Educativas de nivel superior, con instalaciones en el territorio municipal; y,

- III. Sector Empresarial:
- Cámara nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, Delegación Michoacán.- CANADEVI; y,
 - Coopera con Morelia, A.C.- COOPERA.

En su art. 28 del Reglamento del IMDUM, señala que el Concejo Consultivo de Planeación se integrará con un mínimo de quince y un máximo de veinticinco miembros, quienes en lo sucesivo serán nombrados como Concejeros del Instituto y ninguno de los integrantes de éste tendrá suplente.

Entre las atribuciones del Concejo Consultivo de Planeación están: el asesoramiento y apoyo al Ayuntamiento en lo referente a la planeación integral y desarrollo urbano, así como opinar respecto a los programas relativos.

También, según se reglamenta, el IMDUM es el encargado de promover y gestionar la participación y colaboración de personas físicas, jurídicas, públicas y privadas para la realización de obras y servicios derivados de los programas de desarrollo urbano.

De acuerdo con lo anterior, se puede observar que no se encuentran señalados los momentos en que la participación social puede intervenir en el proceso, lo cual da lugar a que ésta se pueda llevar a cabo en todo o en cualquier momento de la planeación, pero también se puede usar para restringirla, y simplemente lograr obtener una opinión sobre los programas ya terminados, que puede o no tomarse en cuenta.

En general en nuestro país, este tipo de consultas da lugar a que la sociedad se acerque con el interés de que sea resuelta alguna necesidad o demanda de servicios, lo que explica que este mecanismo para expresión de la población, se encuentre instrumentado desde cierta perspectiva territorialista. Por lo tanto, las consultas y foros, resultan ser en muchos casos, la justificación para calificar el proceso de público.

Es importante decir que actualmente el IMDUM, como encargado del proceso de consulta pública de los Programas de Desarrollo Urbano, se ha ceñido a los estatutos del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, apegándose a dar cumplimiento a la parte legal, que obliga a dar aviso a la población de que se hará la consulta pública y que se llevará a cabo el foro de participación referente a la elaboración de los programas.

Sin embargo, una cuestión relevante, es que para llevar a cabo los últimos programas, el Instituto ha contratado a consultorías para realizarlos, mismas que no han incluido la participación social desde el inicio de la elaboración, sino que una vez que se tiene la propuesta del programa, se somete a consulta pública, en donde la sociedad de forma individual o a través de asociaciones, expone sus puntos de vista sobre el programa presentado, hace consideraciones y propone, pero es la autoridad quien las revisa y decide si se incluyen en el programa o no.

El Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Morelia 2000, se le encargó a una consultoría llamada Espacio Urbano y Arquitectura (EURA), el de 2004 se realizó en el IMDUM, y el de 2010 estuvo a cargo de la Consultora y Gestión Urbana y Ambiental (CONURBA).

En este caso, cabe el cuestionamiento sobre la tarea del IMDUM, en virtud de que es el organismo municipal cuya función esencial es la planeación urbana y no la está llevando a cabo a cabalidad ya que se contrata a la iniciativa privada para realizarla.

De acuerdo la constitución orgánica del Instituto y a la disponibilidad de recursos con los que cuenta, se tiene la capacidad profesional y material para realizar los Programas, además de que esa es su función principal, por lo que se considera, que no es necesario contratar empresas para realizarlos, sino que se debe trabajar más en la gestión, para que, de ser necesario, se realicen convenios con instituciones públicas que refuercen la actividad dentro del Instituto.

Por otra parte, existen críticas sobre la forma en que actualmente se ha llevado a cabo la planeación urbana en Morelia, así como a la manera en que opera el

IMDUM. Una de las críticas, es la de Ávila, P. (s/f), quien asegura que la Planeación Urbana en Morelia a partir de 1987, solamente se dedicó a ampliar los límites del área de crecimiento urbano, lo que permitió legitimar la expansión de la ciudad en las zonas no previstas para hacerlo, y aumentando la superficie para la urbanización. Sostiene que entonces, la planeación perdió el rumbo y objetivo para el que fue creada. Así cada modificación de plan de desarrollo urbano significa mayor deficiencia técnica y menor contenido social y ambiental.

Para el año 2000, se le asignó a una empresa privada la tarea de elaborar el Programa, y se llevó a cabo con un financiamiento mixto entre el sector privado y público a través del IMDUM, sin embargo, éste último sólo se limitó a legitimar el proceso, organizando un foro de consulta ciudadana, de acuerdo a lo estipulado por la nueva Ley. El plan concluyó en diciembre de 1995, y la empresa no terminó la tarea por lo que se tuvo la necesidad de continuar en la siguiente administración municipal. (Ávila P. s/f).

Así, entre 1993 y 1998, parte de la población se organizó en diferentes formas como, el foro ciudadano denominado “construyendo la ciudad que queremos”, el Consejo Estatal de Ecología y el Consejo Municipal de Ecología, quienes se opusieron con acciones colectivas y argumentos técnicos a la modificación del plan de desarrollo urbano de Morelia. (Ávila P. s/f).

Es a esta participación a la que se refiere el director del IMDUM cuando dice:

“...es escasa la participación ciudadana, la mayoría de quienes participan son integrantes de organismos ambientalistas, que se interesan en saber, qué cambios va a haber si es una actualización a un programa o qué es el contenido de... cuando se trata de un programa nuevo” (comunicación personal 30 agosto 2012)

En este caso, se observa que el interés de las organizaciones se centra en la problemática ambiental, y así lo han hecho saber a la autoridad por medio de su participación en los foros de consulta, aportando comentarios y propuestas, a los cuales se ha dado respuesta, informando que se considerarán en los Programas,

sin embargo, el problema no queda resuelto, porque estas organizaciones no se sienten incluidas, prueba de ello son las declaraciones que hace Ávila, P. (s/f).

Al observar esta problemática se considera la necesidad de retomar los elementos que constituyen al Desarrollo Local, y desde esa perspectiva plantear la participación social, donde ésta, no solo sea elemento legal para aprobar los Programas, sino que represente parte de su legitimación.

Es así que la planeación urbana de Morelia ha incluido la participación social bajo los términos descritos, sin embargo, no ha sido suficiente para lograr los objetivos deseados, donde la población se involucre y haga suyos los programas, asumiendo la responsabilidad que implica ser parte activa en la toma de decisiones sobre el espacio que habita.

Capítulo 3

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE MORELIA 1983 - 2010.

3.1 Análisis de la incidencia de la participación social en los Programas de Desarrollo Urbano.

La participación social no siempre ha estado incluida en los procesos de planeación urbana en México, como tampoco esta última, reconocida de manera formal e institucionalizada.

Es hasta el 6 de febrero de 1976, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, sobre las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los Artículos. 27, 73, y 115, que inició un proceso de gran trascendencia para la planeación en general y para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en particular. Culminó, en su primera etapa, el 12 de mayo de 1978, cuando se aprobó por decreto presidencial el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. (Villalpando, R. 1979 :28)

Con esta Ley quedó asentada también la estructura del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano. En su Artículo 4 señala que el orden y regulación de los asentamientos humanos, se realizará a partir del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas. También quedan definidos los elementos que norman la planeación del desarrollo urbano.

Por otra parte, el 5 de enero de 1983, se publicó la Ley de Planeación, cuyo objetivo es normar y establecer los principios básicos conforme a los cuales se

lleva a cabo la planeación nacional del desarrollo, estableciendo el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En la citada Ley, se da especial énfasis en la participación social para llevar a cabo la Planeación y en este caso, de la urbana.

En Michoacán en 1980 surge la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas y en 1983 la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, con esto se crearon las bases jurídicas para que en materia de desarrollo urbano se lleve a cabo la planeación urbana. Se realizaron casi la mitad de los planes directores de desarrollo urbano, el primero fue el de Morelia aprobado en 1983.

Sobre este primer plan, se han realizado actualizaciones constantemente, a saber:

- Plan de Desarrollo Urbano de Morelia 1986.
- Plan Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia, Michoacán de Ocampo 1992.
- Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Morelia 1998-2015 (ó 2000).
- Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2004.
- Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2010.

De acuerdo con la legislación vigente, los ciudadanos tienen el derecho a participar en la elaboración de estos planes y programas, mientras que a la autoridad le corresponde hacer saber y convocar a que la sociedad aporte. La participación social se lleva a cabo, de acuerdo a los términos que la ley establece, por lo que se incluye a los ciudadanos y sus organizaciones, en tanto que la autoridad, puede considerar o no estas aportaciones, mismas que en la mayoría de los casos no inciden en el sentido de la planeación.

La finalidad genuina de la participación social es establecer fuertes vínculos entre los actores, de manera que se logre el beneficio común. Con su cooperación, la población se hace responsable de su propio desarrollo, dejando de lado cualquier posición paternalista, y se da a la tarea de procurar y resolver las situaciones difíciles que les impidan alcanzar el proyecto que han decidido alcanzar.

En el caso del Centro de Población de Morelia, se han tenido modificaciones en el discurso de los Programas, incluyendo el concepto de participación ciudadana, sin embargo, con ello, no se han conseguido resultados del todo eficaces ni eficientes. La problemática de escasa y casi infructífera participación sigue privando en los procesos. Las razones son múltiples, por una parte la autoridad que no cumple informando ampliamente sobre los procesos y los resultados, y por otro lado, la población se muestra apática, ajena a la problemática e ignorante de sus derechos y de su poder.

Así lo señala el actual Director General del IMDUM, respecto a los motivos por los que la población no participa en el proceso desde el inicio de la elaboración de los planes:

“Bueno, yo creo que son muchas razones, uno no podría atribuirle a una sola causa, tal vez en un principio haga falta más promoción y difusión por parte de la autoridad, porque como esta ahorita establecida la forma como participa la ciudadanía en la planeación, pues es lo que marca la ley o en éste caso el Código de Desarrollo Urbano, que habla de que se deben de abrir los periodos de consulta, que se debe de publicar primero el aviso de que se inicia el procedimiento de la elaboración, o sea de actualización de un programa,... eso está bien que se dé cuenta pues la ciudadanía que se está haciendo, pero la realidad es que eso y nada es lo mismo, muy poca gente se percata, muy poca gente lee los periódicos o se entera de éstas cosas y segundo, también aunque se enteren muchas veces pues no toman la iniciativa de participar, nos sucede y es sintomático de todos los tiempos...”

(Rodríguez J.L, comunicación personal, 30 de agosto de 2012)

Sin la participación social efectiva, los Programas de Desarrollo Urbano siguen siendo una herramienta espacialista para el ordenamiento urbano, a través de la cual algunos actores deciden el crecimiento de la ciudad. Bajo esta perspectiva, se les resta importancia, cuando pueden ser un instrumento para desarrollar el territorio, porque como se expuso en el primer capítulo, tanto éste como los actores, son elementos fundamentales en el Desarrollo Local.

Como discurso, y con base legal, los Programas tienen como propósito fundamental brindar las condiciones materiales básicas para que la población se desarrolle. Sin embargo, se pierde de vista que cada población es única y que tiene características endógenas que hay que aprovechar para resolver su problemática.

Así mismo, y hablando de la temporalidad, es importante hacer notar que los Programas se han modificado bajo el argumento de dar solución a la problemática presentada durante cierto momento, ya que en la mayoría de las ocasiones se presupone que la dinámica urbana rebasa lo programado. Se dice que se realizan con una visión a largo plazo, pero resulta errático, dado que aún así, en menos del periodo previsto se propone su actualización.

Como resultado de una minuciosa revisión de los seis Programas que se han desarrollado sobre Morelia, se pudo observar que la problemática es casi constante en todos los años, con algunas variantes menores de aspectos que se incorporan.

El concepto de participación social se ha incorporado en este proceso, sin embargo, su acción no ha sido determinante en los resultados, ya que los diagnósticos y estrategias que se presentan siguen sobre el mismo discurso, y en algunas ocasiones las segundas no corresponden por completo a las primeras, lo que refleja que la participación no incide de manera determinante en la elaboración de los Programas, como se verá a continuación.

3.1.1 Plan Director de Desarrollo Urbano 1983.

Fue el primero, y en él se menciona que es “el conjunto de mecanismos, estrategias, instrumentos y disposiciones relativas, para integrar, ordenar, regular y prever la conservación, mejoramiento y crecimiento de Morelia y de los veintinueve centros de población contenidos en el ámbito de aplicación del mismo.” (PDDUM, 1983)

El Plan contempla las siguientes áreas:

1. De preservación ecológica;
2. Apta para el crecimiento urbano. Ésta incluye terrenos de baja productividad agrícola de temporal a ociosos y con pendientes menores del 15% formada por: la de reserva para el crecimiento urbano y suburbano y la reserva urbana y suburbana probable; y
3. La urbana actual.

Después de hacer estas precisiones, se señalan los objetivos, estrategias, líneas de acción y los planes parciales que se desprenden del mismo.

Este Plan es limitado y no presenta un diagnóstico, sino que directamente se dirige a describir su ámbito de su aplicación, para posteriormente establecer sus objetivos y estrategias. Para llevar a cabo la contrastación que permitiera identificar la congruencia entre la problemática y la estrategia propuesta, se utilizaron los objetivos, dado que se asume que estos corresponden a la problemática que pretende ser resuelta, éstos son:

- I. Integrar, ordenar, regular y prever el desarrollo urbano a fin de elevar la calidad de vida en Morelia y los centros de población referidos, considerando:
 - a) El mejoramiento futuro de los centros de población;
 - b) El mejoramiento de la infraestructura, el equipamiento y las obras materiales; y
 - c) La conservación de los bienes inmuebles históricos y artísticos de los recursos naturales y el paisaje.
- II. Permitir el establecimiento de mecanismos, administrativos y financieros, mediante la coordinación de las autoridades competentes, que tiendan a garantizar el adecuado desarrollo urbano.

A continuación se enlistan las estrategias para alcanzar los objetivos propuestos por el Plan:

- I. Orientar y en su caso reorientar las líneas de acción tendientes a determinar y regular el desarrollo urbano;
- II. Prever a través de planes parciales y programas sectoriales el crecimiento, mejoramiento y conservación a corto, mediano y largo plazo, de las áreas consideradas en el Plan, y
- III. Prever la esfera administrativa y financiera de las acciones de gobierno en materia de desarrollo urbano, para el cumplimiento de lo previsto en el Plan.

Como ya se dijo, este Plan es muy limitado y aborda temáticas puntuales, dando principal atención a la regulación del desarrollo urbano y al mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento. Es importante señalar que la Estrategia, es congruente con los objetivos, ya que con la regulación del desarrollo urbano, el mejoramiento y la conservación de áreas, además de la realización de planes y programas sectoriales se atiende lo que se pretende alcanzar con los objetivos.

No presenta mención alguna del aspecto de la participación social, y tampoco se encuentra registro respecto a que se haya llevado a cabo una consulta, foro, o cualquier otra forma de participación de la población.

3.1.2 Plan de Desarrollo Urbano de Morelia, Michoacán. 1986.

De acuerdo a los datos aportados en el Diagnóstico de este Plan, la población de la ciudad de Morelia era de aproximadamente de 406,000 habitantes, con una densidad de población de 153 hab./ha. y la de los centros de población que abarca, era de aproximadamente los 19,439 habitantes con una densidad promedio de 40 hab./ha. (PDUM, 1986)

A decir del Plan, la ciudad de Morelia, en su área central, presentaba una concentración de servicios comerciales, administrativos, culturales y turísticos, a lo que se le atribuyó el cambio de uso del suelo en algunas de sus áreas, así como el congestionamiento vial; por lo que se afirmaba, se debía propiciar la desconcentración y ordenamiento de los servicios para el beneficio de la población.

Por otra parte, en el diagnóstico se menciona que la infraestructura en general “presenta deficiencia y/o carencia en el servicio de agua potable, drenaje sanitario y pluvial; provocando inundaciones en época de lluvias, contaminación, insalubridad y degradación del medio ambiente debido a que la mayoría de las aguas negras se vierten a cielo abierto, a los ríos Grande y Chiquito de Morelia; agregándose a la problemática general la falta de lugares específicos para depositar la basura.” (PDUM, 1986)

Al centro y sur de la ciudad de Morelia, se encontraba la mayoría de espacios verdes y zonas recreativas, que sumaban 54.5 has. Contenían terrenos de cultivo con alta incidencia en el equilibrio ecológico de la ciudad.

Los espacios verdes y zonas recreativas ocupaban 54.5 has. y se hallaban concentradas en su mayoría al centro y sur de la ciudad. Estos contenían terrenos de cultivo con alta incidencia en el equilibrio ecológico.

En otra temática, el Plan señala que la ciudad, entonces enfrentaba problemas para el tránsito expedito, y que una de las causas de ello era la carencia de áreas para estacionamiento, principalmente en el centro de la ciudad. Por otra parte, habla de la necesidad de suficientes pasos vehiculares sobre los ríos Grande y Chiquito. Con esta propuesta, se buscaba generar alternativas para propiciar la circulación vial rápida.

Por otra parte, en cuanto a la Estrategia, el Plan Director de Desarrollo Urbano de Morelia, preveía para el año 2000 una población aproximada de 653,000 hab. con una densidad de 110hab./ha; abarcando una superficie de 5,936 has. aproximadamente.

La estrategia definió el apoyo a la base económica de la ciudad mediante la descentralización del equipamiento y servicios hacia los dos subcentros urbanos existentes: uno en la esquina de las Avenidas Camelinas y Ventura Puente, otro en la zona de confluencia de Camelinas y la Prol. De la Av. Madero Oriente, lo anterior con el objeto de descongestionar el Centro Histórico.

También integró el área urbana de cada una de las 21 localidades que quedaron incluidas dentro del ámbito de aplicación del plan con sus respectivas áreas de crecimiento urbano; basadas en su núcleo original, continuando las vialidades principales que cruzan y los unen con las vías que los comunican con Morelia.

Así mismo, se determinaron los usos y destinos del suelo para su regulación según su función y compatibilidad dentro de las tres áreas de aplicación del plan, tomando en cuenta para ello todas las normas, decretos y reglamentos. Se definieron las obras viales, en crecimiento, ampliación, construcción, reutilización, rectificación de trazo y prolongación.

Se señalan tres políticas de desarrollo, de acuerdo al análisis del diagnóstico y a los objetivos, estas son:

1. Política de Crecimiento. Para las áreas de futuro crecimiento urbano y suburbano se propone primeramente ocupar las áreas libres; así como la utilización paulatina del área propuesta para el crecimiento urbano, con el objeto de lograr la optimización de la infraestructura y el equipamiento para el desarrollo urbano.
2. Política de mejoramiento. Se aplicará en las áreas que requieran y se llevará a cabo a través de las siguientes acciones:
 - a) Restauración.- Comprende la rehabilitación de monumentos y sitios que por sus valores históricos, artísticos y culturales lo ameritan.
 - b) Armonización.- consiste en preservar, restaurar y mejorar las características típicas de la ciudad en cuanto a la imagen urbana, principalmente en la zona centro.
 - c) Regularización.- Comprende la legalización de la tenencia de la tierra, principalmente al norte, nororiente y poniente de la ciudad.
3. Política de conservación.- Se ejercerá básicamente en el Centro Histórico y zonas circundantes, se harán acciones que tiendan a mantener el equilibrio y preservación ecológica dentro de todo el casco urbano y zonas periféricas.

Una vez revisado el Diagnóstico, se observa que se destacan las precisiones sobre las carencias que tiene la ciudad en los temas de redes de infraestructura, servicios, equipamiento, riesgos, tránsito vehicular en el centro de la ciudad (principalmente), cambios y saturación de usos del suelo y carencia de áreas verdes. En este apartado se presenta la problemática de la ciudad, de manera sectorizada, se carece de un diagnóstico integral lo que limita la manera de comprender cómo están relacionados los fenómenos que generan esta problemática.

Por otra parte, en el capítulo de Estrategias, se propone el apoyo económico a la ciudad a través de la desconcentración del centro histórico, además de la integración de 21 localidades cercanas a Morelia por medio de sus principales vialidades, y se observa que ésta es una estrategia más bien de orden regional, y de ella no se tiene referente en el planteamiento del diagnóstico, por lo que no se encuentra correspondencia.

También se propone el crecimiento de corredores industriales, en tanto que en el diagnóstico no se mencionó esta actividad. Sin embargo, en el apartado de Condicionantes de otros niveles de planeación, se anota que en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, la ciudad de Morelia tiene Prioridad “A”, y se le asigna una política de Impulso Industrial, con un nivel de servicios estatales y fortalecimiento municipal con énfasis en la industria del turismo y de transformación. Mientras que en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán y dentro del Sistema Urbano Integrado del Bajío, Morelia se considera como cabecera del Subsistema Urbano Integrado del Centro y se le asigna a la ciudad un nivel de servicios estatales.

Es importante señalar que la estrategia no corresponde totalmente a lo asentado en el diagnóstico, ya que en ella se define el crecimiento de corredores comerciales, pero no responde a la problemática identificada, y en cambio se habla de carencia de áreas verdes pero no se da una solución.

Se definen una serie de ampliaciones, articulaciones, construcciones, reutilizaciones y rectificaciones de las vialidades primarias de la ciudad y la construcción de vialidades regionales, sin embargo, los referentes que impulsan estas estrategias están ausentes en el diagnóstico, ya que en él se señala la carencia de infraestructura vial en el orden intraurbano, pero no se toca la escala de lo regional, por lo tanto, en este tema existe una correspondencia parcial entre ambos apartados.

Dentro del apartado de la Fundamentación Jurídica y de Operación, se anota que:

“el Plan se ha realizado con estricto apego a la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio del Estado, la cual establece como requisito para la aprobación del Plan, la participación activa de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano en la consulta y participación de la comunidad, La Secretaría de Urbanismo y del H. Ayuntamiento de Morelia.” (PDUM, 1986)

En el Plan se expresa que ha existido participación activa de la comunidad, al igual que otras instancias, pero no se dice la manera en que dicha comunidad lo hizo, ni de qué constaron las aportaciones. No se encontró constancia de esta participación, por tanto, se observa que a pesar del discurso del Programa, no se le dio la importancia correspondiente a esta aportación, ya que no se previó dejar testimonio explícito de esta participación.

3.1.3 Plan Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia, Michoacán de Ocampo 1992.

El segundo párrafo del artículo 1° del Acuerdo de Aprobación del Plan, su Estructura y su Ámbito, el Programa está compuesto por cinco capítulos: Antecedentes, Normativo, Estratégico, Programático y de Corresponsabilidad Sectorial e Instrumental.

En el apartado sobre los Considerandos del Plan, se exponen algunos datos que nos sirven como referencia sobre las condiciones que guardaba Morelia para entonces, y son los siguientes:

“Morelia requiere de un ordenamiento de sus estructuras previendo los efectos negativos de la concentración pero sin afectar su dinámica actual, de acuerdo a lo que señala el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán.” (PDDUCPM, 1992)

El Plan atribuye el crecimiento de la ciudad, a la actividad comercial y de servicios, señala que representan el 40.60% de los valores de la producción, por lo que se ha requerido de una planeación ordenada y concordante con los intereses diversos de su actual crecimiento.

La Estrategia formulada en este Plan, se dirige a: la planeación, regulación, conservación, mejoramiento y crecimiento, así como también a la desconcentración territorial.

De lo anterior se desprenden varias políticas: la de desarrollo basada en acciones de inversión; de complementación de infraestructura; regularización de la tenencia de la tierra; de atención a los nodos viales conflictivos; arborización perimetral del área urbana actual; mejoramiento del área urbana y política de crecimiento.

Se definen las estrategias para el centro de población en cuanto a la regularización de la estructura urbana, una de ellas es la estrategia de vialidad, otra es la declaración de zonas de monumentos y finalmente establecimiento de áreas de crecimiento urbano de acuerdo al crecimiento progresivo. Se puede observar que en el fondo se pretende solucionar con acciones de autoridad del gobierno, sin considerar a la sociedad.

En este planteamiento, se observa que en lo general la Estrategia responde a lo señalado en los Antecedentes, enfocándose principalmente a la regularización de la estructura urbana, ya que enfatiza en las acciones que inciden en la conformación del centro de población, desde las de inversión, hasta obras.

Por otra parte, en el Plan se señala que éste se llevó a cabo en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 6° de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH); 15 y 28 de la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio, sometiéndose a consulta popular, donde se recibieron las opiniones y observaciones sobre su contenido y alcance, mismas que fueron tomadas en cuenta por el Ayuntamiento para la elaboración del proyecto definitivo de este Plan.

Como se puede observar, para entonces, y de acuerdo a la Legislación, se llevó a cabo una consulta popular, sin embargo, no se tiene registro de quiénes participaron, ni de lo que cada uno manifestó así como tampoco de la temática que se abordó en la participación.

Sin embargo, si hubo oposición al planteamiento del Programa, y fue en el periodo 1993 – 1998 que parte de la población se organizó y comenzaron a realizar esfuerzos por argumentar de manera técnica su oposición. Esta participación se hizo manifiesta con la organización del Foro ciudadano, “Construyendo la ciudad que queremos”, así como el Consejo Estatal y el Municipal de Ecología. Ávila P. (s/f) órganos ciudadanos de consulta, concertación social y asesoría del Poder Ejecutivo y de los Ayuntamientos, en materia ambiental. Analizan, opinan, coordinan, elaboran recomiendan y asesoran en esta materia. (<http://www.coeco.org.mx/> consultado 23 enero 2013)

3.1.4 Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Morelia 1998-2015 (ó 2000).

En términos generales, en el apartado del Diagnóstico, una vez más se revelan las carencias que se tienen en el Centro de Población, sobre todo las referentes a infraestructura y servicios urbanos, además de otros problemas relacionados con el crecimiento de la ciudad y su transformación.

Sobresale que dentro del Diagnóstico se presentan las funciones que debe cumplir el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM), como un

organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones cumplen un doble propósito: por una parte, constituye la instancia de Planeación Urbana del Municipio, y por otra, desempeña funciones de la Comisión de Desarrollo Urbano, a través de su Consejo Consultivo.

Así también, en este apartado señala las funciones que debía cumplir, la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas, Centro Histórico y Ecología (SDUOPCHYE), dependencia operativa del Desarrollo Urbano Municipal.

En la Estrategia General del Desarrollo Urbano se señala, que se consolidará el desarrollo urbano de Morelia como base para su funcionamiento como Centro Regional, en los términos del rol que le precisan los planes y programas de otros niveles de planeación.

El Programa afirma que se establece el ordenamiento urbano y se garantiza un crecimiento equilibrado y estable de las funciones urbanas y entre éstas con la población, con la previsión de los espacios para su emplazamiento, con el propósito de mejorar la calidad de vida urbana y conciliar la magnitud del crecimiento urbano con la capacidad de los recursos disponibles, recogiendo e incorporando las inquietudes y aspiraciones ciudadanas, y promoviendo las iniciativas ciudadanas como factor para acelerar el desarrollo urbano.

En términos generales, la Estrategia del Programa responde a lo anotado en el Diagnóstico, y es puntal en cuanto a la temática, proyecto o acción a tratar.

Nuevamente se plantea la carencia de servicios urbanos, y en la estrategia se anota que se llevarán a cabo acciones que ayuden a mejorar la cobertura de los servicios dentro del centro de población, con lo que se pretende tener consecuencias que favorezcan el crecimiento de la ciudad. De esta forma se observa que no se resolvió esta problemática detectada en el Plan anterior, y que esta situación, prevalece a pesar de los años y de los Planes.

Por lo tanto, no se cumplió el objetivo del Plan anterior, de integrar, ordenar, regular y prever el desarrollo urbano a fin de elevar la calidad de vida de los

habitantes, considerando para ello, el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento y las obras materiales.

En las acciones derivadas de la Estrategia, se habla claramente de la participación ciudadana y se plantea a manera de acciones. Dentro de las actividades se señala de manera puntual:

- a) La promoción de la intervención y reglamentación de los comités de participación ciudadana.
- b) La determinación y establecimiento del sistema permanente de participación social, y por último,
- c) La difusión del contenido del Programa de Desarrollo Urbano para promover su aplicación.
- d) Se plantea la intervención del sector público, privado y social.

En este caso se están incorporando algunos elementos que se asientan en la Ley General de Planeación, referentes a la manera en que la sociedad puede participar de manera organizada en este proceso.

3.1.5 Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2004.

A decir de este Programa, la versión de 1988 no cumplió sus objetivos, pues en el Diagnóstico señala una problemática debida al crecimiento desordenado de la mancha urbana y los cambios de uso del suelo, además de los problemas de contaminación que sufre el Centro de Población y sus alrededores, debido a la carencia de un manejo adecuado de los desechos, entre ellos, los que representan gran riesgo, como son los residuos peligrosos biológico-infecciosos.

De acuerdo a los niveles superiores de planeación, se define a Morelia como una aglomeración, y es así como se plantea como Estrategia:

Conciliar la magnitud del crecimiento urbano con la capacidad y sustentabilidad de los recursos disponibles, además de que recoge e incorpora las inquietudes y aspiraciones ciudadanas, promoviendo las iniciativas de la población como factor para acelerar el desarrollo urbano.

Para recabar las inquietudes de la población por primera vez se utilizó como herramienta un cuestionario denominado “El Morelia que todos queremos”, y en él que se realizan preguntas respecto a ¿qué hacer para tener calidad de vida?. Se hicieron preguntas semi- abiertas, sobre qué aspectos se deben “conservar, quitar, agregar y hacer” para ello, y se dejó que la población respondiera sobre su problemática.

El cuestionario fue entregado a los representantes de los ciudadanos, tales como: jefes de tenencia, encargados del orden y jefes de manzana, de tal manera que solamente fueron respondidos el 26% del total distribuido. Los cuestionarios dieron como resultado en términos generales, que para lograr una mejor calidad de vida en Morelia, es necesario contar con la infraestructura y con los servicios urbanos que debe garantizar la ciudad y que en los resultados del cuestionario se denomina funcionamiento urbano.

La Estrategia para la estructuración del Centro de Población, considera diferentes elementos para su análisis, sin embargo, se enfatiza en la organización social de las colonias y barrios para orientar el crecimiento, evitando la ocupación de áreas de preservación, entre otras tareas.

En cuanto al orden jurídico, refiere el marco en el cual tiene fundamento la Estrategia, además menciona que su planteamiento responde solo a una parte de la problemática del Diagnóstico y se enfoca principalmente a intentar el ordenamiento urbano a través de la zonificación de los usos del suelo.

El tema de la contaminación fue tratado ampliamente en el Diagnóstico, sin embargo, en la Estrategia no se menciona de manera precisa algo al respecto. Hay que recordar que este es uno de los temas que desde 1993 aproximadamente, dio origen a que la población se organizara para trabajar sobre

las decisiones relacionadas con el medio ambiente y sin embargo, en este programa tampoco se establece una estrategia que resuelva esta situación.

Finalmente, en la Estrategia se trata el tema de la organización social para orientar el crecimiento, sin embargo, esto no se menciona en el Diagnóstico.

Es de resaltar que cuando se llevó a cabo este Programa, ya se contaba con un marco jurídico que consideraba y regulaba la participación ciudadana, por lo que el concepto se incluye en el discurso, y además el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM) realiza el procedimiento para convocar a la población a participar, en los términos establecidos entonces por la legislación, mismos que más adelante, en el punto “3.2.1 Los avances de la participación social en la planeación urbana” se detallan.

3.1.6 Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2010.

En éste se describen las características de los elementos que conforman el Centro de Población, y se hace un recuento de ellos de manera sectorial. Sobresale que no se actualizan todos los datos, sino que son tomados como base los usados en el Programa del año 2004.

En cuanto a densidad de población e intensidad de ocupación del suelo, se tienen datos de 2009 generados por la empresa Consultoría Urbana, Ambiental e inmobiliaria (Conurba), a quien se subcontrató para la elaboración del Programa.

Es de resaltar que el IMDUM como organismo gubernamental responsable de la planeación urbana de Morelia, ha recurrido a la iniciativa privada para llevar a cabo la planeación, y que son estas empresas las que han generado los datos necesarios para realizarla. Caso diferente al que se presenta en los Institutos de León, Juárez y Curitiba ya expuestos, en donde cada uno tiene un área de investigación, encargada de generar y mantener actualizada la información que servirá para la planeación.

El Programa asevera que la ciudad de Morelia como muchas de la República Mexicana, presenta una singular problemática en materia desarrollo urbano, ya que a pesar de la existencia de un marco de planeación consolidado, los instrumentos urbano-ambientales con los que cuenta el municipio, no han podido frenar su agudización, y se tiene:

- Proliferación de asentamientos irregulares.
- Falta de capacidad técnica y administrativa para hacer frente a los fenómenos urbanos.
- Complejidad en los trámites para la inducción del desarrollo urbano formal.
- Crecimiento de la ciudad hacia zonas no aptas.
- Disminución de las zonas de preservación ecológica.
- Sistema vial discontinuo y complejo.
- Freno al desarrollo económico local.

En términos generales, plantea que Morelia requiere un nuevo modelo de gestión que conjugue los intereses de los diferentes actores urbanos; facilite la gestión de proyectos; sincronice la realización de obras y acciones con la factibilidad de recursos presupuestales; además de que promueva la aplicación de los diferentes instrumentos que generen una ocupación ordenada, equitativa y sustentable del territorio.

Por su parte, la Estrategia está constituida por varias líneas:

- *Crecimiento*, que considera etapas de crecimiento y elaboración de Programas Parciales.
- *Mejoramiento*, que se refiere a la regeneración, restauración o densificación de áreas urbanas deterioradas.
- *Conservación*, procurando el equilibrio ecológico y la calidad ambiental, además de la infraestructura, equipamiento y servicios, así como de las edificaciones.

- *Reordenamiento*, que es la acción que concertar los instrumentos, mecanismos, acciones, obras de infraestructura de cabecera, obras de urbanización e introducción de servicios públicos, entre los sectores público, privado y social, según los instrumentos derivados que se elaboren.
- *Densificación*, se propone que sea a través del establecimiento de una normatividad que permita hacer eficientes los servicios públicos y la infraestructura que se tiene.
- *Planeación estratégica urbana*, con la que se pretende la solución de problemáticas a través de estrategias o implementación de las mismas por medio de instrumentos de desarrollo urbano, y con el cual se deben elaborar y diseñar los instrumentos derivados para el estudio a detalle de las diferentes zonas de la ciudad, y
- *Planeación participativa*, que es el proceso de planeación que incluye la participación sistémica de los sectores privado, académico y social con el sector público, y no solamente con una consulta pública cuando se encuentren terminados los programas correspondientes.

Señala que se plantean las estrategias urbanas en función del ordenamiento ecológico, del desarrollo económico y del desarrollo social.

La Estrategia territorial está basada en la aplicación del coeficiente de urbanización y en los planes maestros de infraestructura y de agua potable. Así mismo, se planea la modificación parcial al Programa de Desarrollo Urbano y la elaboración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

Se define la resolución a las solicitudes de modificación del uso del suelo, el incremento de la densidad habitacional y demás normas de ocupación del suelo.

En el apartado de Estrategia se establece la inclusión de la participación ciudadana en la elaboración del Programa, y, en el apartado sobre Instrumentos Jurídicos se considera la Propuesta de Ley de Participación Ciudadana.

Afirma que es una propuesta que a nivel municipal, permitiría condensar y articular los diferentes procesos y mecanismos en la materia. Además de establecer las disposiciones generales, los derechos y obligaciones de los habitantes y ciudadanos del municipio, dando validez jurídica de los instrumentos de participación ciudadana.

En este sentido se menciona al *referéndum* como una fórmula directa con un alto grado de legitimidad, ya que a través de él la ciudadanía podrá manifestarse, de igual manera se habla sobre la *consulta vecinal*, siendo éste un instrumento de opinión y propositivo para la solución de problemas colectivos de los diferentes agentes sociales.

La consulta deberá ser convocada por el gobierno municipal por medio de consulta directa, encuestas o demás medios, según las características del proceso. Para ello deberá hacerse pública la metodología y el procedimiento utilizado.

Así también, se pretende que la *colaboración vecinal* sea una forma de articulación entre los vecinos y la administración pública para la ejecución de una obra o la prestación de un servicio.

Un instrumento que servirá para aumentar la participación ciudadana es la *denuncia popular*, con ella se aspira a que la población asuma un papel activo en el desarrollo urbano.

Para todo lo anterior se pretende la modificación a la legislación vigente referente a la vinculación del Código Urbano con la Ley Ambiental y de Protección al Patrimonio Natural, en lo correspondiente a la incorporación de terrenos al desarrollo urbano.

A manera de síntesis, se puede observar que como parte del Diagnóstico, se presenta un listado de problemas concretos del Centro de Población de Morelia, al mismo tiempo se exponen muy brevemente los requerimientos para darles

solución. Sin embargo, la Estrategia no responde a cada uno de los problemas enunciados, algunos se quedan sin planteamiento de solución.

Cabe destacar que una de las líneas que se tiene en la Estrategia, es la *Planeación Participativa*, con la que se pretende la inclusión de la sociedad de manera formal y organizada en el proceso de Planeación Urbana, sustentada en una propuesta de Ley Municipal de Participación Ciudadana. Pero a dos años de distancia, aún no se cuenta con ella, por lo que hasta ahora el fundamento es la legislación federal, es decir, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación, dejando de lado todo lo planteado con respecto a la participación ciudadana.

El Programa es claro al señalar que, la realidad actual impide que sean solo las instancias de gobierno las ejecutoras de estos instrumentos, por lo tanto, se requiere de la participación de las organizaciones sociales y los particulares en las acciones de impulso al Desarrollo Urbano.

Afirma que para ello, el IMDUM deberá de proponer fórmulas viables y promover la participación, para que sea a través de la suma de esfuerzos, que se puedan alcanzar los objetivos planteados.

En esta ocasión no sólo se hace evidente y se expresa con mucha más claridad la base jurídica de la Participación Ciudadana en la Planeación Urbana, sino que se comienzan a construir y definir las herramientas de participación para ejecutarla en el marco de la ley durante las diferentes etapas por las que para este proceso.

En el marco de los Planes y Programas presentados, el discurso de la participación social ha ido ganando lugar (ver tabla 4), sin embargo, en términos de resultados, no se ha tenido clara evidencia de que haya sido efectiva. El Diagnóstico se presenta en cada uno como un inventario de los elementos que conforman la estructura urbana, mientras que la Estrategia, no en todos los casos corresponde al Diagnóstico y a los Objetivos.

Tabla 4. La introducción de la participación social en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de Morelia.

Plan o Programa.	El planteamiento del Plan o Programa de Desarrollo Urbano:
Plan Director de Desarrollo Urbano 1983.	Centra todas las atribuciones en el Gobierno para asegurar las condiciones para el desarrollo urbano.
Plan de Desarrollo Urbano de Morelia 1986.	La comunidad participó, pero desconoce la manera en que lo hizo y el tema de las aportaciones.
Plan Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 1992.	Se realizó una consulta popular con opiniones y observaciones, aunque se desconoce el número y el tema de las mismas.
Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Morelia 2000.	Desde la Estrategia se habla de la participación ciudadana. Plantea acciones como: formación de comités de participación, determinación y establecimiento del sistema de participación social, y difusión del contenido de los Programas.
Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2004.	Tuvo participación y consulta. Se menciona el papel del IMDUM como parte fundamental para convocar a la población a participar.
Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2010.	Desde la Estrategia se habla de la conveniencia de la participación ciudadana (PC), en la elaboración del Programa. Se propone una Ley Municipal de PC, que incluye figuras como el referéndum, consulta vecinal, colaboración vecinal y denuncia popular. Incluye también a la Planeación Participativa. En la parte operativa, se señalan dos programas y una acción referentes a la PC.

Fuente: construcción propia a partir de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de Morelia, Michoacán, 1983, 1986, 1992, 2000, 2004 y 2010.

Los programas se realizan con la misma estructura rígida y vertical, apegados al cumplimiento de la legislación, no se incentiva la participación social y se soslaya su importancia, lo que da lugar a que siga siendo una planeación “desde arriba”, que impide observar los fenómenos “desde dentro”, por lo tanto los resultados continúan siendo ajenos para la mayoría de la población.

3.2 Balance de la participación social en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

Las políticas de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de Morelia, han tenido algunos cambios en su contenido a partir de la inclusión del concepto y ejercicio de la participación social en los mismos, sin embargo, ha sido de manera paulatina y con poco avance, como se muestra a continuación.

En el *Plan Director de Desarrollo Urbano de Morelia 1983*, no se presentan sólo las políticas que sirven de base a las líneas de acción, sobre las que se refuerzan las estrategias, ellas son: regulación de usos del suelo, inclusión de diferentes localidades en el Plan, definición de áreas urbanas para los planes parciales, dotación de infraestructura y equipamiento, programas parciales y sectoriales para la planeación y regularización de los centros de población, que se llevarán a cabo mediante acciones de *conservación, mejoramiento y crecimiento*.

Por su parte, en el *Plan de Desarrollo Urbano de Morelia de 1986*, se presentan tres políticas principales: Mejoramiento, Conservación y Crecimiento.

El *Mejoramiento* se refiere a la restauración, armonización, regeneración y regularización de los diferentes elementos que integran el área urbana.

La *Conservación* está enfocada al Centro Histórico y al equilibrio y preservación ecológica, y por último,

El *Crecimiento*, se dirige a la ocupación paulatina de áreas libres y urbanizables.

Mientras tanto, el *Plan Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia, Michoacán 1992*, contempla seis políticas para el desarrollo urbano: *Conservación, Restauración, Complementación, Regularización, Mejoramiento y Crecimiento*.

En este caso, la Conservación está dirigida especialmente a espacios públicos. En cuanto a la Restauración, se dirige principalmente a la zona de monumentos históricos, intentando su armonización y regeneración.

Por otra parte, la Complementación se dirigirá al equipamiento y mobiliario en entronques viales, así como también a dotar de infraestructura faltante en áreas urbanas y suburbanas.

La política de Regularización se refiere a la regularización de la tenencia de la tierra y a la regularización de los asentamientos humanos.

Mejoramiento: enfocado al área urbana actual a través de la arborización de áreas carentes de vegetación, y por otra parte, también poner la nomenclatura correspondiente donde haga falta.

Y por último el Crecimiento, que se refiere a la ocupación de baldíos y a la ocupación de la reserva para el desarrollo.

Así mismo, en el *Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Morelia 2000* se plantean varias políticas para el desarrollo urbano, primero señala la de *Conservación*, esto es para mantener los elementos urbanos necesarios que requiere la ciudad; luego se habla de *Mejoramiento*, y con él se pretende eficientar y equilibrar la funcionalidad de la ciudad.

Otra es el *Crecimiento*, que se establece para tener elementos adicionales para que el desarrollo urbano tenga continuidad temporal y espacial.

En cuanto al Control, se pensó aplicarla a los asentamientos humanos irregulares y a los límites del área urbana.

Se planteó usar la política de Reordenamiento para el área urbana actual y para los usos del suelo. Al mismo tiempo, se practicará para Eficientar la estructura urbana.

Por su parte, la política de Consolidación busca que el desarrollo urbano esté basado en la estructura urbana, así como también se establece como política la Determinación de bordes del área urbana y la de Reforestación.

Existe una política de Protección para las áreas de reserva, así como de Planeación para llevar a cabo Programas Parciales. Se tiene también la de

Construcción para el relleno sanitario y de Reordenamiento para la recolección de los desechos.

El *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2004*, presenta diferentes políticas, tales como: *Control*, Consolidación, Conservación, *Crecimiento*, Preservación, Impulso y *Mejoramiento*.

Se planteó el Control, Consolidación, Conservación y Crecimiento mediante los Programas Parciales. En el Crecimiento se prevé en vertical, para evitar el deterioro de los mantos acuíferos y el Control se propone para evitar el acaparamiento del suelo urbano y para recuperar el medio ambiente.

Por último, el *Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Morelia 2010*, propone también diferentes políticas, algunas similares a las del Programa anterior, éstas son: *Crecimiento*, *Mejoramiento*, *Conservación* además de que también incluye el Reordenamiento, Densificación, Planeación Estratégica Urbana y Planeación Participativa.

Con la política de Crecimiento se dirige la expansión hacia reservas. En cuestión de Mejoramiento se aborda la calidad ambiental, las áreas urbanas deterioradas, las áreas carentes de infraestructura, la regularización de los asentamientos humanos, la accesibilidad para personas discapacitadas y la atención a riesgos.

Con la Conservación se atienden las zonas protegidas y el patrimonio cultural dentro del Centro de Población.

La Reordenación, la Densificación, la Planeación Estratégica Urbana y la Planeación Participativa, son políticas particulares en este Programa, siendo esta última incluida por primera vez en un Instrumento de Planeación Urbana de Morelia como política para el desarrollo.

RESULTADOS.

Las políticas de Mejoramiento, Conservación y Crecimiento, han sido el común denominador en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de Morelia, sin

embargo, la problemática que atienden es planteada en sentidos diferentes y reflejada en acciones distintas en cada programa.

Por otra parte, en los instrumentos se han establecido políticas de acuerdo a las necesidades particulares que se presentan en cada uno, considerando también las políticas nacionales sobre desarrollo urbano y las innovaciones sobre Planeación Urbana, lo cual se ve reflejado también en la incorporación nuevos elementos a la legislación correspondiente (ver Tabla 5).

Tabla 5. Políticas urbanas definidas en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de Morelia.

Plan o Programa.	Política urbana definida:
Plan Director de Desarrollo Urbano 1983.	Crecimiento, Conservación y Mejoramiento.
Plan de Desarrollo Urbano de Morelia 1986.	Crecimiento, Conservación y Mejoramiento.
Plan Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 1992.	Crecimiento, Conservación, Mejoramiento, Restauración, Complementación y Regularización.
Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Morelia 2000.	Crecimiento, Conservación, Mejoramiento, Reordenamiento, Consolidación y Protección.
Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2004.	Crecimiento, Conservación, Mejoramiento, Consolidación, Control, Preservación e Impulso.
Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2010.	Crecimiento, Conservación, Mejoramiento, Reordenamiento, Densificación, Planeación Estratégica Urbana y Planeación Participativa.

Fuente: construcción propia a partir de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de Morelia, Michoacán, 1983, 1986, 1992, 2000, 2004 y 2010.

Por tanto, se puede observar que los programas de desarrollo urbano presentados, no tienen continuidad y congruencia. Sin embargo, su pretensión es

la misma: dar solución a la problemática que enfrenta el espacio urbano de Morelia, a partir de la regulación del suelo y dotación de equipamiento e infraestructura urbanas.

Lo señalado sobre cada Plan o Programa, lleva a observar que aún con los cambios que han tenido los citados instrumentos, tanto desde el orden legislativo, hasta cuestiones prácticas como el planteamiento de acciones; y a pesar de que se ha avanzado en el tema de la participación social, éste no ha sido tema prioritario para tomarlo en cuenta.

La problemática principal señalada en los Programas sigue siendo la carencia o insuficiencia en la dotación de servicios, infraestructura y equipamiento urbanos básicos, además de algunas cuestiones sobre la problemática medio ambiental. Las políticas siguen definiéndose en función del mejoramiento, crecimiento y conservación, por tanto los proyectos se concentran en las mismas líneas.

Las voces de la sociedad que desean participar en los programas de desarrollo urbano, son escuchadas en tiempos y en espacios definidos por la legislación en la materia, a través de los canales que ésta misma establece, pero sin lugar a dudas que no resultan suficientes para incidir de forma consistente en el proceso de planeación urbana de la ciudad.

3.2.1 Los avances de la participación social en la planeación urbana.

En el presente apartado, se observa la evolución en la inclusión de la Participación Social en el planteamiento de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano que ha tenido Morelia.

En 1983, se publicó el *Plan Director de Desarrollo Urbano de Morelia* (PDDUM) y en ninguno de los apartados se menciona la Participación social, el Plan se enfoca a regular los usos del suelo y prever la estructura urbana, además propone la dotación de los servicios urbanos.

Por otra parte, es preciso señalar que tres meses después de que el PDDUM fue

publicado en el Periódico Oficial del Estado, se publicó la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio del Estado de Michoacán de Ocampo (LDUATEM), incorporando como una obligación, la participación de los habitantes.

En su artículo 3°, fracción II, señala: “La promoción de la participación de los habitantes en la formulación y revisión de los planes de ordenación y desarrollo de los centros de población y en la búsqueda de soluciones a los problemas que genera la convivencia en los centros de población”.

Así mismo, en el título tercero denominado “Planeación Urbana y Aprovechamiento del Territorio”, en el capítulo Primero: Formas de Consulta Popular, en su Artículo 15, define la forma de la consulta y participación de los ciudadanos en los proyectos y reformas de los planes de desarrollo urbano previstos por la misma Ley. De esta forma, se señalan las formas de Consulta Popular, para los proyectos y reformas de los planes de desarrollo urbano previstos en la LDUATEM, los cuales deberán estar en la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas y en el Ayuntamiento correspondiente, a disposición de las secciones municipales de las instituciones siguientes:

Cámara de Comercio del Estado;

- I. Cámara de propietarios de bienes raíces;
- II. Colegios o asociaciones de profesionales legalmente constituidos;
- III. Colegio de notarios del Estado;
- IV. Centrales de trabajadores, agrupaciones populares y organizaciones campesinas;
- V. Cualquier otra institución privada legalmente constituida que tenga interés en el desarrollo urbano y aprovechamiento del territorio.

La consulta se previó hacer mediante publicación del aviso correspondiente en el Periódico Oficial del Estado y en los periódicos de mayor circulación en el o en los municipios involucrados.

Así también, el Artículo 16 establece como encargado al Ejecutivo del Estado para

expedir el Reglamento que defina el procedimiento y plazos para recabar las opiniones referidas anteriormente.

Los proyectos que se remitan para opinión de la autoridad competente, según el *art 17* de la misma Ley, serán tenidos como una primera versión de los planes, debiendo contener:

I. Memoria descriptiva; II. La documentación de carácter técnico; III La carta síntesis del plan; IV. La periodicidad de la revisión del plan y la forma de llevarla a cabo; V. Otros elementos de juicio que se consideren pertinentes para la correcta apreciación del proyecto.

El capítulo segundo, Artículo 20 anota que los planes tendrán vigencia indefinida y se someterán a revisión constante, o en su caso a actualización, y deberán ser objeto de consulta popular en los términos de lo dispuesto en el capítulo primero de la Ley, como ya se mencionó y que abarca los artículos 15, 16, 17, y 18.

En sus fundamentos jurídicos, el *Plan de Desarrollo Urbano de Morelia 1986*, menciona que fue realizado con estricto apego a la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio del Estado de Michoacán de Ocampo ya descrita arriba, con la consulta y participación de la sociedad. También se fundamenta en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), según se refiere.

El art. 48 de la LGAH, señala lo siguiente: “La Federación, las entidades federativas y los municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

Art 49. “La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

I. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de

los planes o los programas de desarrollo urbano, en los términos de los artículos 16 y 57 de esta Ley.

- II. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas de predios de los centros de población.
- III. La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular.
- IV. El financiamiento, construcción y operación de los proyectos de infraestructura equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos,
- V. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos.
- VI. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de las zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;
- VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población;
- VIII. La preservación del ambiente en los centros de población, y
- IX. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población.”

El art. 50 de la misma ley, a la letra dice: “La Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias conforme a la legislación aplicable, promoverán la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de los centros de población, bajo cualquier forma jurídica de organización.”

Por otra parte, en los antecedentes del *Plan Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 1992*, se anota que en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 6° de la Ley General de Asentamientos Humanos y 15 y 28 de la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio del Estado, la primera versión del citado Plan se sometió a consulta popular, recibiendo opiniones y observaciones sobre su contenido y alcance, mismas que fueron tomadas en cuenta para la elaboración del proyecto definitivo del Plan.

En ninguno de los Planes anteriores, se hace mención de manera explícita sobre

cuáles fueron las opiniones y observaciones expresadas por la ciudadanía.

De acuerdo al planteamiento y estructura de estos primeros Planes para Morelia, se observó que no se incorporaban mayores elementos para propiciar la participación ciudadana, a pesar de estar ya regulada en la legislación, como arriba se anota.

Posteriormente, *el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Morelia, 1998-2015 (ó 2000)*, considera desde la introducción, que la participación de la comunidad ha sido un elemento importante para la elaboración del Programa en cuestión y anota que el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM) es el organismo de Planeación Urbana del Municipio que llevó a cabo la coordinación de los trabajos necesarios para la elaboración del Programa.

De acuerdo a datos del mismo Programa, se sabe que se llevaron a cabo foros de consulta popular, encuestas a los ciudadanos, y presentaciones públicas, con lo cual la ciudadanía tuvo la oportunidad de expresar sus opiniones acerca de la problemática urbana y sus posibles soluciones.

En el diagnóstico presentado, se menciona la problemática general de Morelia, en donde entre otras cosas y con relación a la participación ciudadana, se dice que es escasa.

Por otra parte, y en cuanto a las condiciones materiales del centro de población, señala que se puede observar en un deterioro progresivo de la calidad de vida urbana y un crecimiento acelerado que rebasa la capacidad de los recursos e instrumentos disponibles.

Como parte de la problemática del Programa, en lo referente a la administración, se señala que: al carecer de una normatividad clara y expedita, la población evade sistemáticamente determinaciones de dictámenes y licencias, y si además ignora que existe un Programa de Desarrollo Urbano o lo desconoce, al igual que sus derechos y las obligaciones, da como resultado la marginación en la participación social para el desarrollo urbano del centro de población.

Es así, que dentro de los Objetivos del Programa, se encuentran los relacionados con la participación ciudadana, y con ellos se pretende:

- Promover la participación ciudadana en todos los procesos de elaboración y supervisión de los Programas de Desarrollo Urbano.
- Promover una cultura de participación ciudadana en el desarrollo urbano.
- Promover la difusión del Programa de Desarrollo Urbano, con el fin de permitir su correcta aplicación en la Ciudad.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos se Instrumenta el Programa con mecanismos de coordinación, control y corresponsabilidad, pretendiendo que las acciones derivadas del mismo, se cumplan oportuna y adecuadamente.

La participación ciudadana está presente también en la Estrategia del Programa, en donde se aspira a mejorar la calidad de vida urbana y conciliar la magnitud del crecimiento urbano con la capacidad de los recursos disponibles, recogiendo e incorporando las inquietudes y aspiraciones ciudadanas, promoviendo las iniciativas ciudadanas como factor para acelerar el desarrollo urbano

Llama la atención, que pese al discurso sobre la relevancia de la participación ciudadana, el enumerar las acciones en orden de prioridad, la participación ciudadana ocupa el 11° lugar, después de acciones referentes a: planeación, suelo, infraestructura, vialidad, transporte, vivienda, equipamiento urbano, imagen urbana, aspectos ambientales y vulnerabilidad y riesgos.

Según el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Morelia, las prioridades del gasto público y privado se obtuvieron del análisis de los elementos y componentes del desarrollo urbano, a través de la valoración del peso específico de su participación para alcanzar la imagen-objetivo.

Por otro lado, se menciona que el papel del IMDUM, en apoyo a la Autoridad Municipal y orientación a la ciudadanía, es igualmente importante para la instrumentación del Programa, por lo que las recomendaciones más importantes giran en torno a su fortalecimiento para que se fomente la participación de la ciudadanía en el proceso de planeación y ejecución del desarrollo urbano de la

Ciudad.

Este Programa fue muy específico sobre los Organismos encargados de la formulación y aplicación del Programa. Señala que las funciones de Planeación del Desarrollo Urbano del municipio de Morelia, de acuerdo con los capítulos 10, 14 y 16 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, están a cargo del H. Ayuntamiento, apoyado para ese propósito por la Comisión Municipal de Desarrollo Urbano.

Posteriormente, y tras cuatro años de estar en vigor el Programa mencionado, se consideró necesaria su actualización, llevando a cabo el *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2004*.

El referido, también se encuentra fundamentado en la Ley de Desarrollo Urbano de Michoacán de Ocampo y en la Ley General de Asentamientos Humanos, y considera que el artículo 115 Constitucional, ha dado paso para la descentralización de atribuciones, facultando y consolidando algunas de las funciones de los Ayuntamientos.

El diagnóstico sostiene que la participación de la población es fundamental para el éxito de la planeación urbana, por lo que se considera importante el punto de vista de los ciudadanos, así como sus principales demandas y propuestas, lo cual asegura no solo el contar con un mejor programa de desarrollo urbano, sino más aún, que la ciudadanía lo conozca desde su creación, lo aplique y lo respete.

Lo siguiente, muestra parte del proceso que se llevó a cabo, para invitar a la población, según la legislación correspondiente, a participar en el foro de consulta pública sobre el mencionado programa de desarrollo urbano del centro de población.

Por tanto, con fecha 11 de agosto de 2003, en el diario *La Voz*, y el 13 de agosto del mismo año, en el diario *El Sol de Morelia*, se publicó un aviso en donde se hacía la invitación a participar en el proceso de consulta pública del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2003, el cual estaría

expuesto a partir de la fecha señalada, hasta el 29 de agosto de 2003, en las oficinas de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, en la Presidencia Municipal y en la Unidad Administrativa Manantiales, Módulo II.

Se invitaba a la ciudadanía a participar en el importante proceso de fortalecimiento del sistema para la planeación del desarrollo urbano en el Municipio.

En el mismo aviso, se invitó también a los Organismos Sociales con representación legal a participar en el Foro de Consulta del Programa a realizarse el 29 de agosto del mismo año, y se hizo un llamado a enviar ponencias al respecto.

Tras la convocatoria arriba mencionada y sumando los participantes de las tres sedes en donde se llevó a cabo el Foro, se tuvieron 82 exposiciones referentes al Programa.

Estas opiniones fueron dadas por diferentes sectores de la sociedad, y se trataron diversos temas, entre los principales se mencionó: la preocupación por que existan vialidades bien planeadas que resuelvan el problema vial de la ciudad, tanto en las vialidades existentes como en las propuestas, en esto participaron diez personas; un tema de interés para otros siendo propietarios de algún predio, fue la solicitud del cambio de uso del suelo de algunos inmuebles en particular, en este tema confluyeron siete personas; y en general se hicieron peticiones sobre dotación de infraestructura y servicios urbanos básicos, en lo que coincidieron siete personas. Hubo también seis personas que felicitaron la elaboración del Programa presentado.

También dentro del marco de la consulta popular, y de acuerdo con datos presentados por el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia, se tuvieron reuniones con diferentes grupos como la Asociación de Industriales del Estado de Michoacán (AIEMAC), la Cámara Nacional de Desarrollo y Promoción de la Vivienda (CANADEVI), Encargados del Orden y colonos del sector Revolución, Nueva España e Independencia; Colegio de Arquitectos, Consejo Coordinador Empresarial, Reunión con el Consejo de la Ciudad y por último, se celebró el Foro

de Consulta Popular; cada uno de ellos en diferentes fechas que van del 19 de agosto hasta el 29 de agosto de 2003.

El 26 de agosto de 2003, en los diarios *El Sol de Morelia* y *La Voz de Michoacán*, se publicó la invitación al Foro de Consulta Popular del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2003, invitando a las agrupaciones siguientes: Asociación de Cámaras de la Construcción y Comercio en el Estado; Colegios y Asociaciones de Profesionistas legalmente constituidos; Colegio de Notarios del Estado; Centrales de Trabajadores, Agrupaciones Populares y Organizaciones Campesinas, cualquier otra institución privada, legalmente constituida, que tenga interés en el desarrollo urbano y aprovechamiento del territorio y al público en general a participar el 29 de agosto del 2003, a las 10hrs en el auditorio del Planetario de Morelia. En el Foro se establecieron mesas de trabajo con diferentes temas relacionados con la planeación urbana. Hacen también la invitación para que los que deseen participar, envíen su aportación antes de la fecha del foro.

Al Foro organizado por el IMDUM, asistieron ciento ocho personas, entre ellos: funcionarios, especialistas, académicos, representantes sociales, colonos y particulares. Se formaron siete mesas de trabajo con los siguientes temas: vivienda, riesgos y vulnerabilidad, agua potable, medio ambiente, administración, control urbano y vialidad y transporte. De este Foro se obtuvieron sesenta y tres ponencias y entre ellas algunas observaciones.

El IMDUM recogió diez y siete peticiones para la inclusión de predios en el desarrollo urbano, sin dictamen de uso del suelo, y en cuanto a modificaciones a la propuesta de uso del suelo se tuvieron veintidós peticiones.

Se recibieron también ocho inconformidades por la ubicación del relleno sanitario y trece opiniones de conformidad con que el Programa considere la Conurbación con Tarímbaro.

Hubo diez solicitudes de inclusión de predios con dictamen de uso del suelo y once donde se solicita se considere la aptitud del suelo. Así también se

presentaron tres solicitudes de reconocimiento de asentamientos irregulares; se tienen ocho opiniones donde se solicita se haga planeación estratégica. Hubo tres inconformidades con los circuitos viales interior y metropolitano. Se recibieron tres opiniones sobre conformidad con los corredores Morelia – Tiripetío y Morelia – Charo, y por último se recibieron cuatro opiniones considerando que debe existir mayor incidencia sobre espacios de protección ecológica. (IMDUM 2004)

Según señala el registro de la Consulta y del Foro que forman parte de este Programa de Desarrollo Urbano de Morelia, las observaciones y propuestas fueron analizadas y se daría respuesta a cada una. De acuerdo a la legislación, es necesario incorporar las observaciones ya trabajadas para la publicación definitiva del Programa.

De acuerdo al Programa y como parte del proceso de la actualización, por primera ocasión se decidió realizar una consulta a la población, instituciones y sectores representativos de la sociedad, para conocer desde el principio y durante la elaboración de estos programas la visión de la sociedad respecto al desarrollo urbano.

En este sentido, el Programa estableció como objetivos generales los siguientes:

1. Determinar la IDENTIDAD Y CONCIENCIA de la ciudadanía respecto del patrimonio cultural, urbano y ambiental en su colonia, su ciudad y su municipio, mediante el señalamiento de lo que considera se debe conservar.
2. Establecer LA SENSIBILIDAD Y PROBLEMÁTICA de la ciudadanía por la incompatibilidad de usos del suelo, invasión y deficiencias en las funciones y funcionamiento urbano en su colonia, su ciudad y su municipio, mediante el señalamiento de lo que considera se debe quitar o evitar.
3. Identificar la VISIÓN Y PROPÓSITOS para mejorar el ordenamiento urbano, cubrir las deficiencias y resolver la problemática en la colonia, la ciudad y el municipio.

Se anota que se trabajó con una muestra de ciudadanos que en ese tiempo, formaban parte de la estructura político-administrativa del municipio de Morelia, es decir, personas con reconocimiento y representatividad de la autoridad local y de la ciudadanía en su colonia o comunidad, como: jefes de tenencia, encargados del orden, jefes de manzana, tanto de colonias y fraccionamientos del área urbana como de las localidades rurales que forman parte del municipio de Morelia.

Se distribuyeron 658 cuestionarios, de los cuales 171 fueron respondidos, lo que representa el 26% de la muestra. (PDUCPM 2004)

De acuerdo a lo explicado en el Programa, los cuestionarios constaron de 4 preguntas abiertas, de modo que la persona pudiera responder de manera libre los aspectos que conforme a su criterio constituyen los asuntos que respectivamente se deben: CONSERVAR, QUITAR, AGREGAR Y HACER, para mejorar la calidad de vida urbana.

El cuestionario se sometió a consideración de los integrantes de la Comisión Municipal de Desarrollo Urbano, para su revisión y finalmente su aprobación.

PRIMERA CONSULTA CIUDADANA PARTICIPATIVA Y DEMOCRÁTICA PARA DEFINIR.

“EL MORELIA QUE TODOS QUEREMOS”

CUESTIONARIO I

¿Qué proponen se debe conservar, para preservar la calidad de vida urbana en...

- ...su Colonia o Poblado?
- ...su Ciudad?
- ...su Municipio?

¿Qué propone se debe quitar, para mejorar la calidad e vida urbana en...

- ...su Colonia o Poblado?
- ...su Ciudad?
- ...su Municipio?

¿Qué proponen se debe agregar, para mejorar la calidad de vida urbana en...

- ...su Colonia o Poblado?
- ...su Ciudad?
- ...su Municipio?

¿Qué harían para mejorar la calidad de vida urbana en...

...su Colonia o Poblado?

...su Ciudad?

... su Municipio?

Conforme a los cuestionarios respondidos se pudo apreciar, según lo señala el Programa, que la mayor participación se presentó en el medio rural y en el medio urbano destaca la participación de los jefes de manzana del centro histórico.

También muestra los principales resultados separados de acuerdo a los objetivos de la encuesta en el medio urbano y de las localidades de Morelia, dividiéndose de la siguiente manera:

- Medio urbano (colonias y Centro Histórico).
- Localidades del municipio.

En la síntesis de la problemática y en referencia a la congruencia del PDUCPM, en el último punto de este apartado, señala que: “Se identifica que los procesos de consulta popular anteriores no han sido suficientemente accesibles; por lo que es necesaria la congruencia con las políticas de planeación democrática, haciendo del conocimiento de la sociedad en general de las bondades del Programa.”

En los objetivos no se presenta alguno relacionado con la participación ciudadana.

En el apartado de Corresponsabilidad Sectorial, se enumeran dos Programas y una Acción referentes a la Participación Ciudadana:

Programa PC-1 Promover la intervención y reglamentación de los comités de participación ciudadana.

Programa PC-2 Determinar y establecer el sistema permanente de participación social.

Acción PC-3 Difundir el contenido del Programa de Desarrollo Urbano para promover su aplicación.

En el PC-1 y PC-2, los sectores corresponsables para llevarlos a cabo se definen como: Estatal, municipal, Privado y Social; y en el PC-2 estos mismos excepto el Estatal.

En las Bases Financiero – Programáticas, se establecieron los montos de inversión para la Participación Ciudadana.

Para el PC-1 se estableció un monto de \$200,000.00

Para el PC-2 se estableció un monto de \$400,000.00

Para el PC-3 se estableció un monto de \$350,000.00

Lo que sumado da la cantidad de \$950,000.00, destinado al rubro de participación ciudadana, mismo monto que representa el 0.039% del total del monto de inversión para todos los programas y acciones.

Por otra parte en los lineamientos generales de los Criterios de Concertación se señala que la autoridad municipal, formulará acuerdos y convenios para la coordinación y concertación de acciones e inversiones entre los sectores público y privado, para, entre otros propósitos, impulsar la educación, la investigación y la capacitación en materia de desarrollo urbano, por ejemplo, en la Promoción de cursos de capacitación en las áreas operativas del Ayuntamiento, y los usuarios en desarrollo urbano.

En el tema de Instrumentos, se señala el papel del IMDUM como sustancial en la instrumentación del Programa, ya que a través de él (entre otros) se refuerza la planeación democrática, al fomentar la participación ciudadana en los procesos de planeación y ejecución de las acciones del desarrollo urbano de la ciudad.

En la Estructura de Organización del mismo PDUCPM, se establece que, para dar vigencia a la planeación democrática el IMDUM debe promover la participación de las organizaciones sociales y de los particulares, incorporando a la sociedad desde el inicio hasta el final de los procesos de planeación urbana de Morelia.

En este Programa se aprecia con más claridad los intentos por ir mejorando los mecanismos de Participación Ciudadana, se observa más organización en cuanto

al objetivo que se persigue, y se trata de incorporar a la sociedad pero ya a través de un método, que en este caso se inicia con la aplicación del cuestionario en actores clave para obtener información que vaya nutriendo el proceso de Planeación Urbana. Es también de hacer notar que se tiene ya presupuestado el monto que se requeriría para llevar a cabo los Programas referentes a este tema, lo que da mayor claridad sobre lo que se puede hacer, ya que de ahí se parte para el alcance que pueden tener los Programas.

Posteriormente, se lleva a cabo *el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2010* (PDUCPM) cuya justificación para su elaboración presenta las siguientes razones:

El Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo (2007), sustituyó a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán. Por lo tanto, de acuerdo con el Artículo 232 de este Código, los programas de desarrollo urbano de centro de población deberán instrumentarse, conteniendo:

I. Antecedentes; II. Normativo; III. Estratégico; IV. Programático y de corresponsabilidad sectorial, e V. Instrumental.

En el Programa se señala que por esta razón, se llevó a cabo la actualización parcial del Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Morelia. Los 13 capítulos del Programa Vigente (2004) se reagrupan en los cinco niveles de planeación antes mencionados, a fin de cubrir con los requisitos del Código de Desarrollo Urbano para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Para comenzar con este Programa, es necesario precisar que de acuerdo al mismo, “se consideran vigentes para esta actualización, los diagnósticos generales de ámbito regional, medio físico natural, medio físico transformado y aspectos socioeconómicos, por lo cual la información contenida en el Programa vigente (2004) se mantiene sin ninguna modificación de fondo. Caso especial de análisis profundo requiere la administración y gestión del desarrollo urbano, en donde aplican la mayoría de las motivaciones en que se fundamenta esta revisión. Se actualiza el plano base y la traza urbana, según el acervo fotográfico disponible en el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia. Se actualiza el mapa de

uso actual del suelo y vegetación a nivel manzana, aspecto imprescindible para estudiar los cambios y la dinámica urbana del centro de población. También se actualizan las cifras del diagnóstico demográfico y de servicios disponibles en la vivienda derivado de los resultados del II Censo de Población y Vivienda del INEGI (2005). Finalmente, se incluye el estudio de las densidades habitacionales en las zonas consolidadas, denotadas en el PDUCPM como de “Uso Habitacional con Densidad Preexistente”.

En el nivel instrumental se plantea que el PDUCPM2010, deberá ser revisado nuevamente, bajo dos retos principales que permitirán seguir avanzando en la planeación de la ciudad, estos son:

1. La instrumentación de un proceso de planeación estratégica territorial, vinculado con la planeación de desarrollo integral del municipio de Morelia, que se traduzca en proyectos estratégicos de gran visión y alto impacto.
2. La realización de un proceso continuo de participación ciudadana.

Por otra parte, para cumplir con la Estrategia, se definen Políticas, entre las cuales se encuentra la de Planeación Participativa, considerada aquí como “el proceso de planeación que incluye la participación sistemática de los sectores privado, académico y social con el sector público, y no solamente como una consulta pública cuando se encuentren terminados los Programas correspondientes”. (PDUCPM, 2010)

En el nivel programático y de corresponsabilidad sectorial, se establece que para todas aquellas acciones que no encajen en los instrumentos programáticos vigentes, se formularán y propondrán convenios y acuerdos de coordinación con los otros niveles de gobierno, procurando que exista una amplia mezcla de recursos y propiciando la participación ciudadana, tanto en el financiamiento como en la ejecución de las obras.

También se dice que se establecerán acuerdos de concertación específicos con las organizaciones gremiales, colegios y asociaciones de profesionistas,

instituciones de investigación y docencia, así como con los organismos no gubernamentales, para que sus integrantes colaboren activamente en todas las actividades derivadas del Programa del Centro de Población de Morelia.

Así mismo, en este Programa, se tienen establecidos tres programas referentes a la Participación Ciudadana, y se identifica también su corresponsabilidad sectorial:

1. Promover la intervención y reglamentación de los comités de participación ciudadana.
2. Determinar y establecer el sistema permanente de participación social.
3. Difundir el contenido del Programa de Desarrollo Urbano para promover su aplicación.

Los dos primeros corresponden al corto plazo y el tercero se le asigna un plazo inmediato. Se considera que los tres tendrán como fuente de financiamiento el orden Estatal y Municipal, y los tres tendrán un sistema de actuación público, privado y social.

Dentro de los instrumentos jurídicos que maneja este Programa, resulta novedosa la propuesta de Ley de Participación Ciudadana, la cual permitirá, según se señala: condensar y articular los diferentes procesos y mecanismos en la materia. Así, además de establecer las disposiciones generales, los derechos y obligaciones de los habitantes y ciudadanos del municipio, permitiría otorgar validez jurídica de los instrumentos de participación ciudadana.

Fundamenta lo expresado, en el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde los derechos otorgados son:

- 1.- Ser informados sobre leyes y decretos a nivel municipal y de Centro de Población.
- 2.- Presentar quejas y denuncias por la prestación de servicios públicos o por la irregularidad de la actuación de los servidores públicos.
- 3.- Emitir opiniones y formular propuestas para la solución de la problemática de su ciudad en que residan por conducto de la *consulta vecinal*.

- 4.- Ser informados sobre la realización de obras y servicios de la administración pública mediante difusión pública.
- 5.- Integrar los *órganos de representación ciudadana*.
- 6.- Opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación de leyes que expida el Cabildo por medio del *referéndum*.

En éste se alude al referéndum, como una fórmula con un alto grado de legitimidad. También se menciona a la consulta vecinal, a la colaboración vecinal, a la denuncia popular y a la representación vecinal como otras formas de participación ciudadana.

En PDUCPM 2010, se observa que la Participación ciudadana se considera durante todo el desarrollo del Programa y se aborda de una manera mucho más amplia, ya que va desde los preceptos jurídicos que abren el espacio para que la ciudadanía intervenga en el proceso de Planeación Urbana, hasta la propuesta de una ley sobre la misma, al mismo tiempo que se deja más clara la forma en que la población puede intervenir en la elaboración de los Programas.

Al mismo tiempo se pretende comprometerla para que asuma la responsabilidad que le compete en las decisiones sobre el Centro de Población, para lo que, según se señala, se requiere de llevar a cabo trabajo organizado que pueda ser fructífero en la Planeación Urbana desde la formulación de los Programas y no reducir la participación a la Consulta Pública, además de intervenir en otras situaciones que también competen al desarrollo urbano, y no solo en la elaboración de los Planes.

Con fecha anterior al 23 de octubre de 2009, y como parte del proceso de consulta pública sobre el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2010, el IMDUM recibió diez observaciones y precisiones referentes al Programa. (IMDUM, 2010)

El foro de consulta popular correspondiente al Programa, se llevó a cabo el 23 de octubre de 2009, contando con noventa y cuatro asistentes, de los cuales once emitieron sus opiniones al respecto.

También se llevaron a cabo reuniones con los encargados del orden y jefes de tenencia de los diferentes sectores de la ciudad y el IMDUM, para llevar a cabo la presentación del Programa referido.

El 3 de noviembre de 2009, la reunión se realizó con el sector Revolución, y el número de asistentes fue de 27, de los cuales 19 emitieron su opinión. El día 4 del mismo mes, se reunieron los representantes del sector República, en donde se concentraron 55 personas, de las que 35 participaron externando su opinión sobre el Programa, ese mismo día el IMDUM recibió un comentario por correo electrónico. El 5 de noviembre se reunieron con los representantes del sector Independencia, a la que acudieron 51 personas, y de éstas participaron 30 emitiendo su opinión. El 6 de noviembre, la reunión se realizó con el sector Nueva España, la asistencia de representantes fue de 30, y participaron 12 personas. El total de asistentes al foro y reuniones, fue de 257 personas, de las cuales participaron comentando 118, es decir, del total de asistentes, participaron poco más del 45%. (IMDUM, 2010)

La población del Centro de Población en edad de participar en este ejercicio de consulta (mayores de 15 años), era de 555,690 habitantes aproximadamente, según la proyección de población que llevó a cabo el CONAPO y que se maneja en el PDUCPM 2010.

De esta población potencialmente participativa, solo asistieron al foro y a las reuniones 257 personas, lo que representa el 0.04%. Además de participaron comentando 118, lo que representa el 0.02% de esta población en edad de hacerlo.

Se debe subrayar, que algunas aportaciones o críticas al Programa, se realizaron de manera grupal, ya que representan a varias personas pertenecientes a algunas asociaciones, sin embargo, aún así, el número de participaciones es reducido.

3.2.2 Las limitaciones de la participación social en la planeación urbana.

El desarrollo local, tiene como elemento fundamental la participación social, misma que requiere de energía y de potencialidades de la comunidad para lograr procesos de transformación, con ello, se ponen también al descubierto las limitaciones que tiene esa participación.

Es en este sentido que Iracheta (en Pascual, 2009:171-195), afirma que en México, los procesos tradicionales de planificación han sido limitados, poniendo en riesgo la calidad de vida de la mayoría de la población urbana así como de la sustentabilidad de las ciudades en su entorno.

Afirma que la elaboración de los planes de desarrollo urbano en ciudades mexicanas, es un proceso poco participativo. Además de que los planes cuentan con una estructura rígida y un contenido parcial, debido a su enfoque espacialista, y tienen bajo compromiso hacia los procesos y necesidades sociales, económicas y ambientales del territorio que se pretende planificar. (Iracheta, A. 2010)

Tanto las autoridades como la sociedad se enfrentan al problema del incumplimiento de los planes, ya que estos carecen de fuerza normativa. Por tanto, las modificaciones y actualizaciones tienden a ser en gran parte discrecionales e ignoran la opinión pública en los diferentes temas de su interés. (Iracheta, A. 2010)

En este sentido es importante mencionar que en los programas de desarrollo urbano, no todos los actores se expresan y son escuchados bajo las mismas condiciones, en muchos casos, los mercados inmobiliarios y no el gobierno, son quienes orientan el desarrollo urbano, y sus objetivos no corresponden precisamente a los intereses comunitarios.

“Las consecuencias obvias son cuando menos dos: por una parte, se reducen las posibilidades de alcanzar acuerdos entre los diferentes actores sociales porque mientras unos se apropian de las ventajas de la urbanización, otros, los más

pobres, sólo las sufren; por la otra, los planes y programas de desarrollo urbano tienden a ser rebasados por la realidad urbanística.” (Iracheta, A. 2010)

En otro tema, pero igualmente relacionado con las limitaciones de la participación social en la planeación urbana, es que se tiene que considerar que en ocasiones ésta se ve obstaculizada por el desinterés, falta de compromiso o desmotivación de las personas frente a todo lo que se relacione con la participación.

En este sentido, Recabarren L. y Aubry R.(2005) señalan que generalmente la población sólo se verá motivada ante las necesidades insatisfechas o ante problemas comunitarios, pero su participación será solo de manera coyuntural, ya que una vez resueltas sus demandas, cada uno vuelve a sus intereses privados, lo que termina con la continuidad de las organizaciones.

En este sentido, se puede decir entonces que el individualismo, la desconfianza a los procesos organizativos, el desconocimiento y desinformación sobre ellos, han sido limitantes para la participación.

Sin embargo, por otro lado, si se da un uso indiscriminado a la participación directa de la población, no se hace otra cosa más que deslegitimar las instancias de participación, produciendo “cansancio participativo”.

También bajo esta práctica, se corre el riesgo de desvirtuar el objetivo y contribuir con facilidad a que el ciudadano sea solamente un legitimador de las decisiones que la autoridad ha tomado con antelación, y en las cuales la población no ha vertido su opinión con plena conciencia de lo que representa.

Por otro lado, existen limitantes de los Ayuntamientos para promover las dinámicas de participación ciudadana. Éstas pueden ser: por un lado, de tipo financiero, también, que la organización de los Ayuntamientos no responde a la dinámica de participación; puede existir desinterés por parte de las autoridades; y puede darse la exclusión de actores, ya que no todos ellos cuentan con las condiciones para participar.

En cuanto las limitantes identificadas dentro del el marco legislativo, se encontró, para el caso de Morelia, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, la que rige sobre los términos que ésta se debe dar, y en ella se establece, que el Referéndum, el Plebiscito y la Iniciativa Popular, son los medios para obtener la opinión de los ciudadanos sobre los actos y acciones gubernamentales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, así como los Municipios y entre las materias donde pueden ser aplicables se encuentra el Desarrollo Urbano.

La legislación es clara al señalar que los ciudadanos tienen derecho de intervenir en los procedimientos de participación, siempre y cuando sea en los términos que marca la mencionada Ley, cumpliendo con los requisitos de encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos y estar inscritos en la lista nominal.

Los ciudadanos tienen derechos y uno de estos es ser informados oportunamente antes de la consulta, así como de los resultados de los procedimientos de participación ciudadana.

Y también obligaciones, entre las que está la de coadyuvar con el Consejo General en la preparación, organización y desarrollo de los procedimientos de Referéndum y Plebiscito (LPCEMO 2012).

Sobre las iniciativas populares, se establece que los ciudadanos michoacanos tienen derecho de presentar iniciativa de ley ante el Congreso, de conformidad con los procedimientos y formalidades que establece la Ley Orgánica y Procedimientos del Congreso del Estado.

Con lo enunciado anteriormente, se puede observar que la legislación vigente, da lugar a la participación de la sociedad, lo cual representa un avance, ya que se reconoce que es importante, sin embargo, en la misma, se establece que ésta solo tiene carácter de opinión y se precisa en tres formas.

De acuerdo con esta legislación, la participación se incluye a manera de opinión sobre trabajos ya realizados que se presentan como proyectos, pero no se brindan las bases para que la participación social se incorpore activamente con voz y con

voto desde el inicio de las acciones, lo que representa una limitante para la toma de decisiones sobre lo que directamente atañe a la población.

En esta tarea por incluir la participación social en la planeación urbana, se han tenido logros y desaciertos, por lo que se considera que es importante distinguirlos y desechar lo que no ha sido de utilidad para que esta práctica de participación sea efectiva, y por otro lado es necesario reforzar lo que ha permitido avanzar hacia el objetivo, pero que en algún momento se ha olvidado, delimitado o desaprovechado, porque definitivamente, desde la perspectiva del Desarrollo Local, la participación social es imprescindible.

Capítulo 4.

ELEMENTOS PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN URBANA DE MORELIA EN LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO LOCAL.

4.1 Elementos propuestos para la Participación Social en los Programas de Desarrollo Urbano de Morelia.

Como anteriormente se vio, los planes y programas de desarrollo urbano que ha tenido la ciudad de Morelia, han ido agregando elementos sobre el concepto de participación social, tanto en el proceso de elaboración, como en su contenido, su incorporación ha sido paulatina, y en el último Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia, se le da énfasis y se hacen precisiones al respecto.

Este presenta en el nivel instrumental, la realización de un proceso continuo de participación ciudadana, calificada como fundamental para el éxito de la planeación urbana.

En él se afirma que para su elaboración, se ha considerado el punto de vista de los ciudadanos, así como sus principales demandas y propuestas, y que con ello, se asegura no solo el contar con un mejor programa de desarrollo urbano, sino más aún, que la ciudadanía lo conozca desde su creación, lo aplique y lo respete.

Como parte de las políticas se presenta la planeación participativa, que se define como:

“el proceso de planeación que incluye la participación sistemática de los sectores privado, académico y social con el sector público, y no

solamente como una consulta pública cuando se encuentren terminados los Programas correspondientes". (PDUCE, 2012:101)

Por otra parte, en los acuerdos de concertación que fija el Programa, se dice que los objetivos planteados para el desarrollo urbano del Centro de Población de Morelia, pueden lograrse mediante acciones de promoción, gestión, convenios y bases institucionales adecuadas, además de que deberá haber concurrencia de autoridades, coordinación entre instituciones y la participación de la sociedad.

Dentro de los programas y proyectos, se establece:

- Un programa para: *Promover la intervención y reglamentación de los comités de participación ciudadana*. En este programa, se propone como responsable a la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), (a corto plazo).
- Un programa para: *Determinar y establecer el sistema permanente de participación Social*, como responsabilidad del Gobierno Estatal y Municipal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, (a corto plazo).
- La acción de: *Difundir el contenido del Programa de Desarrollo Urbano* para promover su aplicación, a través del Ayuntamiento de Morelia (de manera inmediata).

Para los tres puntos se propone como fuente de financiamiento al gobierno estatal y al municipal.

Los instrumentos que se establecen para la planeación en este programa, se basan en diferentes principios, entre estos: se busca que el Programa se convierta en un medio real de participación de los sectores público, privado y social en forma convenida y concertada, para la ejecución de las acciones y en relación con su evaluación y actualización periódica.

Hay que recordar que dentro de los diferentes instrumentos de planeación de este programa, se encuentra la propuesta de la Ley Municipal de Participación Ciudadana, la cual prevé la figura del *referéndum*, *la consulta vecinal*, *la colaboración vecinal*, *la denuncia popular* y *la representación vecinal*, con lo que

de llevarse a cabo sería necesario realizar las modificaciones a la legislación vigente.

Con ésta, se pretende condensar y articular los diferentes procesos y mecanismos en la materia, además de establecer las disposiciones generales, los derechos y obligaciones de los habitantes y ciudadanos del municipio, permitiendo otorgar validez jurídica de los instrumentos de participación ciudadana.

Sin embargo, es importante señalar, que si bien actualmente no se tiene una Ley al respecto, el Municipio de Morelia sí cuenta con el Reglamento de Participación Ciudadana, que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el 2 de septiembre de 2004, en donde de manera explícita se señala lo referente a los mecanismos para la participación ciudadana, y se establecen las formas para llevarla a cabo.

La Ley propuesta en el Programa, señala las formas de participación de la población en el proceso de planeación urbana. Sin embargo, el Reglamento ya las considera y define cuáles son los instrumentos a través de los cuales se permite su intervención en la toma de decisiones.

Entre los instrumentos se encuentra el referéndum, el cual da lugar a que participe el ciudadano radicado en el municipio para proponer modificaciones sustentadas en el Bando, los reglamentos circulares y las disposiciones administrativas de observancia general a partir de su aprobación por parte del H. Ayuntamiento.

Para llevarse a cabo, es necesario cubrir algunos requisitos administrativos que permiten darle validez.

De acuerdo al Artículo 22 del Reglamento señalado, existen también algunas disposiciones municipales con las que no se permite realizar referéndum, como por ejemplo: en el año que tengan verificativo las elecciones de representantes populares, ni durante los 60 días posteriores a su conclusión, siempre y cuando no se encuentren pendientes de resolución el o los litigios en materia electoral, hasta que se consideren consumados totalmente.

Otro instrumento que el Reglamento prevé para la participación organizada de la población, es el de la Consulta Vecinal, permitiendo que a través de ésta, los habitantes de las localidades emitan opiniones y formulen propuestas de solución a los problemas colectivos del lugar donde residen.

En el Artículo 25 del Reglamento de Participación Ciudadana de Morelia, se señala que, la consulta deberá ser convocada por el presidente y el secretario municipal, y que en dicha convocatoria se expresará el objeto de la consulta, además de los datos precisos sobre la fecha y el lugar a realizarla, además de la forma y lugares en que deberá hacerse la convocatoria.

El Artículo 26 dice que también puede llevarse a cabo la consulta a través de encuestas y otros medios legales, siempre y cuando el procedimiento y metodología utilizados se hagan del conocimiento público por lo menos 30 días previos a la consulta.

El Reglamento también establece que los resultados de la consulta serán consensados por el Cabildo, y las conclusiones se difundirán en el ámbito que se hubiesen realizado. Además de que podrán tener el carácter de vinculatorio y considerarse elementos de juicio de la autoridad para el ejercicio de sus funciones.

Existe también dentro del Reglamento la figura de Colaboración Vecinal, con ella los vecinos podrán colaborar con la autoridad municipal en el ámbito de acciones físicas de obras, a través de aportación de recursos económicos, materiales o trabajo personal, mediante un convenio que así lo contemple. El Comité que presida alguna acción determinada, tendrá vigencia únicamente hasta su conclusión.

La oficina de la Contraloría Municipal, albergará la oficina de quejas y denuncias, recibéndolas, mediante el trámite de autorización para tal efecto.

Se establecen los mecanismos para que los denunciantes o quejosos expresen sus inconformidades referentes a la deficiencia de los servicios públicos a cargo de autoridades municipales, la irregularidad, negligencia, falta de responsabilidad

administrativa en que incurran los servidores del Ayuntamiento o dependencia gubernamental, o de la administración pública.

Por otra parte, también se establece a los Concejos de Participación Ciudadana como copartícipes de las prerrogativas que otorga el mencionado Reglamento, y para ello considera a: los ciudadanos que estén vecindados en el territorio municipal, a los concejeros de participación ciudadana, las asociaciones de colonos, los comités comunitarios y de obras, los concejeros consultivos, los concejeros del sector, las organizaciones sociales, las asociaciones civiles, las autoridades auxiliares y las demás organizaciones reconocidas por la Ley.

De acuerdo con los preceptos del Reglamento, el H. Ayuntamiento puede auxiliarse de los concejos mencionados, para la gestión, promoción y ejecución de planes y programas municipales en las diversas materias, en los términos que autorice el Cabildo.

Se definen también las formas, términos y demarcaciones territoriales bajo los cuales se podrán integrar, además de los mecanismos para la elección de sus representantes, así como la expedición de los nombramientos de sus integrantes y las funciones que deberán cumplir los miembros honoríficos que los componen. Se dicta la manera en que se harán los cambios de los mismos, en caso de que no cumplan con sus funciones adecuadamente o incumplan con los fines establecidos.

Es importante resaltar que tanto en el Programa como el Reglamento mencionados, prevén formas en las que la población puede participar en la toma de decisiones. Sin embargo, el planteamiento es rígido y limitado, en virtud de que marca los temas y el término en que se puede realizar, por lo que la participación resulta insuficiente.

Aunque el Programa dentro de sus políticas dicta que se debe realizar una participación sistémica de todos los sectores, y no solamente ceñirse a realizar una consulta pública al término de los programas, la participación social se sigue

dando de la misma forma, es decir, se realizan foros de participación ciudadana y hasta tener los programas terminados se lleva a cabo la “consulta”.

Aún con lo anterior, es muy valioso el avance que se percibe en los Programas, ya que de manera paulatina aparece la importancia de que la población participe y se involucre en este proceso, en donde todos son corresponsables de lo que sucede en el territorio, además de que todos quienes lo habitan, son impactados de manera benéfica o perjudicial, directa o indirectamente por las decisiones que se toman.

Derivado de lo anterior, se pudo identificar que los elementos propuestos en los programas de desarrollo urbano en cuanto a la participación social, son principalmente:

1. Que haya un proceso continuo de participación ciudadana.
2. Que la población se involucre en los Programas de Desarrollo Urbano, desde su creación, hasta su aplicación.
3. Que la población logre respetar el Programa, asumiéndolo como suyo, derivado de su participación en la creación del mismo.
4. Difusión del contenido de los Programas de Desarrollo Urbano.

4.2 Referencias a considerarse de las experiencias exitosas en los casos de estudio revisados.

Los Institutos de planeación, fueron concebidos como agencias locales de planeación para las estructuras administrativas municipales, siendo organismos públicos descentralizados de los H. Ayuntamientos. Como se vio anteriormente, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios y tienen sobre todo, la responsabilidad de fortalecer y dar continuidad al sistema municipal de planeación integral.

Es el órgano responsable del desarrollo del municipio a través de la participación y el desarrollo de la cultura urbana y portador del enlace entre los ayuntamientos y la población en temas de ordenamiento territorial y planeación urbana.

Es de resaltarse que los institutos de planeación, tienen entre sus objetivos principales, el trascender al corto periodo de gobierno municipal, dando continuidad a los proyectos y acciones con visión a futuro, desde una perspectiva a largo plazo para las ciudades.

Los encabeza un Concejo de Participación, que mayoritariamente debe estar integrado por ciudadanos. Se trabaja en la búsqueda de espacios destinados al pensamiento estratégico, donde se reflexione e investigue de manera científica para realizar proyectos con temas esencialmente municipales.

De acuerdo con la revisión que se llevó a cabo en el capítulo 3 de este documento, sobre los institutos de planeación, tanto el de Curitiba, Brasil; León, Guanajuato y Juárez Chihuahua, se pudo observar que los elementos que han sido la base para que los Institutos sean exitosos y cumplan con la función para la que fueron creados, son particularmente los siguientes:

1. Participación social de manera permanente
2. Difusión de la información
3. Planeación integral y a largo plazo
4. Innovación en las soluciones.

La participación social de manera permanente. Los Institutos fueron creados con el objetivo de ser una instancia a través de la cual, los diferentes actores sociales y las autoridades gubernamentales, participen y logren acuerdos de manera conjunta para planear el desarrollo de sus localidades, bajo el principio del respeto al medio ambiente y a la escala humana, dando soluciones a los asuntos prioritarios de su interés.

Con ellos, se pretende que la planeación se realice de manera consensada, integral y a largo plazo, buscando soluciones de fondo, no sin resolver también las

cuestiones inmediatas. Por tanto, es vital que propicien y promuevan la participación social que genere las condiciones que permitan su Desarrollo Local.

Como se observó principalmente en el caso de Curitiba y de León, los institutos se han dado a la tarea de trabajar con persistencia en incentivar la participación social, como soporte a las acciones, sobre todo a largo plazo, intentando generar un proceso que rinda frutos permanentemente.

Se ha promovido la participación social como una manera de empoderamiento de la población, intentando la preparación de actores sociales capaces de tomar decisiones que favorezcan su desarrollo. En este sentido se han llevado a cabo acciones con la población, de tal manera que en León, los “Proyectos de Ciudad”, como se denominaron, trabajaron en diferentes temáticas con la población durante meses para lograr saber sobre las inquietudes de la población, así como recabar las propuestas que de ella misma surgirían.

Una frase que distingue al Instituto de Planeación de León, es: “La participación de la sociedad es la base de donde surgen los proyectos y programas para el desarrollo”. (IMPLAN, 2013)

Por otra parte, el modelo de colaboración de la población en Curitiba, tiene la finalidad de que la sociedad participe en el desarrollo de los proyectos, intentando estimular un modelo distinto de comunidad, con la tentativa de identificar entre sus miembros las aptitudes y habilidades que puedan contribuir al proceso de enriquecimiento de su proyecto, además de sensibilizar a la población respecto a su papel como agentes portadores de cambio.

Con este modelo se pretende generar un proceso colaborativo cimentado en la participación social, del que emanen la toma de decisiones y las soluciones, y que como parte fundamental, se consiga una formación ciudadana.

Es en esta intención en donde existe coincidencia entre el desarrollo local y la participación social en los Institutos de Planeación de las experiencias revisadas, ya que en todos los casos se trabaja bajo la perspectiva de que la población es la

generadora de su propio desarrollo, siempre y cuando se organice y logre acuerdos.

La planeación urbana debe ser direccionada de acuerdo a los intereses de la población en general y para su beneficio, sin embargo, técnicamente debe ser resuelta por los especialistas.

No se debe olvidar que en la mayoría de los casos, al trabajar con cuestiones públicas se tocan asuntos políticos que generan ciertas inconformidades de parte de algunos actores, mismas que también deberán ser resueltas, pero que sin duda, resultan menos complejas si se tiene un sustento de participación social bien fundamentado que legitime las decisiones tomadas.

La difusión de la información.

Cuando la población cuenta con la información necesaria para tomar decisiones, y además es consciente de lo que representa su participación en cualquier proceso para el desarrollo, le permite incorporarse de manera fructífera a la dinámica que pretende llevarse a cabo, por lo tanto, otra de las referencias a considerarse como parte de las experiencias exitosas sobre Institutos de Planeación, es la difusión de información.

En los casos revisados, se observa que en todas las etapas del proceso de la planeación urbana ha contado con amplio alcance, claridad, calidad, abundancia y precisión, haciendo esfuerzos para que cumpla su función y para que en esa medida propicie el interés de la población en el proceso mencionado.

En ellos, se han obtenido resultados provechosos, ya que de manera directa, esto ha ayudado a entender las demandas y necesidades del municipio. Cuando se oculta la información, y no se promueven los consensos necesarios para tomar acuerdos, no se logra el objetivo de los Institutos.

La difusión de la información en los casos de Curitiba, León y Ciudad Juárez, ha sido una acción permanente. De acuerdo con Cital, P. (2009), quien se refiere en especial al caso del Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad

Juárez, señala: “se debe propiciar un sistema de toma de decisiones de lo público en el que la participación, la transparencia y el acceso a la información estén disponibles para todos”. (Cital, P. 2009: 84)

Para que los Institutos Municipales de Planeación logren que la planeación urbana propicie una base territorial que soporte y potencie el desarrollo urbano, de acuerdo a lo que la población requiere, es necesario que cuenten con información clara y precisa, eficiente, flexible, equitativa y ordenada, pero que al mismo tiempo la generen y difundan.

Planeación integral y a largo plazo.

Otra referencia a considerarse después de haber sido observada en las experiencias revisadas, es que en estos casos se ha pretendido que exista un sistema de participación ciudadana, fundamentado en la coordinación entre los órganos de gobierno local y los ciudadanos, en el que juntos construyan un marco institucional que canalice los esfuerzos de planeación hacia el desarrollo integral en el largo plazo

Es así que en el caso de León, se trata de orientar estratégicamente al Municipio, consolidando las acciones de planeación de los diferentes actores, tanto de la sociedad como del gobierno; y en el caso de Ciudad Juárez, se establece que es necesario integrar los esfuerzos para una coordinación intersectorial para que el Instituto logre cumplir metas establecidas en la administración pública municipal.

Se requiere además, de una intervención integral que trascienda al tiempo de aplicación de los programas y a los periodos de la administración municipal, sin descuidar las necesidades del corto y mediano plazo. Por lo tanto, se deben tomar decisiones que conduzcan a una mayor continuidad, y aprovechamiento en el uso de recursos públicos en el largo plazo, y que permitan realizar una planeación urbana más eficiente, eficaz y acertada.

En este proceso de planeación urbana para el desarrollo, se pueden alcanzar los objetivos de la comunidad a partir de la acción intersectorial y de la

implementación de acciones que producirán cambios en la realidad local, con una mirada a largo plazo.

La innovación en las soluciones.

Se espera que las acciones produzcan cambios en la realidad local, por lo tanto, deben derivarse de un modelo innovador que facilite la continuidad de los procesos de planeación, y evite que exista alguna sujeción de la planeación urbana a la política en turno o a la vida de los proyectos en ejecución. Además, se debe intentar colocar a la planeación y a la investigación como instrumentos indispensables para el desarrollo integral, capaces de generar innovación.

Por su parte, de acuerdo a la visión que establece el IMPLAN de León, trabaja por ser un “organismo innovador, promotor y coordinador del desarrollo integral del municipio, centro de vinculación entre sociedad y gobierno.” (IMPLAN; 2013) y para lograrlo, se llevan a cabo los programas y acciones que propician el alcance de este planteamiento.

En lo referente a la innovación, el mejor ejemplo es el de Curitiba, que se distingue en sus esfuerzos por avanzar en el concepto de ciudad, modificando la forma en que ésta es habitada y concebida por la población, es decir, el esfuerzo no se detuvo en el concepto, sino que también se innovó en la introducción de acciones que la llevaron a los cambios y que han servido como modelo del urbanismo en el mundo.

En el tema de innovación, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en su Informe Global sobre Asentamientos Humanos 2009, señala siete enfoques innovadores de la Planificación Urbana, mismos que se mencionan a continuación:

1. Planificación espacial estratégica.
2. Planificación espacial como integración institucional.
3. Regularización y gestión del suelo.
4. Procesos participativos y de alianza.

5. Enfoques de las agencias internacionales y preocupaciones sectoriales.
6. Nueva planificación maestra.
7. Nuevas formas espaciales.

Es así, que dentro de los Procesos participativos y de alianza, se pueden distinguir dos tipos:

- a) Planificación participativa, y
- b) Alianzas.

Ambos se caracterizan por presentar nuevos enfoques de los procesos de planificación y en las relaciones entre el estado y la comunidad, intentando hacer partícipe a la sociedad.

En virtud de la situación actual de la planeación urbana y lo complejo de la problemática a la que se enfrenta, se necesitan con urgencia, formas cualitativamente innovadoras y más convenientes para el tratamiento de los asuntos públicos que le corresponde resolver.

No se debe olvidar que las innovaciones de la planeación urbana incluyen a las formas de participación social, y éstas dependerán del contexto y momento en el que ocurran y deberán articularse con los todos los ámbitos que incidan el desarrollo urbano.

4.3 Aspectos a fortalecer para la participación social en la planeación urbana de Morelia en la perspectiva del desarrollo local.

Inicialmente, la participación social requiere de ser reconocida como una fuerza potencial de la población para decidir el rumbo que quiere tomar en las diferentes dimensiones que la constituyen, lo que requiere de una organización que trabaje y decida de manera colectiva.

Este reconocimiento, permite abrir espacios para caminar hacia la democracia, aunque no es una tarea fácil, ya que implica responsabilidad, preparación, disposición, tiempo y trabajo de parte de cada uno de los actores que intervienen.

Para reconocer los aspectos a fortalecer para la participación social en la planeación urbana de Morelia, primero es necesario identificar los que presentan debilidades, valorar si es necesario mantenerlos y posteriormente, hacer un planteamiento al respecto.

En este sentido, se tiene la opinión del Arq. Rodríguez García, actual Director General del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia, quien señala que la participación de la sociedad en el proceso de planeación urbana de Morelia, ha sido muy limitada, aunque en los últimos tres o cuatro programas de centro de población, ha crecido paulatinamente, sin embargo sigue siendo mínima. (comunicación personal 30 de agosto de 2012)

Este hecho lo atribuye a varios motivos, uno de los cuales estriba en la falta de promoción y difusión por parte de la autoridad sobre la importancia que tienen los Programas de desarrollo urbano, y otro, a que la población no está informada, e ignora la posibilidad que tiene de contribuir en este proceso.

Explicó que actualmente la participación se realiza en los términos que marca el Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, mismo que señala la obligación de la autoridad a dar aviso a la población sobre el periodo de consulta de los proyectos de los Programas.

El aviso debe publicarse en los periódicos de mayor circulación en la localidad. Sin embargo, a decir del Arq. Rodríguez, no ha resultado del todo eficaz, debido a que la mayoría de la población no los lee, por lo tanto no se entera, mientras que por otra parte, muchos de los que lo saben son apáticos a estas invitaciones.

Menciona que para llevar a cabo la consulta pública, se requiere dar aviso a la población de que estará abierta por 40 días, en tanto, el proyecto del Programa es subido a la internet (en la página del H. Ayuntamiento, la del IMDUM y la de la

SDUMA) para que sea consultado por la población interesada, y durante este periodo la autoridad municipal recibe las aportaciones. A últimas fechas los participantes más activos han sido los organismos ambientalistas, quienes están pendientes de las áreas naturales. Sin embargo, aun así es raquítica la participación.

El Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM), se ha encargado de la promoción e invitación a participar en los foros de consulta referentes a los Programas, conminando a los colegios de profesionistas, organizaciones sociales, cámaras, etc. con la finalidad de que haya quórum para dar a conocer los programas y provocar la participación de la sociedad.

Considera que a la autoridad le falta promoción o habilidad para hacer que la gente se interese sobre el tema, que sepa de qué se trata, que es algo que le compete y que le va a afectar. Ahora bien, por parte de la ciudadanía, hace falta educación cívica para que sacrifique un poco de su tiempo, tome cartas en el asunto y participe.

Comenta que se reciben algunas aportaciones importantes que inciden en los programas, pero existen otras que no, que se desvían, lo cual es atribuible a la falta de conocimiento sobre el tema en cuestión. Nuevamente señala que esto tiene que ver con la falta de habilidad de la autoridad para comunicar cuál es el objetivo de los foros.

También sostiene que la participación de la población es muy importante, y que parte de la intención de crear los Institutos de Planeación en México, entre ellos el IMDUM, es que fuesen una réplica de la experiencia de Curitiba, Brasil; donde la idea conceptual desde su origen fue lograr un Organismo diferente, capaz de reunir a los diversos actores en partes más o menos iguales, con una estructura ciudadanizada, donde no sólo se encontrase la autoridad municipal, sino que se tuviese un órgano de gobierno y un Concejo Consultivo de Participación Ciudadana.

De acuerdo a la problemática descrita por el Arq. Rodríguez, se ubican básicamente dos factores que debilitan la participación social en el proceso de planeación urbana en Morelia:

- a) Falta de habilidad de las autoridades para comunicar lo relativo a la función e importancia de los programas de desarrollo urbano y a la inclusión de la sociedad en este proceso.
- b) Apatía de la mayoría de la población para participar en el proceso de planeación urbana, debido a la carencia de información respecto a la importancia de su participación y de la elaboración de los programas.

Por otra parte, y para identificar los aspectos a fortalecer para la participación social en la planeación urbana de Morelia, es necesario recordar que el Desarrollo local tiene, varias dimensiones y una de ellas es la social. En ésta se da prioridad a la organización social y se le considera como parte integral del desarrollo de las capacidades de las personas, en este sentido, la participación social organizada resulta fundamental para el desarrollo local.

Con la intención de ubicar cuál es el nivel de participación social que ha existido en los Programas de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia, se tomó como parámetro el “Continuum de la Participación Ciudadana” de Shand y Arnberg (1996), no sin antes revisar brevemente los antecedentes que existen sobre esta medición.

Inicialmente Arnstein (1969), llevó a cabo la llamada “escalera de participación ciudadana”, distinguiendo en ocho “escalones” a la forma en la que la población participa de los procesos y decisiones de una comunidad. Tiempo más tarde, Hambleton y Hogget (1994), la tomaron como base, pero hicieron algunos cambios y adiciones, resultando una “escalera” de doce peldaños como la que a continuación se anota (ver tabla 6):

Tabla 6. Escalera de los niveles de participación (Hambleton y Hogget, 1994).

Escalón	Situación	Nivel
12	Control independiente	Control ciudadano
11	Control basado en la confianza	Control ciudadano
10	Control delegado	Participación ciudadana
9	Co-participación	Participación ciudadana
8	Descentralización limitada	Participación ciudadana
7	Consejos de Asesoría efectiva	Participación ciudadana
6	Consulta genuina	Participación ciudadana
5	Información de alta calidad	Participación ciudadana
4	Cuidado ciudadanía	No participación ciudadana
3	Información pobre	No participación ciudadana
2	Consulta cínica	No participación ciudadana
1	Decepción ciudadana	No participación ciudadana

Fuente: Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii & J. Castillo (2009: 188). *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. Recuperado de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

Posteriormente, Brager, G. y Specht, H. (1973), presentan un Continuum, en el que interviene el papel que juegan tanto la sociedad civil como el estado, y donde se muestra el aumento de su involucramiento en seis etapas, que van desde la nula participación, hasta un nivel elevado (ver tabla 7).

Según Guillen, A., Sáenz, K. Badii, M. y Castillo, J. (2009: 189) señalan que en manual editado por la Consumer Focus Collaboration de Australia, “se recomienda la utilización del continuum de Brager y Specht, cuando uno logre identificar los propósitos de la participación...”.

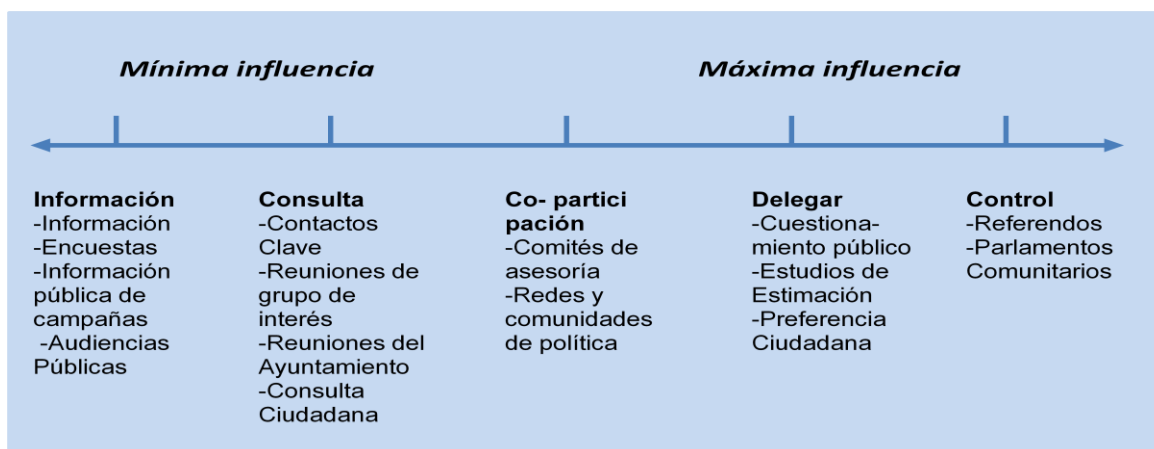
Tabla 7. Continuum de participación ciudadana según Brager y Specht (1973)

GRADO/NIVEL	ROL/ ACTIVIDAD PARTICIPANTE	SITUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN.
Elevado	Ejerce control	Se dirige a la comunidad para identificar un problema y para que tome las decisiones sobre objetivos y medios por la misma, pero con ayuda y tutela de la organización en cada fase para ayudar a alcanzar los objetivos.
	Ejerce control por delegación	Identifica y presenta el problema a la comunidad, define los límites de la participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas a un plan (de acción) aceptable para todos.
	Planificación conjunta	Presenta un plan, sujeto a cambio y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de las partes afectadas. Está dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que lo justifican.
	Asesor	Presenta un plan e invita al público a aportar propuestas/consejos. Modificará el plan únicamente si hay motivos muy convincentes que lo justifiquen.
Bajo	Es objeto de consulta	Intenta promover un plan y está buscando apoyo para facilitar su aceptación y legitimación para asegurar el cumplimiento administrativo.
Nulo	El receptor de información	Elabora un plan y lo presenta al público. La comunidad está convocada por razones informativas y para afianzar su cumplimiento.

Fuente: Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii & J. Castillo (2009: 189). *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. Recuperado de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

Por último, Shand y Arnberg (1996) adaptan la escala de la participación (cuadro 4) presentándola como un continuum, la cual va desde los niveles mínimos de la participación, en donde los ciudadanos únicamente reciben información, sin derecho de opinar, hasta la planificación conjunta, con derecho a ejercer influencia y decidir por delegación y, finalmente, ejercer el control desde la comunidad.

Cuadro 4. Continuum de la participación ciudadana de Shand y Arnberg (1996).



Fuente: Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii & J. Castillo (2009: 190). *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. Recuperado de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

EVALUACIÓN.

Considerando las referencias respecto a las experiencias exitosas en los casos de estudio revisados y conjuntándolas con los resultados del capítulo 2 sobre la participación social en el proceso de planeación urbana de Morelia, además de lo dicho por el Director General del IMDUM en la entrevista reseñada, se pueden hacer algunas observaciones con respecto al nivel de participación:

1. El tipo de participación que se ha tenido en los Programas de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia de acuerdo al Continuum de la participación ciudadana de Shand y Arnberg, ha sido de una “mínima influencia”, ya que solamente se cubren algunos elementos básicos de los que se anotan en la escala.
2. La participación se ubica principalmente en “Consulta”, debido a que el H. Ayuntamiento a través de sus dependencias y organismos, ha llevado a cabo reuniones con los grupos como: asociaciones de profesionistas, con organizaciones no gubernamentales y con representantes de cámaras de alguna rama del sector productivo. También se hacen contactos clave, por ejemplo con los encargados del orden. Se hacen

reuniones con otras dependencias del Ayuntamiento y se lleva a cabo la consulta ciudadana.

3. La autoridad municipal en la materia, ha realizado consultas ciudadanas y ha entrado un poco a algunos temas de la “co-participación”, además de que se ha reunido con comités de asesoría para tomar decisiones sobre la problemática que atañe al desarrollo urbano y su planeación. En algunos casos ha establecido redes con organismos similares al IMDUM, tal es el caso de la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación, en la cual convergen la mayoría de los Institutos de Planeación Municipal del país.

Derivado de lo anterior, se puede observar que si bien el IMDUM como encargado de la elaboración de los programas de desarrollo urbano ha incluido algunas prácticas de participación social en su tarea, éstas no han resultado del todo eficaces y eficientes.

Por una parte, aunque se cumple con los estatutos que marca la legislación correspondiente en cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación de los Programas y a la temática que deben contener, también es cierto que no se cumple a cabalidad con uno de los objetivos que persiguen los Institutos de Planeación, que es incorporar a la sociedad en este proceso.

En el caso de Morelia, el Artículo IV. del Reglamento del IMDUM, establece que debe existir la promoción de la planeación participativa a través de la consulta con la sociedad organizada, dependencias y entidades de la administración municipal, todo esto con la finalidad de elaborar o modificar los planes o programas que integran el sistema nacional de planeación.

Por otra parte, el mismo Reglamento, señala que dentro de sus funciones está: organizar congresos, seminarios, talleres y conferencias orientadas a promover la capacitación y difusión de la temática relacionada con la planeación integral del municipio, pero esto no se cumple cabalmente.

Estas funciones, deben servir a la planeación urbana para integrar, dar fuerza y preparar a la población para una participación social organizada realmente fructífera y atinada, que derive en la transformación del espacio en el ámbito del desarrollo urbano de Morelia. De ella surge la idea de construir las condiciones para apropiarse del territorio y dejar de verlo ajeno; es la que permite convertirlo en un espacio público con potencial para ser transformado.

LOS RESPONSABLES DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Existen dos partes que intervienen en el proceso de elaboración de los programas de desarrollo urbano en Morelia, y ambas son ampliamente responsables de los resultados que ésta ofrezca.

Por parte del Gobierno, el responsable principal es el IMDUM, en virtud de que es el organismo constituido básicamente para llevar a cabo todo el proceso de planeación urbana del municipio, y es a través de él, que se reúnen e involucran los diversos actores interesados en participar en este proceso.

Es el responsable de proponer, promover y dar a conocer la información necesaria que la población requiere para participar en el proceso del sistema estatal de planeación democrática. Además de ser el encargado de llevar a cabo actividades orientadas a promover la capacitación y difusión de la temática relacionada con la planeación integral del Municipio.

La otra parte responsable es la población en general reconociendo que si actúa de manera participativa, asume derechos y obligaciones que la llevarán a tomar parte en las decisiones y responsabilidades del territorio que habita.

La participación social organizada, genera que la población deje de estar situada en un estado paternalista y pasivo, donde las cosas se le ofrecen y ella (en muchas ocasiones) solo acepta a pesar de su disgusto y desaprovecha las posibilidades y canales que existen para intervenir y cambiar.

Es necesario destacar que, la participación social a lo largo del proceso de planeación urbana, genera por sí misma un sentimiento de satisfacción, debido a

la colaboración de las personas dentro de un plano de reconocimiento del trabajo e igualdad en la expresión de sus ideas, colocándose junto a los organismos gubernamentales encargados del desarrollo urbano, y no en un esquema estrictamente vertical.

Es tan importante la participación en el proceso de planeación urbana, que el programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en su Informe Global sobre Asentamientos Humanos 2009, señala:

“Para garantizar que la participación sea significativa, socialmente inclusiva y que contribuya a mejorar la planificación urbana, hay que cumplir una serie de condiciones mínimas, entre las que se encuentran: un sistema político que permita y fomente la participación activa de los ciudadanos; una base legal para la política y planificación locales que especifique cómo los resultados de los procesos participativos van a influir en la preparación del plan y en la toma de decisión; y mecanismos para que grupos socialmente marginados puedan expresarse tanto en una política representativa como en procesos de planificación participativos”. (PNUAH, ONU: 2009)

Considerando lo anterior, y como se observó en el capítulo 2, sobre “La participación social en los programas de desarrollo urbano de Morelia”; tanto la problemática como las soluciones planteadas en los programas, no reportan una modificación o cambio evidente tras la participación social, e incluso, aunque en el último Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Morelia 2010) se tienen identificados con precisión dos Programas y una Acción para fortalecer la participación social, ninguna se ha puesto en marcha hasta hoy.

SE DEBERÁ FORTALECER:

El tema de la participación social queda asentado principalmente en el discurso de los programas y en la legislación, y de manera práctica se realizan algunas acciones a medias para cumplir en términos legales lo que debería ser una labor cotidiana.

Hay muchas cosas por trabajar en el tema de la participación social organizada en los Programas de Desarrollo Urbano de Morelia, desde la perspectiva del Desarrollo Local, como es por ejemplo:

1. Abrir mayor espacio a la población que actualmente se encuentra marginada, para que desde su perspectiva ayude a visualizar directamente la problemática urbana que vive;
2. Promover mayor participación de los habitantes de Morelia en este proceso de planeación urbana, tanto como organizaciones como a personas físicas;
3. Conformar equipos de trabajo permanentes sobre diferentes temáticas urbanas (talleres, cursos, diplomados, mesas de discusión, conferencias, etc);
4. Propiciar mayor interacción con los organismos encargados de atender la problemática rural que existe en el municipio;
5. Hacer eficiente la oportunidad de difundir tanto la labor del IMDUM, como la importancia de los instrumentos de planeación;
6. Difundir en medios de comunicación al alcance de toda la población, los beneficios de contar con el IMDUM y con la inclusión de la participación social en el proceso de planeación urbana del municipio.

Es conveniente mencionar que tanto la participación social como el Desarrollo Local y la Planeación Urbana, son entes dinámicos en constante cambio, por lo tanto, adicional a los elementos mencionados, existen y se generarán muchos más que podrán ir modificando la manera de participar de los actores y por supuesto cambiarán la forma de concebir y apropiarse del territorio.

Sin embargo, se considera que de manera inmediata y permanente, el aspecto básico a fortalecer, es precisamente la promoción de la participación social. Desde el enfoque del Desarrollo Local se estaría constituyendo una colectividad para alcanzar un objetivo en común, mismo que sería acordado por la propia comunidad.

Para lograr este fortalecimiento, es necesaria la participación de todos los actores involucrados, por una parte, las autoridades y por otra la población organizada para que esto facilite la comunicación y retroalimentación de ideas y reflexiones. En este caso el IMDUM como autoridad gubernamental, sería el encargado de organizar la operación de esta participación, invitando e involucrando también a los diferentes organismos relacionados con el desarrollo urbano del municipio.

Esta interacción sería capaz de generar ideas innovadoras para resolver los asuntos relacionados con el desarrollo urbano del municipio, de esta manera el territorio, dejaría de ser territorio del gobierno y se convertiría en público, por lo tanto todos los actores serían los responsables de lo que ahí ocurriese, así como todos serían beneficiarios.

La instrumentación de los mecanismos por medio de los cuales se podría establecer la participación social, tendrían que respetar los elementos básicos del Desarrollo Local, es decir:

- a) Respetar los medios por los que la población se comunica, y hacer uso de ellos para difundir cualquier información referente a la participación social en los programas de desarrollo urbano.
- b) Conciliar entre las costumbres de la ciudad y las propuestas de cambio, intentando que sean mesurados y solo en respuesta a las necesidades colectivas, procurando la perspectiva a largo plazo.
- c) Trabajar siempre bajo un marco de respeto a los valores y tradiciones, incluyendo las espirituales o religiosas.
- d) Priorizar en todo momento, la difusión de información de manera oportuna, concisa y con un lenguaje accesible para la población en general.
- e) Realizar permanentemente diversas dinámicas de participación social a través de los representantes de las colonias.
- f) Organizar foros, talleres, mesas de trabajo, conferencias, referentes a la participación social organizada aplicada en la planeación urbana, dando a conocer las experiencias exitosas en el país y en América Latina.

Morelia es un municipio diverso, como lo es también su centro de población, y las acciones arriba mencionadas son generales, pero al mismo tiempo rescatan los valores endógenos. En esa medida se tendrán que realizar ajustes o modificaciones para seguir trabajando y lograr una Planeación basada en la participación social organizada.

El compromiso con el beneficio colectivo, es capaz de evitar muchos problemas políticos, sociales y económicos, por lo tanto, es recomendable que se prevean los costos *ex ante*, y se reduzcan los costos *ex post* de la actividad de la planeación urbana, incorporando la participación social como uno de sus principales elementos.

REFLEXIONES FINALES

Sin duda que lo abordado en la investigación, constituye tan solo una perspectiva sobre la participación social, y de inicio ha quedado demostrado que en materia de planeación urbana, no debe confundirse el hecho de propiciar opiniones o colaboraciones de grupos o sectores particulares con la participación, en virtud de que esta última implica un compromiso y voluntad de intervención colectiva y organizada en un espacio territorial.

Lo anterior, resulta de suma relevancia para efectos de considerar o pretender potenciar los procesos de planeación urbana como una acción colectiva, que detone o coadyuve al Desarrollo Local.

Dentro del marco del Desarrollo Local, es indispensable la participación social en la planeación urbana, ya que con ella se expresan de manera directa las apreciaciones sobre el territorio, además de que surgen ideas novedosas sobre la forma de resolver la problemática que se presenta, y se propician soluciones fructíferas bajo dinámicas mucho más incluyentes.

Ha quedado de manifiesto que en los últimos años, la planeación urbana introduce el concepto de participación social en su discurso, incluso está considerada en la legislación que sustenta la elaboración de los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano, pero solo recientemente comienza a permear en la práctica.

En el caso particular de Morelia, quedó demostrado que si bien la conformación del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano, tiene como motivación principal incentivar la participación ciudadana y hacer de la planeación urbana una actividad permanente a largo plazo y ajena a los cambios administrativos municipales, no ha logrado su objetivo.

La idea original de adoptar el modelo del Instituto de Pesquisas y Planeamiento Urbana de Curitiba (IPPUC) en Morelia, quedó simplemente como idea, pero ni su

estructura, ni sus atribuciones, ni sus actividades, se realizan de forma similar a él, por lo que no se garantiza que los actores morelianos respondan de la misma manera que los curitibanos.

Es importante señalar que IPPUC, el Instituto Municipal de Planeación de León (IMPLAN) el Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez (IMIP), trabajan intentando una dinámica integral, sinérgica y multisectorial, no solo se centran en una visión espacialista del desarrollo urbano. Se debe reconocer que no es un modelo ni la forma perfecta de hacer planeación urbana, sin embargo, se tienen resultados mucho más acertados para dar solución a la problemática socioterritorial.

Por lo tanto, al considerar las características endógenas del municipio de Morelia, y escuchar de manera directa las opiniones de los diferentes actores locales, la autoridad apoyada en la sociedad, podrá realizar un diagnóstico preciso, en un tiempo y espacio determinados, que permita iniciar con un proceso de planeación urbana acertado.

Con la investigación, se pudo apreciar que hasta ahora, la participación social queda en discurso, tanto en la ley como en los programas y aunque existen las previsiones para que se lleve a cabo, no se logra, ya que la mayoría de la población no participa. Es la autoridad gubernamental quien dicta los mecanismos para participar, así como también define las agrupaciones a través de las cuales se puede hacer, y establece quién tiene la facultad para determinar si las aportaciones son consideradas, pero omite señalar los parámetros para poder dictaminarlo, por lo que en muchos casos existen inconformidades al respecto.

La participación social en los programas de desarrollo urbano de Morelia, es incipiente, y en casi nada ha influido en las decisiones sobre el desarrollo urbano del territorio, ya que las decisiones se toman de acuerdo a la verticalidad del sistema integral de planeación urbana. Es decir, se establecen políticas sectoriales federales y sobre éstas se hacen planteamientos en el sistema, sin considerar las particularidades de cada territorio, incluyendo a sus actores.

Por una parte, en la práctica, se ignora la participación social o no se le da la importancia ni el espacio debidos por parte de la autoridad, y por otra, no existe verdadero interés de los actores por estimular formas de participación social, ya que la sociedad no cuenta con el conocimiento de que su participación es importante, está prevista por la ley y tiene ese derecho. No se han reforzado los canales diseñados con el ánimo de que exista y los actores ignoran que es su derecho llevarla a cabo

Se puede afirmar que la planeación urbana puede constituir una herramienta para alcanzar el Desarrollo Local, siempre que incluya la participación social como fuente de transformación del territorio. Sin olvidar que la participación definirá su objetivo, pero quienes determinarán la estrategia para llegar a él, serán los especialistas en el tema, teniendo siempre presente que serán los que concreten las decisiones de la sociedad pero no decidirán por ella.

Para lograr esto, debe existir una transformación de la cultura de la participación social, es decir, se debe trabajar en cambiar la idea paternalista y/o autoritaria que se tiene de que la autoridad gubernamental es la responsable de crear las condiciones que permitan el desarrollo urbano.

Por otra parte, se pudo constatar que en términos estrictamente jurídicos, la participación social está presente y cumple su función, estableciendo los medios a través de los cuales la sociedad tiene la oportunidad de participar. Sin embargo, no menciona ni cualitativa, ni cuantitativamente cómo debe ser esa participación, por lo que, como hasta hoy, basta por un lado, que se dé cumplimiento a lo que establece el Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán y se estará dando cumplimiento en los términos previstos por la ley. Y por otro, la legislación omite los criterios bajo los cuales las aportaciones de la sociedad pueden ser evaluadas para su incorporación en los programas ó pensar en desecharlas.

Así mismo, se carece de alguna forma o mecanismo que permita llevar a cabo la evaluación que dé lugar a reflexionar sobre si la manera en que se está llevando a

cabo la participación social en Morelia, brinda los resultados esperados en los objetivos para la planeación urbana tras la participación social.

En tanto que no se tenga definido esto con precisión, continuará llevándose a cabo este tipo de participación, que sólo sirve para validar el proceso de planeación urbana, aunque la problemática del desarrollo urbano siga creciendo y agravándose como hasta hoy, debido a que la población en general no se apropia y no respeta las políticas y acciones determinadas en los planes y programas de desarrollo urbano, ya que las considera ajenas a sus intereses.

El IMDUM y otras instancias municipales encargadas del desarrollo urbano y la planeación urbana, deberán trabajar para que la sociedad tome la responsabilidad que le corresponde en este proceso y hacerle saber que tiene derechos para participar. Al mismo tiempo se debe crear conciencia de la problemática, por tanto, asumirá obligaciones que será capaz de cumplir. De esta forma, la dinámica de participación cumplirá a cabalidad su intención, y se estará trabajando en el proceso del Desarrollo Local.

Por último, se buscó dentro del marco del Desarrollo Local, una aproximación a la participación social para obtener propuestas viables para la elaboración de los programas de desarrollo urbano, en este sentido se obtuvo que lo coyuntural de la participación social es que la población cree conciencia de su importancia dentro del proceso de planeación urbana, ya que éste servirá como una herramienta hacia el desarrollo urbano, en una perspectiva del Desarrollo Local.

Para que lo anterior se logre, es necesario contar con la información que permita tomar decisiones consensuadas sobre el desarrollo urbano, y no que sea solo un ejercicio de validación jurídica para contar con instrumentos de planeación con “buenas intenciones”.

Definir la participación social como medular en la planeación urbana, es adoptar el marco del Desarrollo Local, con una visión más amplia de lo que representan ambos conceptos, en el sentido de integralidad, endogeneidad, acuerdos, etc.,

pero sobre todo por la revaloración que se le concede a los agentes portadores de ideas y del cambio.

De esta forma, la participación dará lugar a concebir al territorio de forma diferente, no sólo como suelo, sino como el espacio socioterritorial en donde confluyen diferentes ideas y los actores buscan consensos en todo sentido, desde sus diferentes perspectivas.

Así, finalmente, se puede decir que con esta investigación se puede comprobar la hipótesis, y en general se cumplió el objetivo, sin embargo, también es importante señalar que se da lugar a llevar a cabo otros estudios que permitan instrumentar la propuesta de fortalecer la participación social en los programas de desarrollo urbano en Morelia, bajo la óptica del Desarrollo Local, tomando en consideración los elementos que fueron definidos como prioritarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco (1999). *Manual del Agente del Desarrollo Local*. Ediciones Sur. Chile.
- Albuquerque, Francisco (2007). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social. Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga. Año 1 – Nro. 0 – Abril, mayo, junio de 2007. (Disponible en: <http://www.innovacionlocal.org/popbiblio.php?id=0000000469>).
- Ardila Gómez, Arturo (2003). *Curitiba: una historia de cambio en la ciudad y en los planes*. Tercer Curso de Gestión Urbana Para Latinoamérica Lima – Perú, febrero 9 al 19.
- Arocena, José (1995). *El desarrollo Local. Un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana. Universidad Católica de Uruguay, Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Arroyo, Jesús y Sánchez, Antonio (2003). "Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional", en Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador) *Políticas públicas municipales; una agenda en construcción*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Ávila García, Patricia (s/f). *Especulación del suelo y deterioro socioambiental en la ciudad de Morelia: el caso de la desregulación de la planeación urbana (1983-2003)*. El Colegio de Michoacán. Morelia. (disponible en http://imaginarios.com.mx/redmcs/syp/iv/barrios_populares/mesa1/patricia_avila_garcia.pdf consultado septiembre 25 2012)
- Barkin, David (1998). *Riqueza, pobreza y desarrollo sostenible*. Editorial Jus y Centro de Ecología y Desarrollo. México (disponible en: <http://anea.org.mx/docs/Barkin-Sostenibilidad.pdf>).
- Boisier, Sergio (1999). *Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?*, Santiago de Chile, mimeo.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*. FCE. México.
- CIFAL (2005). *Ciudades Sostenibles en la Práctica. Curitiba: usted está aquí*. INUFI. Curitiba.
- Cital Beltrán, Pedro (2009). *De los "límites de la planeación urbana" a la definición del "modelo de gestión urbana den Ciudad Juárez"... ¿hacia*

un desarrollo sustentable al dominio de los “ni lugares”? Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, vol. 18, núm.35, enero-junio, 2009, pp. 75-87 Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Ciudad Juárez, México. (disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=85916757007>)

- Coraggio, José Luis (1999). *Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo*. Política Social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad. UNGS, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, Argentina.
- Coraggio, José Luis. (2004). *La gente o el capital. Desarrollo local y economía del trabajo*. CIUDAD, Instituto Fronesis, EED, ILDIS, Abya-Ayala de Ecuador y Espacio Editorial de Buenos Aires, Argentina.
- Dematteis, Diuseppe y Governa, Francesca (2005). Boletín de la A.G.E. No. 39 *Territorio y Territorialidad en el Desarrollo Local. La contribución del modelo SLOT*. Departamento de Interateno Territorio. Politécnico y Universidad de Turín. Turín.
- Escobar, Arturo (1999). *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Instituto Colombiano de Antropología. Bogotá.
- Escobar, Arturo (2010). *Territorios de diferencia: lugar, movimiento, vida, redes*. Enviñón Editores. Colombia.
- Fukura, Iuri (2010). *Planeación Urbana en Curitiba*. En Quivera, vol.12, num.1, enero-junio. Pp.52-69 Universidad Autónoma del Estado de México. México.
- García Espinosa, Abigail. (2004). *Mejoremos nuestro barrio: un ejercicio de micro planeación en colonias populares de ciudad Juárez*, en Textos del IV seminario Taller Internacional de la Red mexicana de ciudades hacia la sustentabilidad. CD anexo. UMSNH, COLMEX, Morelia. (disponible en http://imaginarios.com.mx/redmcs/syp/iv/barrios_populares/mesa2/adriana_abigail_garcia_espinosa.pdf consultado 27 diciembre 2012).
- García Mata, Víctor (2005) *La planeación urbana en ciudad Juárez*. Avances. UACD. ICSA. Ciudad Juárez.
- Giménez Montiel, Gilberto (2002). en *Sociología de la identidad*. Chihu Amparán, Aquiles (coordinador). México, Miguel Ángel Porrúa.
- Gonzáles Butrón, María Arcelia y Barkin, David (2009). *Otra economía posible para el desarrollo. Propuesta desde América Latina en Economía Social y desarrollo local*. Coord. Gonzáles B., María A.,

Rosalía López P. e Hilda Guerrero G.R. Eds. UMSNH, UNAM y UNGS. Morelia.

- Gonzáles Butrón. María Arcelia y Vidales González, Raúl César (2007). *Hacia un sistema de planeación del desarrollo en Michoacán. Reflexiones para su emergencia institucional y organizacional*. SEDESOL, FEVAQ, EMAS, CEMIF. Morelia.
- Graizbord Sánchez, Boris (1999). *Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social*. Economía Sociedad y Territorio. El Colegio Mexiquense. México.
- Gudynas, Eduardo (2011). *Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo*, en revista América Latina en Movimiento, num 42, febrero. ALAI. Ecuador.
- Guillen Amalia, Sáenz Karla, Badii Mohammad y Castillo Jorge (2009). *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. (disponible en: [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf))
- Gutiérrez Garza, Esthela y González Gaudiano, Édgar (2010). *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*. UANL, XXI. Nuevo León.
- Gutiérrez Tamayo, Alberto L. y Sánchez Mazo, Lina M. (2008). *Planeación para el desarrollo integral del territorio* en Sentidos contemporáneos de la planeación y el desarrollo. Bitácora 13. Bogotá.
- Hinkelammert, Franz J (2002). *El sujeto negado y su retorno*, en revista Pasos, Departamento Ecuménico de Investigaciones, núm. 104, noviembre, diciembre. San José, Costa Rica.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso (2010). *Estrategia de participación social en la planeación urbana como vía de cohesión social*. Por unas regiones y ciudades más inclusivas. Extracto de ensayo. Andalucía.
- Jáuregui Carrillo, Claudia y Chauca Malásquez, Pablo (2010). *La formación de funcionarios municipales para el Desarrollo Local*. en Pablo M y Nava Hernández, Eduardo (coordinadores). Relaciones, Contextos y Actores Sociales para el Desarrollo Local en México. UMSNH, FEVAQ. Morelia.
- Leff, Enrique (2005). *La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza*. En: *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalizaçãõ*. UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Brasil.
- López Paniagua, Rosalía (2003). "Actores y procesos sociales en la planeación de un barrio popular: San Simón Ticumac". En Ziccardi, Alicia (coord.) Planeación participativa en el espacio local. cinco

programas parciales de desarrollo urbano en el D.F., UNAM, pp. 91-118 México.

- López Paniagua, Rosalía (2004). *“Participación comunitaria y desarrollo local. Obstáculos y alternativas en Michoacán”*. Realidad Económica No.17, mayo, pp. 3-9. Morelia.
- Lozano Uvario, Katia M. (2007) *Los sistemas productivos locales y la importancia de la innovación en la construcción del territorio: El caso de la industria mueblera en Jalisco, México*, en Revista Economía Informa. UNAM, Guadalajara.
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986), *Desarrollo a Escala Humana, Una opción para el futuro*. CEPAUR y Fundación Dag Hammarskjöld. Proyecto 20 Editores. Medellín.
- Pascual Esteve, Josep Ma. Y Pascual Guiteras, Júlia (2009). *Cohesión Social y Gobernanza democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Coordina: América – Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). Junta de Andalucía. Andalucía.
- Peña Flores, Magda y Escudero Peña, Natalia (2001). *Urbanismo participativo creador de identidad social: Curitiba*. Urbano [en línea], vol. 4 (disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19840414>. ISSN 0717-3997).
- Pérez Carrillo, Bartolomé y Carrillo Benito, Emilio (2000). *Desarrollo Local: manual de uso*. ESIC editorial y FAMP. Madrid.
- Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca (2003), *Modernidad, Posmodernidad, Globalización y Territorio: Un recorrido por los campos de las teorías*. México, Miguel Ángel Porrúa y UAM-Xochimilco.
- Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca (2007). *Escala Local y Desarrollo: Significados y Perspectivas Metodológicas*. En R. Rosales Ortega, *Desarrollo Local: Teorías y Prácticas Socioterritoriales*. Porrúa y UAM Iztapalapa. México.
- Recabarren, L. y Aubry, M. (2005), *“Resultados del estudio de asociatividad y participación ciudadana”*, en Varios Autores, *Más democracia. Propuestas para la participación ciudadana*. Más Voces, Santiago de Chile.
- Reyes, Giovanni (2007) *Principales teorías sobre desarrollo económico y social*. (disponible en <http://www.zonaeconomica.com/teorias-desarrollo>).
- Rosales Ortega, Rocío (coord.)(2007), *Desarrollo Local: Teorías y Prácticas Socioterritoriales*. Porrúa y UAM Iztapalapa. México.

- Sfozi, Fabio (2007). *Del Distrito Industrial al Desarrollo Local*. En R. Rosales Ortega, *Desarrollo Local: Teorías y Prácticas Socioterritoriales*. Porrúa y UAM-Iztapalapa. México.
- Vachon, Bernard (2001), *El desarrollo local, teoría y práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo*. Ediciones TREA. Gijón
- Vázquez Barquero, Antonio (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de de creación de empleo*. Ediciones Pirámide. Madrid.
- Vázquez Barquero, Antonio (1999). *Desarrollo redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Ediciones Pirámide. Madrid.
- Villalpando Ochoa, Ricardo (1979). *La planeación del desarrollo urbano en México*. UNAM. México. (disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/38/cnt/cnt3.pdf> fecha de consulta diciembre 13 2012)

Páginas electrónicas consultadas:

- Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP). (<http://www.amimp.org.mx/> consultado 8 octubre 2012)
- *Ciudades para un futuro más sostenible. Modelo de colaboración de Curitiba*. (2004) Boletín CF+S, 2004 (<http://habitat.aq.upm.es/dubai/04/bp2543.html> consultado 9 noviembre de 2012) Curitiba.
- Consejo Estatal de Ecología del Estado de Michoacán. (<http://www.coeeco.org.mx/> consultado 23 enero 2013) Morelia.
- García Mata, Víctor. (2005). *El proceso de planeación en ciudad Juárez*. (<http://www2.uacj.mx/icsa/investiga/rniu/pnencias%20pdf/pon.%20victor%20garcia.pdf> consultado 24 octubre 2012) México.
- Instituto de Pesquisas y Planeación Urbana de Curitiba. (<http://www.ippuc.org.br/default.php> consultado 16 octubre 2012)
- Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez. (<http://www.imip.org.mx/imip/imip.php> consultado 20 octubre 2012)
- Instituto Municipal de Planeación de León. (IMPLAN consultado el 19 de noviembre 2012)
- Mata, Sara Noemí (2012) *IMPLAN, gloria pasada*. (<http://leon.milenio.com/cdb/doc/impreso/9160377> consultado 13 de diciembre de 2012). León.

- México en Cifras. INEGI. (www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/español/.../población16.doc consultado 26 enero 2013) México.
- Paraná en Números. Instituto Paranaense de Desarrollo Económico y social. (http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=2 consultado 26 enero 2013) Paraná.

Planes, Programas, Leyes y Reglamentos consultados:

- Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. (2007) *Código de Desarrollo Urbano de Michoacán de Ocampo 2007*. Morelia.
- Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo (1983) *Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio del Estado de Michoacán de Ocampo*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. Segunda sección. No. 79. Morelia.
- Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. (2012) *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo*. (disponible en http://www.congresomich.gob.mx/Modulos/mod_Biblioteca/archivos/628_bib.pdf) Morelia.
- Gobierno Federal (2012). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- H. Ayuntamiento de Morelia. *Reglamento de Participación ciudadana*. (2004). Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Michoacán de Ocampo. Morelia.
- Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (2004) *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2004*. H. Ayuntamiento. Morelia.
- Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (2010) *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2010*. Morelia.
- Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia. (1998) *Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Morelia 1998-2015* (ó 2000). H. Ayuntamiento. Morelia.

- *Ley Orgánica del Instituto Municipal de Investigación y Planeación. (2005)* (disponible en <http://ebookbrowse.com/ley-organica-imip-pdf-d194215747> consultado 25 enero 2013)
- ONU- HABITAT. (s/f) *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2009)*. (disponible en [http://www.maec.es/es/MenuPpal/Asuntos/ConozcaNNUU/Paginas/PROGRAMA%20DE%20NACIONES%20UNIDAS%20PARA%20LOS%20ASENTAMIENTOS%20HUMANOS%20\(ONU-HABITAT\).aspx](http://www.maec.es/es/MenuPpal/Asuntos/ConozcaNNUU/Paginas/PROGRAMA%20DE%20NACIONES%20UNIDAS%20PARA%20LOS%20ASENTAMIENTOS%20HUMANOS%20(ONU-HABITAT).aspx))
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1992). *Plan Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia Michoacán 1992*. Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. Morelia.
- Secretaría de Urbanismo del Gobierno del Estado de Michoacán (1983). *Plan Director de Desarrollo Urbano Morelia 1983*. Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. Morelia.
- Secretaría de Urbanismo del Gobierno del Estado de Michoacán (1986). *Plan de Desarrollo Urbano de Morelia 1986*. Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. Morelia.