

AERYC: VI CONFERENCIA

Barcelona, 1 y 2 de diciembre de 2008

Políticas de cohesión social y globalización: El papel de las ciudades y las regiones

Estrategia de Participación Social en la Planeación Urbana como Vía de Cohesión Social

DR. ALFONSO IRACHETA

DICIEMBRE DE 2008

Estrategia de Participación Social en la Planeación Urbana como Vía de Cohesión Social

Introducción

La cohesión social es una consecuencia o un producto que emana de una serie de condiciones históricamente construidas en cualquier sociedad. Entre estas, destaca la idea de pertenencia a una comunidad y el compromiso que esto genera para atender sus necesidades y para respetar sus reglas de convivencia por medio de arreglos institucionales diversos.

Conforme avanzan los procesos globales: en la economía, en las comunicaciones, en la política, en la demografía, en la cultura, etcétera, la cohesión social enfrenta severos retos porque se ve influenciada por percepciones distintas que provienen de otras realidades nacionales o regionales. El resultado es diverso:

- Por una parte, algunas sociedades confirman su condición histórica y se refrendan como comunidades, sin dejar de involucrarse en movimientos globales que influenciándolas no logran transformar su esencia.
- Por la otra, las comunidades menos cohesionadas o que enfrentan severas crisis de diversa naturaleza y choques culturales fuertes ante la influencia de corrientes provenientes de otras culturas.

La cohesión social es también un fenómeno marcado por las condiciones socioeconómicas concretas de desarrollo que enfrenta cada comunidad. A mayor calidad de vida y menor inequidad social, las posibilidades de cohesión social aumentan y viceversa, conforme la brecha en la distribución de la riqueza y las oportunidades se profundizan, menores son las posibilidades para que las comunidades se integren, simplemente porque la capacidad económica tan diferenciada, provoca más aislamiento y fragmentación social y espacial.

Ya Milton Santos lo advirtió desde la década de 1970 al observar la formación de dos grandes circuitos socioeconómicos en las economías de menor desarrollo relativo de América Latina, con una clara materialización espacial en las ciudades: por una parte, el circuito tradicional, premoderno y de muy bajo ingreso, que apoya, por la vía de la sobreexplotación, la acumulación del otro, el circuito moderno, globalizado.

Ambos se sobreponen al momento de la producción, coincidiendo en los centros económicos más dinámicos de las ciudades; los que cubren los empleos menos remunerados y menos deseados, son los que desarrollan actividades de baja productividad y desarrollo tecnológico que son no obstante, indispensables para que operen los circuitos modernos.

Al momento de la habitación, estos grupos son segregados a las peores localizaciones urbanas, marcando con claridad la fragmentación / segregación socioespacial que define a las ciudades de la globalización en este subcontinente.

Descubrimos entonces que no existe cohesión social, porque no existe una comunidad como tal, sino un conjunto de comunidades claramente diferenciadas, en primer lugar, por el ingreso y capacidad de consumo y, también, por su localización en el espacio urbano.

Aparece la necesidad de enfrentar estos fenómenos y reconocemos que carecemos de herramientas para el análisis y la atención de estos fenómenos. Por ello, recuperar la planeación participativa, resulta importante. No es solo, la cuestión de contar con elementos técnico-científico-político para medir, localizar y comprender los fenómenos, sino también para construir caminos que permitan reducir las contradicciones que el sistema o el modelo económico-político ha impuesto.

En este contexto, se desarrollan ideas preliminares sobre la necesidad de definir un proyecto urbano –a través de un plan- y hacer de la participación 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.

Es evidente, que no enfrenta las causas de la desigualdad y la acumulación, pero al menos, desde una perspectiva de gobernanza democrática de base territorial, apunta a crear espacios e encuentro entre actores sociales, cuando de definir el futuro de la ciudad se trata.

1. Las limitaciones de la planeación urbana en México

Las formas y procesos tradicionales de planificación urbana en México y las estructuras municipales para ordenar el crecimiento de las ciudades, han alcanzado un punto en el que sus resultados son muy limitados, poniendo en riesgo la calidad de vida urbana y la sustentabilidad.

En general, el proceso de elaboración del plan de desarrollo urbano en ciudades mexicanas se caracteriza por:

- Ser poco participativo.
- Su estructura es rígida.
- Su contenido es parcial.
- Existen grandes limitaciones para que autoridades y sociedad cumplan su contenido.
- Carecer de fuerza normativa.
- Carecer de consecuencias (políticas, administrativas, penales) por su incumplimiento.
- Sus modificaciones y actualizaciones tienden a ser en gran parte discrecionales y no toman en cuenta la opinión pública ni los impactos que podrían generarse en los aspectos ambientales, urbanísticos, sociales y económicos.

El resultado es que son otras fuerzas sociales y no el gobierno, las que orientan el desarrollo urbano, con objetivos cada vez más alejados de 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, solo las sufren; por la otra, los planes y programas de desarrollo urbano tienden a ser rebasados por la realidad urbanística.

Ninguna ciudad mexicana ha sido ajena a estos problemas. Sin embargo, a partir de la última década del siglo XX en que se inicia el proceso de reflexión desde la sociedad local sobre estos problemas y se da pie a la creación de institutos municipales de planeación –IMPLAN-, se establecen nuevas bases que pueden resolver las limitaciones mencionadas.

Esto significa que diversos actores sociales, especialmente del ámbito local, han entendido el valor que tiene ordenar la ciudad y hacerla habitable para todos.

Igualmente, significa que existen nuevas estructuras y formas de planificar que se están implantando, que rebasan a las ya obsoletas que se niegan al cambio y que pueden ser caminos para atender las contradicciones y carencias de las ciudades y su entorno metropolitano.

2. ¿Cuáles son las orientaciones principales para resolver las causas de esta problemática?

En primer lugar, la sociedad urbana y su gobierno deben luchar por reducir a su expresión equilibrada el carácter mercantil del suelo urbano y urbanizable de la ciudad.

Es decir, es necesario establecer reglas e instrumentos para que la ciudad deje de ser para efectos prácticos, solo un conjunto de mercancías, donde ha sido sumamente difícil limitar la ocupación, densificación y/o explotación de todo tipo de espacios que resultan de interés para el mercado inmobiliario.

Se ha perdido espacio público y no se crea nuevo porque domina la visión comercial frente a la comunitaria. Se han invadido y vendido derechos de vía y se están explotando y deteriorando lugares de alto valor ambiental. Los espacios que por sus cualidades debieran ser para toda la comunidad, son comercializados perdiéndose el carácter comunitario de la ciudad.

El resultado social ha sido muy claro; conforme ha avanzado la ciudad-mercancía, desde la década de 1980, se ha acelerado la segregación social de las familias de menor ingreso, porque el crecimiento del precio inmobiliario es muy superior al de su salario o ingreso; en consecuencia, no pueden pagar por 'esa' ciudad y tienen que crear otra, la informal – irregular-ilegal, donde pueden asentarse por un menor precio de suelo y uno mucho mayor para acceder a las condiciones mínimas de vida digna.

En segundo lugar, los documentos del sistema de planeación (desde el Plan Municipal de Desarrollo hasta el Plan de Desarrollo Urbano), deben integrarse y tener una visión de largo plazo. La realidad actual es que, desde la marginación de la planeación como instrumentos de gobierno en la década de 1980 y su sustitución por los mercados (particularmente el inmobiliario), el sistema de planeación perdió fuerza y sentido; en consecuencia, no ha sido el plan el instrumento para tomar decisiones de localización, sino particularmente, las 'necesidades' del sector inmobiliario legal y el ilegal.

Por esto, se debe trabajar para dotados de fuerza legal con el propósito de garantizar que lo planeado se cumpla; igualmente, es necesario que la sociedad participe efectivamente en su elaboración, ejecución y evaluación como vía de apropiación del proyecto de ciudad, lo que permite asumir que será posible su aplicación y defensa en mayores plazos que los establecidos por la ley para los gobiernos municipales.

El objetivo es que el Plan de Desarrollo Urbano sea, en última instancia, el resultado de los acuerdos y compromisos 'de hacer' por parte de los actores sociales y el gobierno, y no quede limitado a solo buenas intenciones sin consecuencias por incumplimiento. Es decir, el plan deja de ser el propósito principal del sistema de planeación, para ser sustituido por el acuerdo, la gestión y el compromiso hacia la acción. El plan es el documento que formaliza lo anterior.

En tercer lugar, se deben crear o poner en práctica instrumentos efectivos de diseño, administración, información, participación y difusión, para que el plan no sea un documento prácticamente desconocido y que no refleje el sentir de la comunidad ni su proyecto para el futuro de su ciudad. No es posible que una comunidad se integre en torno a un proyecto que los afecta directamente, como es el plan de desarrollo urbano, si no lo conocen o su lenguaje y estructura son tan especializados que no los comprenden.

En cuarto lugar, es fundamental articular los intereses político-administrativos del gobierno y las necesidades de los diferentes grupos de la sociedad, evitando que el plan refleje solo lo que los políticos y/o los técnicos de planeación suponen que requiere la ciudad, cuestión que ha mostrado ser, cuando menos, limitada en los planes urbanos vigentes. Una planeación participativa, gestionada desde la perspectiva de la gobernanza, implica necesariamente el reconocimiento que el gobierno es

uno de los actores y no el único y que, solo con el concurso de las diferentes fuerzas sociales es posible construir un proyecto de ciudad que atienda las necesidades de cada uno.

En quinto lugar, se requiere un esfuerzo particularmente relevante, para que los gobiernos municipales que conforman las conurbaciones / metrópolis ‘entiendan’ el significado del proceso de urbanización y sus consecuencias, ya que este proceso, primero dentro del territorio de la ciudad central y después a nivel metropolitano, se ha tornado sumamente complejo requiriendo de conocimientos expertos e interdisciplinarios que no es fácil incorporar.

Finalmente, es necesario crear dos sistemas: uno de Información geográfica para la planeación urbana / metropolitana y otro de indicadores para medir los avances y evaluar la ejecución del plan. También es central desarrollar los procesos y acuerdos para obtener la información, para analizarla y aplicarla, con lo cual, las decisiones urbanísticas son tomadas a partir de datos locales legitimados y no de experiencias copiadas o impuestas por otras realidades.

Solo a manera de ejemplo, deben considerarse las políticas y proyectos habitacionales promovidos por el gobierno federal a partir de 2000 y que han producido varios millones de viviendas en todas las ciudades mexicanas.

Se han caracterizado por construirse alejados del centro urbano, donde la tierra es más barata, y sin las condiciones que requiere una comunidad urbana; el resultado es una creciente ‘anomia’ que deriva de la falta de un proyecto social orientado a la cohesión.

Otro ejemplo, es la tendencia a concentrar casi todo el recurso de obra pública en vialidades para automóviles en la mayor parte de las ciudades importantes del país, sin un programa de largo plazo para el transporte público; cuando la estructura de las ciudades es antigua y no diseñada para el coche, la congestión del tránsito y la baja movilidad se convierten en asuntos políticos que irritan crecientemente a la sociedad.

Finalmente, el abandono ambiental del entorno de la ciudad en cuanto al consumo de agua, destrucción de la masa forestal y proliferación de residuos sólidos sin control, simplemente porque se ha asumido que los recursos son inagotables o que la crisis del ambiente es un asunto de expertos acelerados.

Todas estas políticas, muestran la urgencia de recuperar la ciudad para todos y convertir su planificación-gestión-acción, en un asunto de alta política.

En síntesis, las orientaciones principales para enfrentar los problemas expuestos, nos exigen un sistema de planeación fundado en: Visiones integrales de la ciudad / metrópoli; con compromisos hacia el largo plazo que se empiezan a cumplir ya; con una participación efectiva de la sociedad basada en acuerdos y compromisos para desarrollar un proyecto urbano compartido; es decir, un camino fundado en la convergencia de ideas y la búsqueda de mayor cohesión en torno al proyecto de ciudad que a todos afecta, es el camino a transitar en las ciudades mexicanas.

Implicará luchar por planes-ley, de muy alta calidad técnico-científica y aprobados por todos los actores sociales, para que las autoridades locales puedan detener las tendencias negativas en la ocupación del territorio urbano y sus zonas metropolitanas y revertirlas hacia un proceso de desarrollo efectivo, que sea social y ambientalmente sostenible.

3. ¿Qué condiciones y requerimientos debe cumplir el Plan de Desarrollo Urbano?

3.1. Las condiciones

Para contar con un plan más democrático y efectivo, es necesario construir un proceso de gestión del desarrollo de la ciudad y su metrópoli, que cumpla con algunas condiciones mínimas:

1) Debe haber una fuerte intención del gobierno municipal, de promover una participación efectiva de la sociedad en las decisiones del desarrollo urbano, lo que implica en un sentido, compartir el poder con los diferentes segmentos y grupos de población (gobernanza democrática). Implica construir e instituir canales de participación, a través de espacios y vínculos permanentes, que involucren todo el proceso de planeación territorial.

2) Es necesario adecuar los procesos de planeación urbana a las nuevas formas de organización y prácticas de la administración pública, que se caracterizan por la presencia de nuevas estructuras de planeación (IMPLAN) y por procesos de participación más efectiva de la sociedad y modernización de las formas de actuación de la autoridad local.

3) Se requiere hacer del sistema de planeación y del plan, instrumentos ampliamente conocidos y aplicados por los actores sociales; de ahí que todos los productos y resultados de cada etapa del proceso, deben difundirse a través de la producción de información en lenguaje accesible.

3.2. Los requerimientos

Estas condiciones deben permitir:

- Definir un verdadero proyecto de ciudad / metrópoli, no solo como resultante de predicciones sobre el futuro, sino como un conjunto articulado e integrado de propuestas y de compromisos compartidos, para incorporarlos y para poner en valor las oportunidades de desarrollo urbano que se presenten.
- Fortalecer el proceso de planeación municipal y la reglamentación del desarrollo urbano (un ejemplo es la incorporación del dictamen de impacto urbano).
- Involucrar de manera efectiva a la sociedad en los procesos de decisión que afectan la comunidad urbana, por medio de acuerdos y compromisos, en los que todos los participantes ganan al cumplir lo acordado en el plan.

4. El contenido básico del Plan de Desarrollo Urbano (PDU)

4.1. Contenido del PDU de acuerdo con la legislación de asentamientos humanos

Un Plan de Desarrollo Urbano debe cubrir los aspectos mínimos que la legislación establece. En este sentido, las legislaciones de desarrollo urbano de los gobiernos estatales en lo general definen que se deben señalar las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de la ciudad y se debe establecer la zonificación correspondiente¹ que contendrá:

- Las áreas que integran y delimitan a la ciudad;
- Los aprovechamientos predominantes en sus distintas zonas;
- Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;

¹ El tema de la zonificación debe ser profundamente revisado, ya que si bien la legislación lo establece, no parece ser la mejor opción para definir dónde sí y dónde no urbanizar en las ciudades mexicanas; la razón es que buena parte de ellas cuentan con suelo autorizado suficiente o que excede las demandas presentes y previstas en el largo plazo, considerando como indicador base el crecimiento poblacional y las densidades vigentes.

- Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;
- La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;
- Las densidades de población y de construcción;
- Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;
- Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos;
- Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de la ciudad y las reservas para su expansión, y;
- Las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes.

4.2. Contenido sustantivo del Plan de Desarrollo Urbano

El contenido del PDU deberá comprender:

- Una METODOLOGÍA preparada, coordinada y ejecutada participativamente, para lo cual la autoridad local emitirá las bases y orientaciones que definan:
 - El contenido mínimo que deberá tener el plan.
 - Los procedimientos de participación, los periodos y etapas de análisis, los participantes y todo aquello que garantice que la sociedad local se interiorice del contenido, dialogue y debata sobre este y se incorporen sus ideas y propuestas o se justifique su no inclusión.
- Un DIAGNÓSTICO INTEGRAL, conformado por dos partes:
 - Una de carácter TÉCNICO -elaborada por la institución responsable de la planeación en el municipio (de preferencia un Instituto Municipal de Planeación – IMPLAN) como instancia técnica, en la que se incorporen los relevamientos, datos y estudios; con el apoyo del sistema de información geográfica (SIG), se constituirá una base cartográfica, estadística y de información necesaria para conformar una visión integral de la ciudad (de sus sectores, sus particiones territoriales y sus grupos sociales), aprovechando la información oficial de las instituciones especializadas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía -INEGI, Consejo Nacional de Población -CONAPO, Gobierno Estatal y Municipal, otros) o incorporando nueva información.
 - Otra de carácter COMUNITARIO, construida participativamente a través de un proceso ordenado y consensado que permita armar un retrato de la ciudad, construido en distintas instancias de participación, a través de reuniones, mapas, historias, registros fotográficos, etcétera, que contenga los grandes temas, fenómenos y problemas de la ciudad (conurbación o metrópoli), destacando: La estructura urbana. El suelo urbano y peri-urbano y sus mercados. Los procesos habitacionales. La movilidad urbana. Los procesos sociales y económicos. Las infraestructuras y servicios básicos; Los equipamientos, para la producción y sociales. Las

condiciones del medio ambiente y los recursos (naturales y construidos). La imagen urbana. Las bases institucionales e instrumentales para la planeación local, entre otras cuestiones.

Ambas partes deberán considerar los siguientes aspectos: Características actuales de cada fenómeno o sector; su evolución y perspectivas; sus problemas, conflictos y potencialidades; los actores sociales involucrados; sus causas y posibles impactos o consecuencias.

3) Una PROPUESTA CONSENSUADA entre las autoridades locales y la sociedad que contenga detalladamente:

- Los objetivos que persigue la comunidad urbana.
- La definición de los ejes estratégicos y los temas prioritarios para el desarrollo de la ciudad.
- La identificación de los programas y acciones a desarrollar para poner en marcha las políticas y estrategias del plan.
- El destino de las diferentes áreas del municipio, es decir: la definición de reglas para uso y ocupación del suelo (DÓNDE SÍ Y DÓNDE NO URBANIZAR).

- Los parámetros urbanísticos y los instrumentos de toda naturaleza que permitan y orienten la ocupación de cada área²;

4) Las orientaciones generales para la transformación del tejido urbano existente y para la expansión de la ciudad.

5) La definición del período de vigencia de las disposiciones del plan y de las etapas en el tiempo y en el espacio para su aplicación.

6) La definición de los acuerdos y los compromisos de acciones, de proyectos y de inversiones, que asume cada actor social y el gobierno en cada sector y partición territorial de la ciudad o metrópoli.

7) La definición detallada del proceso de ejecución y de gestión del plan en cuanto a:

- Quién asume qué compromisos, en dónde y para qué plazos.
- Cuándo se ejecutarán, qué acciones y proyectos.
- Cómo se ejecutará cada acción y con qué recursos y con qué instrumentos y apoyos.
- Quién, cuándo y cómo se procederá a monitorear el proceso de ejecución del plan y de cada proyecto y acción comprometidas.
- Quién, cuándo y cómo se deberá revisar y evaluar el avance del plan y se definirán los cambios y actualizaciones que requiera. Para esto, será necesario definir las reglas y procedimientos, así como crear una estructura participativa de manera que el proceso de actualización del plan implique uno similar al de elaboración, con lo cual se reduce el riesgo de que cada autoridad recién electa, pretenda cambiar el plan perdiendo su orientación de largo plazo.
- Cómo se vinculará la ejecución del plan con el ejercicio de los presupuestos (anual y plurianual). La elaboración de programas sectoriales y territoriales para una administración

² De manera más concreta: A) Los proyectos programados en las diferentes esferas que hacen a la ordenación urbanística del territorio, como es el sistema de espacios públicos (red vial, parques y espacios verdes en general), la red de infraestructuras de servicios, la dotación de equipamientos, la vivienda social, esquema de movilidad y transporte público;

B) Los sitios y áreas sujetos a régimen de protección; C) Las áreas que remiten a una instancia detallada o particular de planificación (planes especiales); D) Las políticas integradas para el manejo del suelo: densidades toleradas en el resto de las áreas para su posterior remisión a las normas generales referidas a la subdivisión, ocupación y uso del suelo urbano, etcétera. La definición de áreas restringidas: centros históricos, derechos de vía, zonas sensibles ecológicamente (márgenes de ríos y lagunas, dunas en las costas, manglares, humedales, zonas escarpadas o con fuertes pendientes, entre otras, de acuerdo a las condiciones de cada ciudad.

municipal y los programas operativos anuales de inversión, son los instrumentos principales para resolver esta vinculación.

5. Estrategia de consulta y participación social

5.1. Criterios

El proceso de actualización y modificación del Plan de Desarrollo Urbano, deberá cumplir con los siguientes criterios:

a) Deberá SER PARTICIPATIVO: La coordinación del proceso de elaboración, actualización y/o modificación del plan o programa, deberá ser compartida por el gobierno local con la sociedad organizada preferentemente a través del IMPLAN o institución participativa similar. La razón de este criterio, es que el Plan de Desarrollo Urbano integra las acciones y compromisos de la sociedad y su gobierno y no sólo los de este último, y que sólo con el concurso de ambos, existen posibilidades de que la ciudad / metrópoli se desarrolle efectivamente y resuelva en el largo plazo sus problemas por medio de acciones y proyectos sistemáticos y concatenados a lo largo de varias administraciones municipales.

b) El Plan deberá tener una ESTRUCTURA INTEGRAL, de manera que las orientaciones y propuestas para el desarrollo económico, social, territorial y ambiental, sean el producto de un solo proceso metodológico y participativo. Con ello, deberá subsumirse o integrarse en una sola estructura el Plan de Desarrollo Municipal que obliga la legislación de planeación de las entidades federativas, con el Plan de Desarrollo Urbano que obliga la legislación de asentamientos humanos o desarrollo urbano y el Plan de Ordenamiento Ecológico del Territorio que obliga la legislación ambiental de cada entidad, considerando que los tres atienden una sola realidad y que sus diferencias son de énfasis en algunos fenómenos y de visiones particulares que derivan del enfoque de cada plan.

c) El plan deberá contener una VISIÓN Y COMPROMISOS DE ACCIÓN PARA EL LARGO PLAZO, bajo el principio que ningún problema, fenómeno u oportunidad de desarrollo en ningún municipio y ninguna ciudad, se puede resolver en un periodo de gobierno y que la única manera de mantener a lo largo de múltiples administraciones las orientaciones y proyectos, es con compromisos de largo plazo formalizados y legalizados en este instrumento, para que obliguen al gobierno municipal, a los otros ámbitos y poderes del gobierno y a la sociedad.

d) El plan deberá DIFUNDIRSE MASIVAMENTE, tanto en lo relativo a su contenido (problemas y propuestas), como lo referente a los procesos, tiempos y formas de participación: La promoción y publicidad de este proceso debería cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser amplia, aprovechando todos los medios masivos de comunicación disponibles en la ciudad / metrópoli.

- Ser accesible a todos los miembros de la comunidad, en cuanto al lenguaje utilizado y en cuanto a las técnicas de información y difusión utilizadas. Al tiempo, debe discriminar por actores sociales la información a proporcionar, de manera que cada

miembro de la sociedad aporte al todo y particularmente a lo que le es más propio y directo.

- Estar programada para que se realice con antelación a cada instancia de participación.

- Toda instancia de participación, será publicada y divulgada, antes, durante y después de ocurrir, de manera que se conozcan las premisas, los procedimientos y los resultados de la misma.

e) Deberá garantizarse la PLURALIDAD y la DIVERSIDAD DE OPINIONES, para lo cual es necesario atender lo siguiente:

- Se garantizará el acceso a la información y la participación de los distintos grupos y sectores de la sociedad con plena pluralidad, apertura y transparencia.

- Se garantizará el acceso a la información y la participación de todas las divisiones territoriales (colonias, barrios, localidades, etcétera), desarrollándose el proceso de participación de manera alternada en estos lugares.

La vinculación del proceso de planeación participativa, con la legislación de transparencia y acceso a la información pública, es un camino fundamental a recorrer para garantizar que el acceso a la información del plan, sea un derecho ciudadano y no una concesión gubernamental.

f) El plan deberá estar ARTICULADO CON EL PRESUPUESTO MUNICIPAL, de manera que el gobierno o los gobiernos municipales (en el caso de conurbaciones y metrópolis), así como el estatal, puedan comprometer sus recursos en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el plan. Igualmente, como incentivo para que las organizaciones y empresas de la sociedad, comprometan recursos en proyectos compartidos con el gobierno. Se deberá buscar que dichos presupuestos sean plurianuales.

g) El ÓRGANO COORDINADOR DEL PROCESO o núcleo gestor deberá ser una institución ciudadanizada como el IMPLAN y no la estructura ejecutiva del gobierno local, por las siguientes razones:

- La primera, porque el gobierno municipal participa del IMPLAN; de hecho, en muchas ciudades el instituto depende orgánicamente del gobierno municipal, por lo que se convierte en el ente oficial para planificar el desarrollo municipal.
- La segunda, porque su enfoque es participativo y su estructura se conforma con los actores sociales fundamentales y el gobierno, lo que ofrece más posibilidades de alcanzar visiones integradas y de largo plazo.
- La tercera, porque el IMPLAN es una institución técnico-política caracterizada por la calidad técnico-científica; porque cuenta con la mejor información para tomar decisiones sobre el desarrollo de la ciudad; y porque estas cualidades hacen que sea ampliamente legitimado por la sociedad y el gobierno local. Por ello, existen más posibilidades que los procesos requeridos para elaborar, ejecutar y evaluar el plan, sean de mayor calidad y pertinencia que si son conducidos por un área ejecutiva del gobierno local. Igualmente, por su estructura y forma de operación, el IMPLAN hace más viable que los miembros de su consejo directivo y el 'staff' técnico, cuenten con una mejor preparación y experiencia en la planeación local.

- La cuarta, porque a una institución participativa se le facilita el papel estratégico de conducir el proceso de identificación y movilización de los actores sociales y porque adquiere mayor legitimidad en la conducción de las acciones estratégicas requeridas para elaborar y/o actualizar el plan; en este sentido destacan las siguientes:
 - Elaboración de la convocatoria a la sociedad, por grupo y sector y por partición territorial.
 - Desarrollo del proceso participativo que implica:
 - La identificación de los actores sociales principales que construyen y transforman la ciudad / metrópoli.
 - Diseño y ejecución de las acciones de comunicación y capacitación para la participación, lo que conlleva la previa definición de los criterios para el establecimiento de prioridades de atención (sectores, partes del espacio urbano / metropolitano).
 - Ejecución de las acciones de monitoreo de los resultados del proceso, para asegurar el cumplimiento de los acuerdos establecidos colectivamente.

5.2. El problema de la información

La elaboración del plan, así como su modificación y/o actualización, exigen de una gran cantidad de información que, además de su cobertura, actualidad y calidad, requiere ser reconocida por todos; es decir, estar legitimada para que las decisiones puedan ser tomadas de manera coordinada entre actores sociales y el gobierno.

Esto implica la integración de dos sistemas fundamentales: **El Sistema de Información Geográfica (SIG) y el Sistema de indicadores**, para contar con los elementos mínimos que permitan realizar los análisis, soportar las propuestas y convencer a los actores sociales de que lo anotado en el PDU es correcto.

El SIG tendrá como propósito fundamental, integrar toda la información relevante sobre el proceso de desarrollo, en bases de datos interactivas, a partir de acuerdos con otros actores relevantes que puedan actuar como socios, en el sentido de aportar su información a cambio de acceder al sistema; dos enfoques caracterizarán este sistema:

- Por una parte, alcanzar la mayor cobertura y sobre todo legitimación de la información por parte de los actores sociales.
- La segunda, contar con la última tecnología geomática, para aportar a los análisis que se realicen la mayor calidad posible.

Por su parte, el Sistema de Indicadores de Desarrollo, se orientará a conformar una plataforma de indicadores principales, que permitan, por una parte, medir la evolución de los fenómenos y problemas de la realidad socio-espacial y, por la otra, dar seguimiento a las acciones públicas para atenderlos, de manera que se conforme como una plataforma sólida y reconocida por todos los actores sociales para evaluar las política públicas y aportar así a los procesos de rendición de cuentas de los gobiernos respecto a sus acciones de desarrollo.

Para materializarlos es necesario, por una parte, crear el **Observatorio Urbano Local** para que cumpla de manera integrada con estas funciones y, por la otra, certificar el cumplimiento de la metodología establecida para el plan, actuando el IMPLAN como organismo certificador. Finalmente, es fundamental, divulgar las bases y premisas de elaboración del PDU, los procedimientos y contenidos que conforman su estructura y los resultados del proceso de actualización o modificación.

5.3. ¿Qué mecanismos y qué instrumentos se requieren?

Los procesos de consulta, opinión, aportación y asunción de un plan en una ciudad / metrópoli o en un municipio, implican nuevas formas de relación entre los actores sociales y entre estos y el gobierno local.

Es necesario partir de premisas fundamentales, como es la lucha por una participación social efectiva, es decir, con capacidad política para reorientar decisiones públicas o conducirlas, ya que es este un fenómeno por construir, particularmente en un país como México, caracterizado por un sistema político verticalista y con tintes autoritarios en cuanto a las decisiones de políticas públicas, aunque formalmente es democrático y de acuerdo con la ley, participativo.

Por ello, resulta necesario desarrollar nuevas estructuras que reduzcan la incertidumbre entre los actores sociales, por medio de garantías de acceso a la información, asociación para el debate de las propuestas y caminos para incorporar las ideas que emergen de la sociedad; destacan entre otras:

- La Comisión Consultiva del Proceso de Difusión del Plan

Para la publicación de la propuesta del plan, es necesaria una estrategia integral de comunicación y difusión, que permita dar a conocer las particularidades, las grandes orientaciones de desarrollo urbano, la estrategia general de ordenamiento territorial y usos del suelo y las propuestas de acciones concretas e instrumentos para ejecutar lo propuesto. Esta estrategia debe apoyarse en:

- Los medios escritos de comunicación: prensa, boletines, otros.
- Los medios masivos de comunicación electrónicos: radio, televisión e internet.
- Las oportunidades de comunicación 'cara a cara': reuniones, seminarios, mesas redondas, conferencias, entre otros.

Esta estrategia debe permitir que los principales actores sociales y la sociedad civil en general, conozcan la orientación del desarrollo económico y social de la ciudad, así como identificar las zonas propuestas para el crecimiento y las características y restricciones del desarrollo urbano; finalmente, conocer las propuestas concretas de acciones, proyectos e inversiones (infraestructuras, equipamientos, otras) que permitirán materializar las propuestas de desarrollo urbano.

Considerando que su objetivo principal es alcanzar consensos por medio de la difusión del plan y el diálogo / debate de sus propuestas e instrumentos, la estrategia puede organizarse a partir de:

- Mesas temáticas de enfoque sectorial (suelo y vivienda, servicios públicos, desarrollo social, actividad económica, medio ambiente y ecología, patrimonio histórico y cultura), en las que se facilite escuchar las aspiraciones y propuestas de los actores sociales.
- Mesas locales de enfoque territorial (colonias, barrios, localidades), que permitan recoger opiniones, propuestas y consideraciones de los habitantes con respecto a su colonia o a la ciudad en su conjunto.

En ambos casos, el proceso de integración de información debe cumplir con dos grandes requisitos: El primero, consiste en dar seguimiento puntual y formal a todo tipo de participaciones, de manera que a través de una bitácora se pueda verificar todo lo relativo al proceso; el segundo, que se utilicen las técnicas y las herramientas más idóneas para recabar la información de manera ordenada; para ello, se puede utilizar papeletas o boletas que se distribuyan en la ciudad, así como formularios de pregunta y respuesta que los habitantes puedan llenar en línea.

Para llevar a cabo lo anterior, es necesario conformar una comisión que sea responsable de coordinar y dar seguimiento al proceso de difusión de la propuesta de plan. Esta comisión puede operar a través de asesorías técnicas profesionales y especializadas que le permitan recabar de manera ordenada la opinión de los ciudadanos y de los actores sociales sobre el Plan, aunque debe quedar claro que su propósito es político, en el sentido de garantizar que el proceso sea apegado a la ley y efectivo desde una perspectiva democrática y transparente.

La comisión, deberá definir cuándo y cómo mostrar la localización precisa de las propuestas de uso del suelo con el propósito de reducir las presiones especulativas inmobiliarias, y cuándo llevar a cabo la difusión y publicación del plan, así como la etapa y condiciones de transición del antiguo al nuevo plan, cuando así sea el caso.

Debiera integrarse por ciudadanos y representantes del gobierno y ser coordinada por la institución responsable de elaborar el plan. En este sentido, sus miembros deberán ser profesionales y expertos reconocidos y respetados, que conozcan la realidad de la ciudad y que coadyuven a la definición del rumbo que deberá tener en el futuro en su contexto estatal, regional, nacional y global.

Le correspondería también, establecer mecanismos en los que la ciudadanía confíe; es decir abiertos para todos, transparentes y plurales, de manera que permitan ampliar el número y calidad de las opiniones y propuestas sobre los problemas y fenómenos de la ciudad y los caminos para atenderlos; asimismo, que opinen sobre la imagen objetivo y propuestas para el desarrollo de la ciudad.

El objetivo del involucramiento social en el plan, es que la ciudadanía conozca la propuesta inicial del gobierno a través del IMPLAN, por medio de un mecanismo transparente y de verdadera participación, que si bien tiene un carácter consultivo, permite aportar a la toma de decisiones compartida en lo relativo a los temas de ordenamiento urbano que establece el plan. Para ello, es necesario considerar los siguientes términos:

Consulta pública. Es el procedimiento formal, en el cual se presenta la propuesta del plan ante los habitantes y los distintos grupos y actores sociales de la ciudad, con la finalidad de recopilar opiniones y propuestas que puedan ser incorporadas a la versión final.

Difusión del Programa. Campaña mediática, aprovechando todos los medios impresos, prensa escrita y folletos, así como los medios electrónicos locales, en la que se difunde, por una parte, el contenido central del plan para incitar a la participación y, por la otra, se informa de los procesos y mecanismos de participación.

Foros. Son espacios de diálogo / debate sobre los fenómenos y problemas de la ciudad y las alternativas para solucionarlos y sobre las orientaciones, propuestas, instrumentos, etcétera que establece la propuesta de plan. Serán por convocatoria abierta a todos los habitantes de la ciudad, en la que se definirán la hora, el lugar y la fecha de realización, de manera que faciliten la mayor participación posible. En los foros se presentarán y debatirán:

- Los fenómenos y problemas principales que enfrenta la ciudad en cada sector / territorio, a manera de diagnóstico general estratégico.
- La propuesta de usos del suelo: es decir, dónde sí y dónde no urbanizar y bajo qué condiciones y plazos hacerlo.
- Las principales normas de ordenación urbana propuestas.

- Los instrumentos principales para soportar el plan: Jurídicos, administrativos, fiscales, financieros, de participación, de comunicación, otros.
- Los procesos que permitirán: aprobar, divulgar, ejecutar, dar seguimiento a la ejecución, evaluar regularmente el plan.

Módulos permanentes de la oficina del plan. Serán aquellos sitios en lo que se exponga de manera permanente la información fundamental del plan, con planos y formatos de presentación que sean claros y sintéticos, y dónde sea posible recibir opiniones y propuestas formales de la ciudadanía.

Formatos de recopilación de información: Es necesario diseñar cédulas y formatos claros que permitan recabar la información y las opiniones y propuestas de los participantes. Pueden complementarse con los formularios que se diseñen en línea para tal efecto.

Una característica central de este mecanismo, es que los miembros de la Comisión Consultiva actuarán temporalmente y de manera honoraria mientras se realiza la consulta pública y se aplican los demás procedimientos de participación.

Es igualmente fundamental, que todas sus acciones y decisiones sean públicas y transparentes, reduciendo al mínimo los riesgos de desconfianza en los procesos de participación o el contenido del plan.

Es muy relevante que cada participación se registre formalmente y tenga respuesta (favorable o no) por parte de la Comisión.

Finalmente, deberá la Comisión apoyarse de manera directa en el IMPLAN para cumplir con su cometido.

- El Pacto por la Ciudad

A partir del proceso de consulta, difusión y publicación de las orientaciones del plan, será posible contar con elementos de consenso sobre la orientación que debe seguir el crecimiento y desarrollo de la ciudad.

Estas orientaciones, convertidas en normatividad urbanística, deberán permitir gestionar, negociar y firmar un **acuerdo o pacto por el desarrollo de la ciudad**.

El pacto se asume como un acuerdo con fuerza jurídica, es decir con consecuencias por su incumplimiento, entre actores sociales, principalmente los más involucrados en la producción y transformación urbana y el gobierno municipal, con el testimonio del gobierno estatal.

Por ello, debe ser publicado en un documento breve de amplia difusión social. Deberá dejar claramente establecidos los compromisos de los actores privados y sociales 'de hacer', las aportaciones de cualquier naturaleza relevantes para el desarrollo urbano, los compromisos gubernamentales, operativos, financieros o de otra naturaleza y, las consecuencias por incumplimiento.

En este sentido, el **Pacto por el desarrollo de la ciudad**, se constituiría en un acuerdo o convenio legal a favor de la ciudad, en el que claramente se establece el compromiso por ejecutar el plan y respetar lo establecido en su estrategia general de desarrollo urbano y en las etapas de crecimiento de la ciudad.

Su firma deberá darse una vez que la propuesta del plan fue ampliamente consultada; que las propuestas y opiniones permitieron reelaborarlo hasta contar con la versión final; que fue aprobado por el Cabildo y fue difundido de manera muy amplia para iniciar su ejecución.

Implicará convocar de manera pública a todos los actores de la ciudad y deberán estar representados todos los intereses locales, para que en una ceremonia republicana se realice la firma. Las autoridades, propietarios de tierra, desarrolladores, inversionistas, profesionales, académicos y representantes de la sociedad civil que se sumen al pacto por la ciudad, deberán comprometerse a respetar el plan y sus lineamientos, considerando que habrá sanciones por incumplimiento que deberán quedar consignadas en este instrumento.

Es claro que el diseño del Pacto, deberá fundarse en lo que establece la legislación aplicable para evitar su impugnación por cualquiera de sus firmantes.

Conclusión

Entre las políticas de cohesión social en la ciudad, debemos destacar las posibilidades que ofrece el acuerdo entre los actores sociales para definir y hacer realidad un proyecto urbano de desarrollo que tenga largo aliento y que incorpore todas las vertientes que tiene la complejidad de la vida en comunidad.

La recuperación de la planeación urbana como un instrumento social, no solo del gobierno, capaz de ordenar las distintas y en ocasiones contradictorias ideas de los actores sociales, poner en valor sus propuestas y desarrollar los instrumentos para que estas se materialicen, es un camino que se debe recorrer en México, cuando la historia reciente deja en claro que se carece de alternativas para lograr un acuerdo que haga de la ciudad el espacio por excelencia para la convivencia humana y el desarrollo de sus fuerzas más creativas y solidarias.

La participación de todos los ciudadanos y sus organizaciones en estas tareas, se ha convertido en una necesidad que no admite prórroga.

Frente a la forma en que el Estado Mexicano ha enfrentado la urbanización – metropolización del país, se requieren otras más eficaces, integrales y corresponsables.

La razón es simple, frente a la complejidad e irreversibilidad de fenómenos que muestran que la acción pública de los gobiernos ha sido y sigue siendo absolutamente insuficiente, y que el predominio de los intereses de los partidos políticos y los grupos que han ejercido el poder en las últimas décadas, solo ha concluido con estructuras urbanas inequitativas en lo social, de baja competitividad, complementariedad y solidaridad en lo económico, desordenadas en la localización de las funciones urbanas y sus infraestructuras y equipamientos e insustentables en su relación con el ambiente natural que le ha servido de plataforma y soporte para su expansión.

Pero la participación social seguirá siendo una entelequia, mientras no se construya desde la política y la cultura ciudadana, una plataforma para que se convierta en hechos reales, cuya medida será el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos, la reducción efectiva de las inequidades y la relación menos agresiva con los recursos naturales y las condiciones ambientales que le dan sustento.

Recuperar entonces el carácter político de la planeación urbana; ubicar el papel de cada actor social en una estructura de gobernanza democrática, que tenga como ámbito de actuación el territorio y reconstruir los instrumentos de planeación, desde el plan hasta los procedimientos de actuación, gestión, ejecución y evaluación de sus resultados, es una tarea que vale la pena, porque entre las

ofertas que tiene la ciencia de la política y de la administración de lo público, la planeación puede configurarse en la herramienta más adecuada para estos propósitos.

La tarea es profundizar en sus propósitos, estructuras e instrumentos de gestión, para recuperarlos, por una parte, y reestructurarlos, por la otra.

Son caminos a pavimentar para que la cohesión social en torno a ideas de desarrollo compartidas florezca, especialmente en una sociedad que enfrenta una crisis de identidad y un Estado que no encuentra la vía para hacer efectivos los postulados de su propia esencia.

Bibliografía

Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística A.C. (1998), “Glosario Jurídico Urbano”, (Documento Web), <http://www.cnjur.org.mx/GlosarioJuridicoUrbano.pdf>, Fecha de consulta: Enero de 2008.

Comité de planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), (2008), “Glosario”, (Texto Web), <http://www.edomex.gob.mx/copladem/glosario>, Fecha de consulta: Enero de 2008.

Estatuto de las Ciudades, Brasil

Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), (2006), “Diseño y establecimiento de una plataforma de indicadores urbano-ambientales para la región Centro-Occidente”, (Texto Web), <http://observatorio-urbano.habitat.uaslp.mx/Plataforma%20MovilidadUrbanoAmbiental/Memoria%20Metodologica/6Glosario.pdf>, Fecha de consulta: Enero de 2008.

Launay, Claire (2005), “La gobernanza: Estado, Ciudadanía y Renovación de lo Político”, (Documento Web), <http://www.cinep.org.co/revistas/controversia/controversia185/lagobernanza.pdf>, Fecha de consulta: Enero de 2008.

Los Planes Directores Participativos. Ministerio de las Ciudades, Brasil

Naciones Unidas-Centro de Información, “Programa Hábitat”, (Documento Web), <http://www.un.org./spanish/ag/habitat/agenda/s.htm>, Fecha de consulta: Febrero de 2008.

Nuevo Plan Director de Rosario. Documento integrado 1999, Dirección General del Plan Director, Secretaría de Planeamiento Municipal, Rosario, Argentina.

Plan Director y metodología de participación popular. Ministerio de las Ciudades, Brasil.

Soms, Esteban (1997) *Herramientas para el Análisis de la Cartera de Proyectos Regionales*. Ministerio de Planificación y Cooperación. PNUD- MIDEPLAN. República de Chile.