

2  
2ej  
00961



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE ARQUITECTURA**  
**División de Estudios de Posgrado**

**MICHOACAN: UNA EXPERIENCIA DE PLANEACION URBANA OPERATIVA**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**TESIS para obtener el grado  
de Maestría en  
ARQUITECTURA · URBANISMO  
presentada por  
ARQ. ESTEFANIA CHAVEZ BARRAGAN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# C O N T E N I D O

	<u>PAGINA</u>
I. <u>PROLOGO</u> .....	1
II. <u>INTRODUCCION</u> .....	5
<u>OBJETIVOS</u>	
<u>DESCRIPCION DEL TRABAJO</u>	
III. <u>RECONOCIMIENTOS</u> .....	8
1. <u>EFEMERIDES DE LA SITUACION DEL DESARROLLO UR-</u> <u>BANO EN MEXICO</u> .....	9
1.1. <u>CONDICIONANTES HISTORICAS DEL DESARROLLO URBA-</u> <u>NO EN NUESTRO PAIS Y EN MICHOACAN</u> .....	9
2. <u>METODOS DE PLANEACION URBANA A NIVEL FEDERAL Y</u> <u>ESTATAL PREVIOS A LAS POLITICAS DE DESARROLLO</u> <u>URBANO EN MICHOACAN 1980-1986</u> .....	25
2.1. <u>METODOLOGIAS ANTERIGRES A LA LEY GENERAL DE</u> <u>ASENTAMIENTOS HUMANOS, 1976</u> .....	25
2.2. <u>LA METODOLOGIA POR LA SECRETARIA DE ASENTAMIEN-</u> <u>TOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS (SAHOP)</u> .....	29
3. <u>ANTECEDENTES DE LA PLANEACION URBANA EN</u> <u>MICHOACAN</u> .....	38
4. <u>POLITICAS DE DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE</u> <u>MICHOACAN</u> .....	40

5.	<u>LA PLANEACION URBANA OPERATIVA APOYADA EN UNA EXPERIENCIA CONCRETA: LA CIUDAD DE MORELIA...</u>	43
6.	<u>OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA METODOLOGIA PARA LA PLANEACION URBANA OPERATIVA</u>	45
6.1.	OBJETIVOS DE LA METODOLOGIA	45
6.2.	ESTRATEGIAS	46
6.3.	VENTAJAS DE LA METODOLOGIA PROPUESTA	47
7.	<u>MECANISMOS DE ELABORACION DE LOS PLANES OPERA- TIVOS DE DESARROLLO URBANO</u>	49
7.1.	DESCRIPCION DEL DOCUMENTO GRAFICO	50
7.2.	CONTENIDO DEL DOCUMENTO ESCRITO	58
8.	<u>INFRAESTRUCTURA JURIDICO-ADMINISTRATIVA PARA LA OPERACION DEL DESARROLLO URBANO</u>	65
8.1.	LA SECRETARIA DE URBANISMO Y OBRAS PUBLICAS (SUOP)	65
8.2.	LA LEY DE DESARROLLO URBANO Y APROVECHAMIENTO DEL TERRITORIO	66
8.3.	LA SECRETARIA DE URBANISMO (SU)	67
9.	<u>ACCIONES REALIZADAS</u>	70

	<u>PAGINA</u>
9.1. PLANES DE DESARROLLO URBANO.....	70
9.2. ESQUEMA DE DESARROLLO CON PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES.....	71
9.3. FRACCIONAMIENTOS TRADICIONALES.....	73
9.4. FRACCIONAMIENTOS DE URBANIZACION PROGRESIVA...	73
9.5. COMISIONES PARA LA REGULARIZACION DE LA PROPIEDAD EN LAS ZONAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE APATZINGAN Y EN LA COSTA.....	80
10. <u>FORTEALECIMIENTO MUNICIPAL A NIVEL FEDERAL Y EN MICHOCAN.....</u>	82
10.1. ANTECEDENTES JURIDICOS ANTERIORES A 1975.....	82
10.2. LAS MEDIDAS A NIVEL FEDERAL PARA APOYAR AL MUNICIPIO A PARTIR DE 1980.....	84
10.3. EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN LA ENTIDAD ANTES DE 1980.....	88
10.4. EL APOYO AL MUNICIPIO EN MICHOCAN ENTRE 1980-1985.....	89
11. <u>EVALUACION, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES COMO REFORZAMIENTO A LA TESIS PLANTEADA.....</u>	95
11.1. EVALUACION.....	95

	<u>PAGINA</u>
11.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	105
12. <u>BIBLIOGRAFIA.....</u>	115
12.1. NOTAS BIBLIOGRAFICAS.....	115
12.2. FUENTES DIRECTAS.....	116
12.3. FUENTES GENERALES.....	118

## 1. EFEMERIDES DE LA SITUACION DEL DESARROLLO URBANO EN MEXICO.

El propósito del presente capítulo es tratar de ubicar en el tiempo y en el espacio, la experiencia de planificación motivo de este estudio, a fin de poder evaluarla mejor y estar en posibilidad de plantear a futuro, como conclusión, nuevas alternativas al desarrollo urbano.

### 1.1. CONDICIONANTES HISTORICAS DEL DESARROLLO URBANO EN NUESTRO PAIS Y EN MICHOACAN.

La tendencia a organizar la ocupación del territorio mediante el emplazamiento estratégico de nuestras ciudades tiene raíces profundas y remotas en el tiempo; de ahí deriva la preocupación de los establecimientos prehispánicos de la cuenca lacustre, en la que se localizan centros de población como Texcoco, Tlatelolco, Tlacopan y la gran Tenochtitlan, que se disputan el territorio nacional con Tzin Tzun Tzan, primero, y Apatzingán después (a partir de 1328) (1). Este último, en el occidente del país, como centro del imperio Tarasco a la llegada de los españoles, y la ocupación del sur-sureste del país, ruta comercial y del dominio del imperio azteca (2). De aquí que se concluye en cuanto a la racionalidad alcanzada en la ubicación de los centros de población de la época, que ésta marcó indeleblemente a futuro, la posición de ciudades importantes de nuestro país.

En el territorio del hoy estado de Michoacán, en la época prehispánica, como ya lo anotamos en el párrafo anterior, se asienta el imperio tarasco y se conservan, a la fecha, vestigios de numerosos monumentos de centros de población así como abundante cerámica que habla del grado de avance cultural y la sensibilidad artística de estos pueblos, que hasta la fecha se manifiesta en algunos trazos urbanos o se refleja en su arquitectura popular.

Los posteriores ocupantes del territorio mexicano, españoles y mestizos, se sitúan en ciudades modificadas, en cuanto a su forma y función, por la concepción de los conquistadores; tal es el caso de la traza de Alfonso de García Bravo para la ciudad de México, capital del virreinato, y de otros asentamientos prehispánicos; de las nuevas localidades surgidas por la defensa y avance de la conquista, como Valladolid, hoy Morelia, por la explotación de recursos agropecuarios, como el caso de algunas ciudades del Bajío, como Real de Minas, como son el caso de la capital del estado de Guanajuato, o de Tlalpujahuá en Michoacán que eran puntos estratégicos por su localización, en ese horizonte histórico. Así surgen múltiples asentamientos, unos trazados por los primeros misioneros, Vasco de Quiroga, Fray Juan de Zumárraga, y por el propio virrey de Mendoza, hombre del renacimiento, realizador de la planificación, en el siglo XVI, de la nueva España; fundador de ciudades: Morelia, Guadalajara y Querétaro, reordenador de otras como Puebla y Oaxaca. En todas ellas existe el espíritu arquitectónico y urbanístico de León Batista Alberti, autor genial que lo transmite al ejecutor a través de un libro

práctico, un manual más que un gran tratado, a la manera de la época (3). Este manual junto con la Real Ordenanza de Felipe II, expedida en San Lorenzo del Escorial, el 3 de mayo de 1576 y su antecedente inicial, el de Hernán Cortés expedido en Valladolid el 26 de junio de 1523 entre otros incluyen normas sobre la fundación de centros urbanos, repartimiento de solares y tierras (4) que permitieron el ordenamiento de las ciudades trazadas durante el Virreinato.

En el caso del primero, se aplica a la ciudad de Morelia y en órdenes de obras públicas tales como acueductos, puentes, caminos y cañerías del reino que luego destacan por su beneficio a la colectividad y su importancia cultural. A su vez, Vasco de Quiroga, otro utopista transplantado a la nueva España, lleva a cabo las ideas de Tomás Moro en los hospitales de Santa Fe, sobre todo en Michoacán; de éstos quedan aún, como testigo permanente, Santa Fe de la Laguna, a orillas del lago de Pátzcuaro, con el hermoso diseño de su plaza y la traza del poblado original, así la ocupación territorial en la nueva España en los 60 años comprendidos entre 1520 y 1580, fue de gran significación en el establecimiento de asentamientos de servicios y para la explotación de recursos humanos y naturales, así como por la imposición de una estructura jurídico-administrativa para instrumentarlos. Durante esta época se fundaron cerca de 80 villas de españoles, y para 1568, se estima la existencia de 1,278 poblados (5). Proceso que considerando el lapso y la intensidad con que se dio, quizá no tenga paralelo en la historia, más aún si se considera que fue realizado en la mayoría de los casos con una voluntad formal reflejada en sus trazos urbanos y arquitectónicos, que confirman que el urbanismo y el diseño urbano en México tiene como antes se dice raíces muy profundas.

En el proceso independiente la región en donde se encuentra hoy el estado de Michoacán, vuelve a tener un lugar importante en la estructuración nacional y urbana, y es en Apatzingán 1857 donde se promulga la primera Carta Magna que plantea el ordenamiento institucional del país.

A partir del siglo XVIII, fueron ya muchos los estudiosos mexicanos egresados de la Academia de las Tres Nobles Artes de San Carlos, en la nueva España, quienes consiguieron hacer de la ciudad de México y de muchas de nuestras ciudades, desde el virreinato hasta principios del presente siglo, ejemplos de magnificencia por su trazado urbano. A lo largo de la historia de nuestro país se produjeron corrientes urbanísticas a partir del proceso independiente y de la reforma de influencia tanto inglesa como francesa y posteriormente norteamericana, que se han reflejado en nuestras ciudades, se propicia también una corriente nacionalista que iniciada alrededor de 1920 se fomenta en México como resultado del proceso revolucionario de 1910-1917.

Desde mediados del siglo XVIII y hasta el segundo cuarto del siglo XX, la ciudad de México aún no cobra la preminencia que ahora tienen en el sistema de ciudades a nivel nacional, ni crece, por tanto, tan aceleradamente como le sucede años más tarde. Durante la gesta armada de 1910 a 1914 se fortalecen otras ciudades del país con lo que la red del sistema urbano nacional vigente se consolida. Estas localidades aparecen y se desarrollan también por las características de los programas agropecuarios que los diversos gobiernos federales posteriores instrumentan.

Esta última característica da como resultado el sistema urbano actual, en él, el papel político administrativo primero, y después el comercial e industrial de la ciudad de México, hace que ésta ocupe, al principio aisladamente y más tarde con las ciudades del altiplano, un lugar preminente en este sistema. En el periodo que precede a la Constitución de 1917, el desarrollo regional y urbano se consolida y más tarde se fomenta con una visión futura del orden social y económico del país.

A nivel nacional aparecen las ciudades que refuerzan la nueva frontera del norte, que se genera a partir de 1848 y que inicia el paso legal de las relaciones comerciales existentes entre los países: Estados Unidos de Norteamérica y México (6). De este intercambio se consolida posteriormente Monterrey (1910-1940) y de la política post-revolucionaria de 1910 el modelo de desarrollo del país obedece, más bien, a un proyecto político, con clara intervención del estado que busca satisfacer necesidades de orden social, fundamentalmente a través de reformas económicas tales como la agraria, la creación de infraestructura básica y un naciente aparato industrial, se consolidan otras ciudades como los centros urbanos de las regiones agropecuarias de la Laguna, (Gómez Palacio) y el Valle Bajo del Río Bravo, Matamoros y Valle Hermoso, en cuenta a lo urbano todo lo anterior favorece a la ciudad de México, que es cada vez más notable a nivel nacional, pero que sin embargo permite se conformen tres grandes subsistemas:

a) El de la propia ciudad de México que se extiende hasta Tampico, además de Atlixco, Acapulco, Taxco, Pachuca, Puebla, Veracruz, Jalapa, Córdoba y Orizaba.

b) El del Bajío cuya ciudad dominante fue primero Guanajuato, (7) pero al tiempo aquí señalado ya es Guadalajara y

c) El del Norte cuya localidad preminente es Monterrey (8).

En el caso del estado de Michoacán, se manifiesta, durante el periodo del gobierno estatal del general Lázaro Cárdenas, con una estructura para el desarrollo regional y una consecuente red urbana que comunica por carretera sobre todo las principales ciudades del estado, identificando con mayor claridad las características de las regiones fundamentales

para el crecimiento de la entidad; luego con los proyectos de apoyo al fortalecimiento de la reforma agraria, en el primer Plan Sexenal 1934-1940, donde con la colonización interior llevada a cabo con ciudadanos mexicanos y la eliminación de las dificultades que no permitían la distribución de tierras y aguas en muchos centros de población (9), se genera en los michoacanos en particular y entre los mexicanos en general una nueva conciencia de solidaridad y participación sobre todo hacia los programas agropecuarios, con el propósito de fortalecer las relaciones entre los ámbitos rural y urbano de las diversas regiones del estado, al reforzar las actividades de las ciudades como centros para la concentración de productos agrícolas y su comercialización, así como para la administración de ellos.

Más tarde en el país, el proceso de industrialización se revitaliza por la segunda guerra mundial, y al finalizar la primera mitad del siglo XX (1948-1952), se inicia a nivel nacional el proceso de concentración demográfica en unos cuantos centros de población, como consecuencia de los requerimientos de mano de obra, resultado del impulso al desarrollo industrial promovido en nuestro país a partir del período Alemánista. El incremento de dicha actividad lleva en sí misma un proceso de urbanización cada vez más acelerado, que descuida a las áreas rurales ocasionando, por un lado, la atracción hacia la industria y, por otro, la expulsión de sus lugares de origen de la población campesina que sorprendentemente, a pesar de la instrumentación de la reforma agraria que con anterioridad había elevado el número de hectáreas repartidas en el agro, en forma paulatina va siendo abandonada como política, por gobiernos posteriores, lo que ocasiona que, por ejemplo, el estado de Michoacán, agropecuario por excelencia, se convierta en entidad expulsora de población primero a nivel nacional y posteriormente a nivel internacional. De esta manera, los movimientos migratorios del campo a la ciudad se hacen más frecuentes y numerosos. Cabe hacer notar, no obstante, que entre 1948 y 1957 se da impulso, igualmente, a los programas de desarrollo regional integral instrumentados en diversas cuencas hidrológicas; estas son: la del Papaloapan, la del Tepalcaltepec primero y las de los ríos Grijalba, Pánuco Fuerte y Balsas posteriormente a pesar de impulsar el crecimiento de áreas agropecuarias de desarrollo económico, sobre todo durante el período presidencial de 1952-1958, y de incrementar la obtención de energía eléctrica para continuar con el proceso de industrialización del país, no siempre pudieron trascender en cuanto a los beneficios directos para los pobladores de las regiones que con frecuencia buscaban mejores oportunidades de vida, por el espejismo de la ciudad difundido sobre todo por los medios de comunicación masiva, que empiezan a llegar a los más apartados rincones del país.

Como consecuencia de la política estabilizadora y desarrollista, la problemática de las ciudades se empieza a complicar, al incorporarse a ellas grupos sociales cada vez más numerosos, con culturas diversas, que continúan su emigración del campo a la ciudad; al mismo tiempo que se hace

necesario organizar la economía nacional para responder a la competencia del mercado internacional en cuanto a las materias primas con que el país cuenta, y a racionalizar su explotación y transformación.

En estos momentos y como resultado de este proceso heterogéneo y acelerado, surgen en México acciones a veces improvisadas otras intuitivas y en muchos otros casos copiadas del extranjero, para atender la dinámica desarrollista que posteriormente generan casi siempre tensiones sociales y urbanas en general; la atención de esta situación inducida nos conducirá más tarde a los presupuestos por programa emanados de los planes de acción de emergencia y a los planes de gobierno o de desarrollo a nivel estatal o nacional; estos últimos en sus principios son tan globales que, por querer abarcar la perspectiva internacional, primero se conciben en su relación con el mundo, la región latinoamericana después y el país por último, lo que ocasiona que frecuentemente sólo se plasmen generalidades.

En 1948 se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en donde se promueve el desarrollo de proyectos de planos reguladores, tanto a nivel profesional como académica en coordinación con la Escuela Nacional de Arquitectura (ahora Facultad) de la Universidad Nacional Autónoma de México, para traducirse en trabajos de tesis profesionales.

Como consecuencia de la política estabilizadora y poco a poco, como producto de la experiencia, se llega a determinar en esos planes y planos reguladores la problemática urbana. A partir de 1950 se alienta la práctica del urbanismo y se llevan a cabo planos reguladores para las ciudades más importantes del país, que sin apartarse de la visión socioeconómica apuntan alternativas de crecimiento. No obstante, la mayoría de estas propuestas son sólo aplicables parcialmente, ya que el marco jurídico que regía la problemática urbana del país en ese momento histórico no permitía la conducción de ellas para su instrumentación en un marco legal.

Esto se debió a que el enfoque fundamental de la constitución de 1917, está dirigido hacia la solución de los problemas agrarios, desde luego por las características de nuestro país y la inexistencia de una problemática urbana seriamente sentida en el momento de su promulgación.

A nivel federal, se deben considerar los esfuerzos realizados por grupos de técnicos y profesionales que se ubican en organismos donde se impulsa la actividad urbana, tales como la subsecretaría de Urbanismo en la secretaría de Patrimonio Nacional (antes de Bienes Nacionales) en 1956-1964, y la organización en ella, años más tarde, de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, del Programa Nacional Fronterizo y del de Puertos. Esto tendrá, más tarde, repercusiones trascendentales en el proceso de planificación a nivel nacional, cuando se inicia, (desde los

primeros intentos), la relación de la planificación urbana con la socioeconómica, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, tales como el programa integral de gobierno formulado por el arquitecto Carlos Lazo (1946-1952), los planos reguladores elaborados por la secretaría de Patrimonio Nacional y aquellos para las ciudades fronterizas en PRONAF (1956-1964), así como los planes de los puertos nacionales. Otras acciones que fueron determinantes en las experiencias del desarrollo urbano son la fundación del Instituto Nacional de la Vivienda (INV) en 1955, que para 1971 se convierte en el Instituto Nacional del Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO), la creación en 1972 del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), y, por supuesto, los trabajos realizados en la capital del país por el Departamento del Distrito Federal (DDF). Todos ellos aportan, desde su horizonte histórico, diversas técnicas de aplicación, pero nuevamente se encuentra el obstáculo emando de la carencia, a nivel nacional, del marco jurídico adecuado o del interés de las autoridades por atender una problemática que aún no parecía inminente, para considerar a la dinámica urbana en el desarrollo nacional. No obstante, todos estos esfuerzos de ordenamiento urbano no fueron suficientes, tanto por las características del crecimiento urbano acelerado como por la falta de un marco jurídico institucional que los hubiese respaldado y, es así, como continúa en mayor o menor medida la creciente degradación del medio ambiente y una inadecuada utilización de la infraestructura existente en las ciudades, por el fuerte desequilibrio entre la oferta y la demanda de satisfactores urbanos, principalmente de la vivienda y del recurso suelo.

En los avatares posteriores de la política urbanística en México, resultado entre otras causas del sistema de producción imperante y del poco impulso y apoyo presupuestario que se le da al ordenamiento urbano, se malogra la evolución de esta disciplina, y durante muchos años son pocos los esfuerzos que se concretan tendientes a impulsar el fomento de esta actividad que, por carecer de una infraestructura político-administrativa se retarda e impide su institucionalización. De este modo, queda sin regularse en forma coherente o sistemática el mejoramiento y crecimiento de las ciudades, dejando que en la mayoría de los casos las nuevas áreas se vayan incorporando al tejido urbano de manera desordenada, como consecuencia principalmente de la migración campo-ciudad, ya que para ese entonces (principios de la década de los sesenta) ésta se acentúa junto con los desequilibrios y las desigualdades sociales; los resultados son, para el caso que nos ocupa, la aceleración del deterioro y la contaminación urbanas. Este fenómeno, por otra parte, no es privativo de nuestro país, se ha dado en casi todas las naciones en el despegue de su industrialización, y en la actualidad es denominador común en aquellas en que se agudizan los movimientos sociales debido, entre otras causas, a las políticas de industrialización de sus gobiernos y el abandono del sector agropecuario.

Es indudable que en todo este proceso, aun cuando hubo múltiples casos de proyectos aislados, con grandes aciertos en materia de urbanismo y diseño urbano, muchas veces estos se materializaban muy parcialmente o no podían realizarse con una visión global, por carecer de ese marco jurídico administrativo, que ya mencionamos, y que pudiera respaldarlos. Por otra parte, podemos considerar que, en general, las características de los procesos de urbanización y desarrollo urbano son muy similares en todos los países con sistemas de economía dependiente.

A nivel de los estados del país, se cuenta con experiencias interesantes entre las que destacan las de los estados de Jalisco, Nuevo León y Veracruz primero, y del estado de México después, tanto por los programas instrumentados en el propio gobierno como a través de las acciones de organismos creados exprofeso para ese fin como es el caso del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) en el Estado de México; así como los esfuerzos que hacen también años más tarde Aguascalientes, Tabasco y Michoacán.

A nivel no gubernamental se realizan algunos esfuerzos como los desarrollados por el Colegio de Arquitectos y la Sociedad Mexicana de Urbanismo, posteriormente, a partir de 1958, la Sociedad Mexicana de Planificación propicia una tribuna libre, profesional y preocupada, en la que se debaten principalmente todos los temas referentes al desarrollo urbano y sus problemas, y se formulan, como consecuencia, iniciativas de adecuación al marco jurídico vigente, metodologías apropiadas que permiten a un país en desenvolvimiento abocarse a la utilización de los instrumentos que proporciona la racionalización de acciones encaminadas al logro de beneficios en favor de las mayorías.

Con relación a la institucionalización y legislación de la planeación urbana a nivel nacional, los urbanistas y planificadores posteriores a 1950, promueven iniciativas de leyes, planos urbanos estatales, reglamentos de construcción y fraccionamientos, todo a nivel estatal o federal; donde ya a fines de esa década, gran parte de las entidades federativas han decretado leyes de planeación, de desarrollo urbano o de fraccionamiento con los que pretenden prever el crecimiento de las localidades.

Los gobiernos estatales empiezan a sentir la necesidad de contar con planos reguladores, como mínimo para la ciudad capital y, en algunos casos, para las otras dos o tres localidades de mayor tamaño de la entidad y se empieza a crear la necesidad de este instrumento rector. La nueva generación de profesionistas de la planificación urbana, muchos de los cuales regresaban de hacer un posgrado en el extranjero, sintieron que muchas veces los planos reguladores tenían características de proyectos rígidos lo que los hacía inoperantes, y deciden cambiar la denominación por la de PLANES MAESTROS DE DESARROLLO URBANO (de los master plans anglosajones), con una visión supuestamente más dinámica, totalizadora e interdisciplinaria. Las técnicas

son exhaustivas, y aunque los conceptos evolucionan generalmente se llega a la interdisciplina y a su condición dinámica sólo en la denominación, "Plan Integral de Desarrollo Urbano", con diferentes niveles de profundidad de estudio, que van desde el esquema rector documento técnico al servicio del político, hasta el plan regulador, que es el estudio de mayor alcance y profundidad, pasando por el plan director de nivel medio de estudio y profundización. En todos los casos, los estudios se producen como resultado de la aplicación de diversas metodologías que sólo llegan al proyecto y no a las metas para su operatividad, lo que genera desconfianza tanto en autoridades estatales, como en las municipales, que en algunos casos provoca un retraso en el proceso de institucionalización de la planeación para el desarrollo urbano.

Paralelamente se inicia la formulación de planes en lo social y lo económico, los que plantean incluso tesis muy fundamentadas para el proceso vía un cambio de estructura socioeconómica y política. Muchos de estos planteamientos son ya clásicos entre quienes apuntan alternativas para atender la problemática desde el punto de vista social.

La preocupación y el análisis profundo de los científicos sociales está ya generalizado en los distintos países del orbe. Para el estudio de estos fenómenos en particular, es muy satisfactorio contar en estas áreas con investigadores de España y Latinoamérica, que enfocan sus análisis mediante una visión más apegada a nuestra realidad. Esta situación, analizada y estudiada por sociólogos, antropólogos y economistas entre otros, es resultado tanto de los procesos de industrialización como el de urbanización, fenómenos principalmente de los últimos 50 años, por el consecuente crecimiento acelerado en sus ciudades, y de los resultados de algunas respuestas que, desde el punto de vista físico, se han dado para tratar de remediar los desórdenes producidos por esos mismos procesos.

No obstante, en el caso de la planeación física ante la acelerada expansión de las áreas urbanas, se cuenta con poca labor de investigación o de revisión de nuestras experiencias, y éstas han sido no sólo insuficientes para prever las consecuencias del crecimiento urbano, cualitativa y cuantitativamente hablando, sino que, con frecuencia, los intentos para atender esta problemática han sido sobrepasados por la dinámica del proceso de urbanización que esas áreas han sufrido.

Es indudable que en los países desarrollados, desde que se inicia este fenómeno de industrialización y urbanización acelerada, y con mayor impulso después de la primera guerra mundial, se cuenta con grupos de estudiosos del fenómeno y de sus consecuencias físico espaciales, como pueden ser las conclusiones de los congresos tanto de higienistas como de arquitectos (CIAM).

Con el movimiento ecologista que a nivel internacional, se inicia en algunos países a partir de 1972, con motivo de la reunión de la ONU sobre medio ambiente, llevada a cabo en Estocolmo Suecia, se vuelven los ojos hacia el deterioro de que, en todos sentidos, estamos siendo víctimas los habitantes del planeta Tierra. Como consecuencia de esta reunión en 1976, se promueve que años más tarde, en Vancouver, Canadá, se analicen con más detalle las características de ese deterioro en las áreas urbanas, durante la Conferencia Gubernamental sobre Asentamientos Humanos y, paralelamente, en el Foro de Hábitat, para organismos no gubernamentales y el Simposium o nivel de investigadores, que la ONU lleva a cabo simultáneamente.

Estas reuniones, aunadas al interés que en ese momento manifestaba nuestro gobierno por esta problemática, así como la situación y características del proceso de desarrollo en México, despertaron la conciencia de que había que abocarse, con detenimiento, al estudio de este fenómeno y de la importancia que debía tener el papel del estado en la atención del mismo.

A partir de entonces, se percataron con más claridad de que éste se debía, entre otras causas políticas y teóricas, a la falta de previsión y conocimiento de respuestas espaciales que debieran darse a los mecanismos de operación para el desarrollo urbano, y a las características de nuestro sistema socioeconómico.

Es importante, también, ampliar, de manera general, las características jurídicas que el desarrollo urbano tenía en México antes de 1975, para comprender mejor su evolución e importancia a partir de ese momento.

Con la inquietud generada por la problemática del desarrollo urbano en nuestro país, y ante los planteamientos de la ONU para su análisis, se convoca a un grupo de profesionales y estudiosos que se encontraban ubicados en el aparato administrativo del país, en instituciones como AURIS, secretaría de la Presidencia, INDECO, INFONAVIT y otras; y juntas con diversos cuerpos colegiados de los gremios, sobre todo de ingenieros y arquitectos, sociólogos, economistas y sanitarios, aprovechando la plataforma que patrocina la Sociedad Mexicana de Planificación, discuten y participan activamente en el debate previo a la "Declaratoria de Vancouver"; conjuntamente hacen que su voz se escuche y se promueva un diálogo interinstitucional y multidisciplinario que refuerza la recién decretada Ley General de Asentamientos Humanos.

Los participantes de México a la Conferencia de Asentamientos Humanos y al foro de Habitat fueron un grupo de profesionales de diversas disciplinas, que se identifican entre sí y participan activamente en las discusiones previas y posteriores a la declaratoria de Vancouver. A partir de entonces, este grupo continuó hasta la fecha su diálogo en torno a esta problemática, y sus miembros se encuentran en

Muchos casos en los diversos niveles de decisión y educación de esta materia, y son quienes forman parte de los cuadros que investigan y orientan a las instituciones de educación superior, o promueven la planeación institucional del desarrollo urbano a nivel federal, estatal y municipal en México.

Como antecedentes de esta reunión en México y de nuestra estructura jurídica en materia de asentamientos humanos, previa a 1975 conviene hacer mención de que nuestra Constitución de 1917 no contenía ninguna norma para establecer la regulación y ordenamiento de desarrollo urbano. Esta problemática se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían ser facultad exclusiva de cualesquiera de los niveles de gobierno, por lo que fue necesario promover algunas reformas constitucionales en este sentido, en nuestro país, desde 1975, previas a la reunión de Vancouver. Estas modificaciones permitieron establecer los mecanismos para orientar el desarrollo de manera que fuera posible reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos que obstaculizaban un proceso urbano nacional, a fin de que se impulsara y agilizara el ordenamiento urbano y la descentralización, y se fuera canalizando el crecimiento hacia los centros urbanos con menor concentración de población. Por esta causa, lo primero fue adecuar tres artículos constitucionales:

El artículo 27, en el sentido de establecer en el nivel constitucional el derecho público y la responsabilidad del Estado para poder fundar, ordenar y reglamentar los centros de población, con el objeto, además, de planear y regular su fundación y velar por su conservación y mejoramiento, así como establecer las modalidades de propiedad adecuadas para conseguir el bienestar colectivo.

La segunda y quizás la más importante de estas reformas fue la que permitió adicionar dos fracciones al artículo 115 constitucional, primero para reafirmar las facultades de los estados y municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en la materia y, después, para que la federación, en coordinación con los otros niveles de competencia, planeen y regulen los centros de población situados en municipios de dos o más entidades federativas. A estos asentamientos que forman o tienden a formar una continuidad geográfica se les llamó "conurbaciones".

Finalmente, el tercer artículo de la Constitución que se modificó fue el 73, por el cual se facultó al Congreso de la Unión para que expidiera las leyes que establecieran la adecuada concurrencia entre la federación, entidades federativas y municipios en la solución de estos problemas.

Posteriormente a estas reformas constitucionales y como consecuencia de las mismas, nueve meses más tarde, en diciembre de ese año de 1975, el Presidente de la República presentó ante el H. Congreso de la Unión una iniciativa de ley general que fue aprobada en mayo de 1976 después de haber sido sometida a la consulta pública. Los objetivos de

esta ley son: "ordenar los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques" (10).

En esta Ley se definen, igualmente las características de la participación ciudadana, y se regula la función pública en lo que se refiere a las modalidades y régimen de propiedad y las de concurrencia y coordinación que en materia de desarrollo urbano tendrá la federación, los estados y municipios; igualmente, se precisan las de manejo y organización de la continuidad físico-constructiva de dos localidades o más, que son las conurbaciones, y las de la función pública en el régimen urbano de tierra, aguas y bosques; función, esta última, que, entre otras, confiere a los ayuntamientos la de expedir decretos sobre destinos, usos, provisiones y reservas.

Cabe aclarar que las modificaciones y adiciones realizadas posteriormente al cuerpo de este instrumento jurídico (1982-1984), en algunos de los términos y conceptos incluidos en el mismo han sido afinados para su mayor precisión.

Con la aprobación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, México llega, ese mismo año, a Vancouver con un marco jurídico en la materia, después de una etapa de concientización y entusiasmo por el ordenamiento de los asentamientos humanos, de la creación de una conciencia nacional por la necesidad de su atención y de la lucha por lograr aspectos fundamentales como la participación ciudadana.

Asimismo, sobresale en ese cuerpo legislativo la declaración de que "son de utilidad pública el cumplimiento y ejecución de":

- a) Los planes de desarrollo urbano por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal.
- b) Los decretos de provisiones para la fundación de centros de población.
- c) Los decretos de ampliación de las áreas urbanas y sus zonas de reserva territorial.
- d) Los decretos de destinos y uso de suelo que determinan aquellos para ser utilizados por el Estado en la dotación de servicios y equipamientos públicos (colectivo) y los usos (particulares) para el desarrollo de las actividades urbanas tendientes ambos al mejoramiento y conservación de centros de población.

La Ley General de Asentamientos Humanos permite racionalizar, orientar y controlar las inversiones, ya que éstas deben, necesariamente, emanar de los planes de desarrollo urbano, de acuerdo con los tres niveles de gobierno ya señalados para sus propuestas.

En 1976, con el advenimiento de la Ley General de Asentamientos Humanos, como respuesta a la adecuación de los artículos de la Constitución Política, se institucionaliza la acción de planear el desarrollo urbano y la vivienda; esta en los niveles nacional, estatal y municipal, lo que permite también que los municipios se vean en la posibilidad de participar en la regulación del desarrollo de sus centros de población y en su crecimiento.

Con el cambio presidencial (en ese mismo año) la planeación queda administrada a través de dos sectores del gobierno federal al crearse, a partir de diciembre de ese mismo año, la subsecretaría de Asentamientos Humanos dentro de la anterior secretaría de Obras Públicas, más tarde SAHOP, después SEDUE, y para atender las demandas de planeación a nivel socio-económico, se establece la secretaría de Programación y Presupuesto (SFP).

Esta circunstancia provocó, quizás, en el inicio, una nueva corriente de planeamiento urbano, una falta de congruencia entre las acciones de planeación y las de diseño para la materialización de ellas, por lo que se genera un entusiasmo enfocado más a analizar y a procesar información, que a realizar acciones concretas.

Con el objeto de cumplir con lo que la federación le asigna, la SAHOP establece delegaciones en cada entidad federativa, y directamente a nivel central y a través de sus representantes que en muchos casos se coordinan con los gobiernos de los estados, se dan a la tarea de formular un diagnóstico del proceso de planeación, y a normar su desarrollo mediante la metodología propuesta con proyectos de planes de desarrollo urbano a nivel nacional, estatal, municipal, y de centros de población.

Como se consideró que en ese momento no existía suficiente número de técnicos a nivel local para dedicarse al estudio y a la planeación, en sus inicios los planes se realizan generalmente como en troquel, desde el centro de la República. Conforme las etapas sucesivas se van desenvolviendo, se van promoviendo y patrocinando la generación o el reforzamiento de grupos locales de planificación en los que participa también, la propia SAHOP, por medio de la capacitación que en términos generales, proporciona a los gobiernos de los estados.

De esta manera se inicia una nueva etapa para el urbanismo en nuestro país.

Así, la disciplina urbanística se transforma en una acción de planeación urbana, aparentemente integral, llevada a cabo, según se dice, para mayor eficacia y eficiencia, por un grupo interdisciplinario centralizado que se aísla de la arquitectura y el urbanismo al perder de vista las funciones y objetivos específicos de los urbanistas, que son: crear, desarrollar, reformar y hacer progresar los poblados, en orden al diseño de los espacios, para satisfacer sus necesidades biológicas, psicológicas y de civilización de la vida humana. Llevando a cabo una política centralista que, en general, favorece poco a los destinatarios de la planeación; al mismo tiempo, la importancia de las políticas del gobierno de México, en el sentido de impulsar el federalismo fortaleciendo la descentralización nacional, no pudo ser tomada en cuenta aún cuando se instrumentaron algunas acciones concretas para llevarla a cabo.

Por otra parte, como ya se dijo no había, y de hecho no hay hasta la fecha, en comparación con la demanda cada vez mayor, el número suficiente de profesionales y estudiosos que en México manejen esta disciplina para atender el diseño físico, si se consideran todas las superficies que se requerirá diseñar para recibir los incrementos de población previstos en las nuevas áreas urbanas, y de las que necesitan de renovación y mantenimiento. Esta función ha quedado hasta la fecha, en general, en manos de los diseñadores de espacios arquitectónicos, por su relación con el diseño; pero su preocupación no siempre los habilitó para ello, y los ejemplos y sus consecuencias frecuentemente no han resultado positivos.

La magnitud de los problemas, en la actualidad, hace que se requieran diseñadores de elementos aislados; así como de conjuntos urbanos, diseñar un conjunto de viviendas para 5,000 habitantes es diseñar un poblado y prever, igualmente, todos sus satisfactores, es función más de un urbanista que del arquitecto con una formación individualista y de estructura tradicional, o de los científicos sociales que incursionan en este campo como puntales de apoyo a la planificación física. Esta es la importancia de que en 1976 se creará en la UAM una carrera de diseñador de asentamientos humanos y en 1985 en la UNAM fuera aprobada por el Consejo Universitario la carrera de licenciados en urbanismo, pues la escasez de estos profesionales colaboró quizá en que no se atendiera suficientemente el acelerado proceso de crecimiento urbano.

Antes de 1976 el fenómeno urbano en México estaba regulado por diversas instituciones federales, estatales y municipales (algunas ya mencionadas) que no tenían una adecuada coordinación entre sí.

Como consecuencia de la Ley General de Asentamientos Humanos, durante los años de 1976 a 1980 se expiden las correspondientes leyes estatales de desarrollo urbano y regional a nivel nacional, con los consecuentes planes en los ya tantas veces mencionados niveles, y, en muchos casos,

los planes locales sectoriales y parciales, niveles, estos últimos, que requieren de un cuidado específico por ser los más apegados a la realización concreta, física-espacial.

En el caso de nuestro país y en el de la mayoría de la región latinoamericana, podemos sintetizar que las demandas planteadas en este proceso de urbanización y crecimiento urbano acelerados, no encuentran en su principio, soluciones reales y congruentes, debido a muy variadas razones entre las que pueden distinguirse las siguientes:

- a) Las soluciones dadas se basan muy frecuentemente en la experiencia de los países desarrollados, de quienes se busca asesoría técnica para el planteamiento de alternativas de solución, empleando para ello técnicas complejas, ajenas a nuestra ideosincrasia, y de altos costos.
- b) Los proyectos urbanos producto de los planes, quedan alejados de los usuarios, lo que provoca imposiciones a nivel central, con el consecuente desconocimiento y desinterés por ellos de parte de la población local, y su lógico rechazo.
- c) Existe en la mayoría de los casos dicotomía entre la cultura de las comunidades a las que se pretende atender y los técnicos que proponen alternativas de solución, por lo que no existe compatibilidad entre los proyectistas, sus soluciones propuestas, los ejecutores de dichos proyectos a nivel local y la propia comunidad.
- d) La participación social de los usuarios en estos proyectos y programas no es considerada, por lo que su apoyo y aceptación no llega a consolidarse.
- e) Los planificadores físicos, en un principio pretenden, a través de sus proyectos, promover cambios socioeconómicos, lo que no es factible en su totalidad, ya que éstos, en realidad, deben ser la materialización de planes socioeconómicos y políticos.

Es posible, e incluso deseable, que el proyecto promueva un proceso de cambio a su aceleración, mediante las características de su diseño, pero en ningún caso las soluciones pueden ser ajenas a las demandas reales tanto de los diferentes sectores de la población como de las autoridades que, con poder de decisión, tienen a su cargo estos proyectos o programas, las que no deben olvidar a la población con mayores carencias.

Cuando se olvida esta situación, estos proyectos, o no se realizan o no responden a necesidades sentidas, lo que se debe, entre otras razones a las deformaciones de muchos de los profesionistas dedicados a la planificación física, provocadas por el desconocimiento, que muchas veces han tenido y lamentablemente siguen teniendo, de los mismos problemas socioeconómicos y políticos, de las respuestas y soluciones impuestas desde afuera, ya que frecuentemente,

también por esta misma razón, cuando se percatan de ellos y de la trascendencia de esa realidad se dedican a estudiar el fenómeno, olvidándose entonces de su responsabilidad principal, la de materializar los proyectos que atienden necesidades reales.

Desde luego, lo antes expuesto ha sido causa de la incomprensión y falta de diálogo entre diseñadores urbanos y urbanistas, con políticos, administradores y otros científicos sociales o con la población misma coparticipes, todos ellos, de la atención a esta problemática.

Los mecanismos de diálogo que se han planteado, en la mayoría de los casos con poco éxito, entre los especialistas y entre éstos y la población, no permiten una labor conjunta en la que cada una de las partes conozca su papel y responsabilidades, así como las acciones idóneas a su cargo, a fin de responder con soluciones adecuada cultural, psicológica y antropológicamente hablando, a las características de las necesidades insatisfechas.

Por último, otra característica más de las deficiencias en el proceso de planeación urbana en nuestro país, en sus inicios, fue que al no poder institucionalizarla basándose en un marco jurídico (del que hasta hace una década se carecía), existía la imposibilidad de materializar y evaluar de manera sistemática algunos intentos de planificación. Quienes tuvieron en sus manos la planeación urbana el inicio de esa institucionalización desconocieron esfuerzos anteriores que les hubieran sido de gran utilidad en esta nueva etapa de impulso planificador, y no consideraron, muchas veces experiencias nacionales pasadas, con errores y aciertos, con la posibilidad de ser útiles para no repetir en unos casos y adelantar en otros, los cambios que el proceso de planeación urbana reciente necesitaba.

Todas estas acciones se han visto intensificadas a partir de 1983, cuando se transforma la SAHUP en la actual secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que continúa, hasta la fecha, con la responsabilidad de normar la acción ordenada de desarrollo urbano, e incorpora en su estructura a aquella subsecretaría, primero de Mejoramiento y luego de Saneamiento Ambiental que se ubica en el sector salud y que ahora, como subsecretaría de Ecología, adopta nuevas medidas tendientes a integrar esta función globalizadora del desarrollo urbano.

En 1984 se reforman y adicionan el artículo 115 constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de la Reforma Agraria y la Ley General de Bienes Nacionales, logrando mayor congruencia en las instituciones que regulan el fenómeno urbano. También en ese mismo año se expiden la Ley de Planeación, la nueva Ley Federal de Vivienda y las reformas relativas a la protección del ambiente, los bienes nacionales y las obras públicas. Para todas estas medidas se aprovecha, ahora sí, la experiencia que durante los años de 1976 y 1983 se tuvo en la acción planificadora, a nivel nacional haciéndola más adecuada a la

problemática del momento.

Acordes con el nuevo marco jurídico se elaboraron diversos planes y programas que pretenden ordenar el desarrollo urbano con distintos ámbitos espaciales de validez y diversa profundidad, ligados con la atención al deterioro ecológico y, en algunos casos, con sectores específicos; asimismo, se amplian las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano.

Al efecto se materializaron también nuevos instrumentos y programas más concretos de acción, particularmente con respecto a la constitución de reservas territoriales, dotación de infraestructura y equipamiento y promoción para la construcción, el diseño de acciones de vivienda y el desarrollo urbano.

En el inicio de un nuevo proceso de revisión que a partir de 1976 se viene gestando, la adecuación y ampliación de funciones y acciones para lograr la cobertura de un desarrollo urbano más racional y planificado, por parte de todas las instancias, requiere de un conocimiento mayor y más directo de nuestra realidad nacional y de sus antecedentes; y, en el futuro inmediato de una preparación, primero, de los cuadros de profesionales a nivel de cada entidad federativa y, después, hacia los niveles de planeación nacional y municipal por profesionales con el debido conocimiento teórico y práctico y el respeto al conocimiento de las experiencias y abordar, así, las necesidades de nuevas demandas que traerá consigo esta situación, con los apoyos jurídicos y financieros correspondientes.

Igualmente importante resulta crear una conciencia mayor aún entre autoridades responsables del desarrollo urbano, en los tres niveles de gobierno, y una difusión y promoción de la actividad del urbanismo, a fin de que los usuarios del proceso sean también copartícipes de su desarrollo y en un futuro próximo generalizarse la idea de que puedan ser coautores del mismo.

## 2. METODOS DE PLANEACION URBANA A NIVEL FEDERAL Y ESTATAL PREVIOS A LAS POLITICAS DE DESARROLLO URBANO EN MICHOCACAN PARA 1980-1986.

A continuación se mencionan algunas metodologías anteriores a la propuesta para el desarrollo urbano en Michoacán, sólo con el ánimo de señalar cuales fueron las experiencias que no se desconocieron y por tanto seguramente se consideraron e influyeron al proponerse el método aquí descrito y tratar de adecuarlo a una realidad y a un momento histórico que lo demandaba.

### 2.1. METODOLOGIAS ANTERIORES A LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS 1976.

Los antecedentes a nivel nacional, en este sentido pueden ser los que se derivan de los postulados de los "CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna) y que se generalizan a partir de la década de 1950, al crearse la Subsecretaría de Urbanismo en la secretaría de Patrimonio Nacional, que establece un método o procedimiento recomendable para la elaboración de planos reguladores, con el espíritu de la Carta de Atenas, que en su artículo 95 señala que "el interés privado estará subordinado al interés colectivo" (11), para ello divulga la sistematización en 9 pasos que Domingo García Ramos describe como sigue:

#### 2.1.1. Sistematización apoyada en los postulados de los CIAM.

Primer paso: conocimiento previo; de acuerdo con las necesidades sentidas, la tesis urbanística y el conocimiento de los medios e interdependencias se establece el;

Segundo paso: diagnóstico inicial y establecimiento de una hipótesis;

Tercer paso: investigación; es de entender que esta se llevará a cabo en grados y de acuerdo con la solución tentativa, la cual puede dar origen a rectificaciones de hipótesis planteada, hasta encontrar la cierta con la cual se finca el;

Cuarto paso: interpretación y diagnóstico definitivo que a su vez plantea la solución;

Quinto paso: que discutida, analizada, confrontada con otras posibilidades, se tome la más adecuada, procediendo al;

Sexto paso: difusión del plan; uno de los graves escollos que han tenido en su aplicación los planos reguladores, ha sido el mantenerlos en secreto, procediendo por sorpresa y provocando naturalmente la reacción por ignorancia de lo que se requiere hacer e incomprensión de parte del público. Es acertado el paso, que se incluye, de informar a la población de cómo se piensa resolver los problemas, abandonando la política anterior del golpe sorpresivo;

Séptimo paso: se menciona como institucionalización, que imagino debe entenderse como legalizar los procedimientos que seguramente no tendrán tropiezos si la opinión pública ha sido debidamente encauzada como se supone en el paso anterior, de todos modos no hay que olvidar que la planificación no se hace por simpatía ni democráticamente por

mayoría de votos;

Octavo paso: será la ejecución y el;

Noveno paso: el balance periódico, en el que habrán de comprobarse la satisfacción de los objetivos o en su caso las posibilidades de rectificación, cerrándose el circuito nuevamente con futuros de objetivos, nuevas necesidades sentidas, etcétera, lo que quiere decir actividad continua y de ninguna manera tarea concluida".

Posteriormente el propio maestro García Ramos, presentó una "Tabla Sistemática de Investigación Urbanística", en la que como en el caso anterior se ve la plena influencia de los "CIAM" y que curiosamente inician en el número 10 conteniendo aspectos particulares y posteriores a los generales 9 pasos ya consignados. Y que son:

"10. EL MEDIO: Debe quedar definido en 5 aspectos: el físico geográfico, el biológico, el económico, el político y el social. El físico geográfico se define por los datos de latitud, longitud, altura sobre el nivel del mar, plano topográfico (con curvas de nivel), temperaturas, asolamiento, insolación teórica y real, régimen de lluvias, nublados, heladas isotermas, vientos dominantes, velocidad del viento, temblores, etcétera. El biológico referido exclusivamente al hombre, se define por los datos de natalidad, defunciones, incremento de población y su origen, edades media y límites de las económicamente activas, formación familiar y sus tendencias, enfermedades típicas, causas principales de defunción, alimentación, desnutrición abrigo. Como dato complementario a la alimentación, menciónese la matanza en el rastro. El económico se relaciona con los capítulos 11, 15 y 16; se define por el régimen de propiedad, salarios, miembros que concurren al mantenimiento de la familia, clasificación de la población en: infantes, escolares, industriales, obreros, campesinos propietarios y jornaleros, comerciantes, burócratas, militares, servidumbre, transportadores, pensionados, ancianos, inválidos y antisociales.

Establecimientos industriales: industria extractiva incluyendo aspecto agropecuario y derivados: industria de transformación dividida en: pesada, media, pequeña y artesanías.

Establecimiento comerciales: alimentación y abasto, ropa y muebles, materiales y combustible, divididos a su vez en producción y consumo, bancos y su movimiento. El político se relaciona con los capítulos 15 y 16, bastando señalar la categoría del poblado, tipo de autoridades y división existente y racional. El social se relaciona con el capítulo 14, señalando aquí solamente los agrupamientos legales y extra-legales en dos aspectos fundamentales: la familia y el sindical o de defensa social. Religiones, festividades y ferias. Criminalidad, Asistencia, vicios. Características racionales y culturales.

11. USO DE LA TIERRA: Aspecto rural: se expresa por medio de planos de: áreas cultivables de repartición ejidal y pequeñas propiedades y sus cultivos, de productividad en \$ (pesos) por Ha., cultivada en un período agrícola o al año, de análisis químico de la tierra no confundiendo con la formación geológica, de efectos de la lluvia y de los vientos, de cultivos propicios, de heladas, de inundaciones, de humedad, sequía, irrigación y proyectos, de bosques, pantanos, arenales, rocas y lava superficial, médanos, pastos. Aspecto Industrial: representación de las zonas ocupadas por las industrias extractivas y de transformación para el desarrollo del núcleo urbano. Aspecto comercial: tiene dos enfoques, el de ubicación en la comarca con sus ligas comerciales y de transporte con otros núcleos y el puramente local cuya clasificación mínima ya se señaló. Aspecto residencial: se liga con el capítulo 12, bastando en este punto la indicación de zonas. Aspecto educativo: inventario de los establecimientos existentes, solución local, relación con otros núcleos. Aspecto administrativo: situación de los establecimientos de gobierno, administrativos y de defensa social. Aspecto asistencial: zona hospitalaria, servicios públicos privados, gratuitos y de paga. Aspecto recreativo: moral, religioso, cultural y deportivo.

12. VOLUMEN CONSTRUIDO Y ESPACIOS ABIERTOS: Se basa en un plano de repartición predial urbano y rural. El urbano debe contener: la repartición predial, manzanas típicas, tipos de habitación, relación de habitantes, por Ha., plano de población, zonas en que es preponderante la construcción sobre el terreno, en que se equilibran y de construcción dispersa, localización de edificios públicos, zonas estériles por sombra, humo, gases, ruido, etcétera, alturas de la construcción, monumentos históricos y artísticos que deben respetarse, construcciones recientes, edad de los edificios y estado de conservación, conveniencia de conservación por razones físicas o estéticas. Plano de valores de: calle o de terreno, rentabilidad, casas habitadas por sus propietarios, hoteles, casas de huéspedes, teatros, cines, deportes, tributación física, jardines y parques públicos, jardines y huertos privados, áreas cultivadas, árboles y paseos públicos. El rural se expresa por plano de lotificación o aparceramiento, régimen de propiedad y productividad por familia, entendida en función de la tierra y no del individuo.

13. EQUIPO. Lo interpretamos como instalaciones y comprenden 2 grupos: del territorio y del volumen construido, divididos a su vez en fijo y móvil. Las instalaciones o equipo fijo del territorio; contamos a: presas y sistemas de riego, plantas de energía eléctrica, depósitos de combustibles y refineries, muelles, ferrocarriles, carreteras y caminos, aeropuertos, estaciones de radio, televisión, teléfonos, correo y telégrafo, agua potable, drenaje, pavimentos, alumbrado, vigilancia estacionamientos, estudio de invasión de las calles por puestos y estacionamientos, sistema vial, secciones de calle, corrientes circulatorias. El equipo móvil del

territorio lo constituye como ejemplos: estaciones de maquinaria agrícola, cuerpo de bomberos, líneas de tranvías, de camiones de pasajeros y de carga, locales y foráneos, rutas y frecuencia, personas y carga transportadas, eficiencia. Para el volumen construido, lo fijo no necesita explicación. Lo móvil, lo fundamos en el número de vehículos camionetas, camiones de pasajeros locales y foráneos, de carga, transportes especializados, ejemplo: ambulancias, repartidores de gasolina, carne, basura, etcétera; motocicletas, bicicletas, carretas, etcétera: horarios y sentidos del movimiento, accidentes de tránsito.

14. ETICA Y ESTETICA: Lo ético religioso, su expresión local. Lo ético general, tribunales, centros de reclusión, sistemas penitenciarios. Lo estético pasado, precortesiano, virreinal, formas y sistemas, contribución cultural, conservación, subsistencia recomendable y sus razones, turismo extranjero y peregrinaciones. Lo estético contemporáneo: realizaciones. El paisaje y las características regionales, fuentes de folklore, costumbres, recreación.

15. INFLUENCIAS SOCIALES Y ECONOMICAS: Zona de influencia (Hinterland). Estructura familiar, estructura social, influencias políticas, sistemas bancarios, instituciones para fomento de la industria, de la agricultura y de la habitación, capacidad económica de los sectores sociales. (Relación con el cap. 17.)

16. LEGISLACION: Restricciones ganaderas y forestales, vedas, leyes de protección a recursos agrícolas y ganaderos; al trabajador: jornadas legales, despido, vacaciones, asistencia médica, invalidez, jubilación; a la industria por excepción de impuestos, cargos fiscales, proteccionismo, zonificación; a la habitabilidad; por congelación de rentas, limitación de alturas construidas, áreas de reserva, zonas no edificables particulares y generales, públicas y privadas. Reglamentos de construcción y de lotificación, anuncios, invasión de espacios, paracaidismo, reglamentación de inversiones.

17. FINANCIAMIENTO: Formas factibles en uso o de aplicación racional que permitan llevar a cabo la obra en proyecto, tipos de interés, recuperación del capital, plazos.

18. ETAPAS DE REALIZACION: Escalonamiento razonado de las fases de la obra, base física y apoyo financiado.

19. DIVERSOS: Materiales: locales y de fuera, sistemas constructivos, vicios constructivos, costos, aspecto tradicional, materiales usados en su estado natural y artificiales. Proposiciones legales. Fomento del turismo. Toda la investigación no tiene objeto si no es para aplicarse en la formación del PLANO REGULADOR.

20. REACCIÓN RACIONAL: Se refiere a la experiencia que se tenga respecto a las deformaciones u objeciones a la obra realizada, justificadas por un agente físico: hundimientos, grietas, excesos de iluminación, ventilación, accesos, aprovechamiento de la tierra, al dominio de la propiedad, a la seguridad. Reacción del cliente. Reacción del público. Reacción de la autoridad.

21. REACCIÓN SENTIMENTAL: Se refiere a las deformaciones de la obra realizada, en el curso de su vida, por agregados o supresiones no justificadas por un agente (físico), sino exclusivamente sentimental. Reacción del cliente. Reacción del público. Reacción de la autoridad. " (12).

#### 2.1.2. Otras metodologías anteriores a 1976.

Asimismo se encuentran los métodos planteados posteriormente por diversas instituciones federales generalmente apoyadas en lo anterior entre las que destacan la Secretaría de Patrimonio Nacional (SEPANAL), el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) después el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECÜ), la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional (CODURPA) de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP); el Centro de Estudios Regionales y Urbanos (CERUR) de la Secretaría de la Presidencia y algunas otras resultado de estudios a nivel estatal, como las juntas de planeación de Jalisco y Nuevo León, o el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), del estado de México.

#### 2.2. LA METODOLOGÍA PROPUESTA POR LA SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS (SAHOP).

Más recientemente caben mencionar algunas consideraciones en relación a lo propuesto por SAHOP, una vez consolidada e institucionalizada la administración y los planteamientos que derivan de ésta propuestos a nivel estatal. En la Subsecretaría de Asentamientos Humanos entre 1978 y 1982 se produjeron una cantidad considerable de manuales normativos, como herramientas para llevar a cabo la planeación del desarrollo urbano, metodología que se sintetiza más adelante, la que quizás por haber sido elaborada desde el centro y formulada por técnicos muchas veces académicos de alto nivel, pero en esa época con poca experiencia previa o sin vinculación con la realidad y las particularidades de las diversas regiones y localidades del país, resultó demasiado costosa socialmente y poco operativa para la mayor parte de los municipios y de los centros de población a la que era dirigida.

Esto trajo consigo la poca aplicación de los planes y una separación drástica entre lo detallista y exhaustivo del método SAHOP, que además se elaboraba a nivel central y los recursos humanos y financieros que para la puesta en operación de los planes se tenía en cada municipio y ciudad del territorio nacional en las que se pretendía aplicar o aplicaba esta norma de trabajo como herramienta de

planeación.

Es también importante el horizonte temporal de elaboración de planes de dicha metodología, ya que su comprensión y aplicación requiere de tiempo, y desde el punto de vista político administrativo, las gestiones gubernamentales de las autoridades, en los diferentes niveles, se dan desfasadas por lo que no pueden existir una coordinación entre los periodos de la federación, el estado y el municipio.

Esto acarrea una reducción en el lapso que se dispone para realizar los programas y proyectos que se proponen en los planes. A esto cabe añadir que aun cuando los periodos presidencial y de gobernadores son iguales (6 años), en muy pocas ocasiones (sólo 3 Jalisco, Tabasco y Chiapas, de los 31 estados de la República) son más o menos coincidentes en el tiempo con el presidencial. En el caso de las autoridades municipales el periodo se reduce a 3 años, por lo que los ayuntamientos ven siempre limitado su tiempo real de acción y deben adaptarse a la circunstancia y a los pliegos y repliegos de la política, lo que hace que se integren con mayor dificultad a un aparato general de planeación que requiere de proceso de preparación continua.

Posiblemente ante estas circunstancias la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, con el propósito de brindar un apoyo metodológico en un momento de impulso a la planeación urbana, al cabo de 3 años de creada, cuando formuló la metodología para la elaboración de planes, planteó un programa de capacitación a los grupos estatales de planeación. La metodología de SAHOP requirió primero, de un estudio detallado de la situación del país en materia de asentamientos y el establecimiento de métodos y terminología novedosa para el desarrollo del proceso; después de su instrumentación, impresión y, por último, de la divulgación para su aplicación a todos los niveles. Este método, por el tiempo que requiere para el desarrollo de la investigación con fases sucesivas y largas, previas al proyecto propiamente dicho y por la incompatibilidad entre quienes los elaboran y en donde se pretende que sean aplicados en un tiempo determinado, resulta prácticamente difícil de llevarse a cabo e inoperante y costoso en la mayoría de las veces, y en caso de ser aplicados, los estudios formulados se vuelvan viejos o resulten confusos para el siguiente grupo de planificadores que sin conocerlos o haber participado en su elaboración, deberán aplicarlos.

No obstante de esta manera, se promueve y generaliza una metodología que, por su carácter y procedencia federal se institucionaliza y se lanza a todo el territorio del país por medio de publicaciones de gran calidad. En una primera instancia se realizan los manuales para la elaboración de planes de desarrollo urbano a nivel estatal y municipal, cada uno de estos manuales cuenta con un mínimo de 500 cuartillas en las que se trata de dar una norma común en todos los aspectos que considerar en el proceso de planificación. Simbología, variables que investiga, formas

de procesar la información solicitada, tipo de representación en planos con una cartografía básica, seleccionando escalas para cada caso, planos para casos específicos de soluciones, propuestas en programas y otros; en fin que resulta dificultoso acoplarse a la utilización de dicho método inclusive para quien tiene una capacitación adecuada y experiencia previa en este campo.

En el caso que nos ocupa el gobierno del estado de Michoacán también la utiliza antes de 1980 (13).

### 2.2.1. Descripción sintética de la metodología SAHOP-SEDUE.

El equipo de planeación estatal a partir de esa fecha intenta inclusive esta metodología SAHOP-SEDUE tratando de adaptarla a sus requerimientos para realizar planes municipales de desarrollo urbano, así generó un instrumento que a continuación se describe y que ilustra tanto las características metodológicas de este proceso como lo infructuoso del esfuerzo, ya que nunca fue realmente utilizado, quizás por la presión que la dinámica del desarrollo urbano tuvo en este caso y que propició la planeación operativa o por el hecho de haberse integrado y asimilado la nueva metodología propuesta posteriormente, motivo entre otros de este trabajo, la que tiene aplicación lo mismo para planes municipales de desarrollo urbano, que de centros de población. En el caso de este método para el plan municipal de desarrollo urbano y que se describe como una síntesis del de la SAHOP, en los diferentes niveles, tanto de información, anteriores a la consecución de las propuestas para la solución de la problemática urbana, como para éste y su operación e instrumentación que se consideraron, fueron los siguientes: el normativo, el estratégico y el de corresponsabilidad sectorial. Las características de estos niveles que llegaron a ser utilizados frecuentemente por los diversos niveles de gobierno para la planificación del desarrollo urbano se sintetiza como sigue:

#### I) NIVEL NORMATIVO

Es la fase en la cual a partir de las conclusiones de los antecedentes o información, se estudian algunos instrumentos que norman y condicionan el desarrollo de la localidad y que a su vez determinan los objetivos que se fijarán para el plan del centro de población, y que constan de los siguientes pasos:

**ANTECEDENTES.** Que señalan el punto de vista de los objetivos generales, la ubicación del plan municipal en el sistema nacional urbano, y las bases jurídicas.

**DIAGNOSTICO** En él se plantea asentar la información del medio físico (topografía, clima e hidrografía), a fin de captar rangos de pendientes, zonas accidentadas, semi-planas y planas. Y definir las áreas aptas, desde el punto de vista de las pendientes (entre 0 y 15%), la precipitación pluvial, temperaturas máxima, media y mínima, los meses

fríos calurosos y los vientos dominantes (al parecer si se desea ser exhaustivo, falta consignar en esa información datos edafológicos, tipo y calidad de suelos, la geomorfología indicadora de fallas tectónicas y composición de las capas subterráneas de la tierra).

En aspectos demográficos, se determina la población existente en un horizonte temporal retroactivo de 3 a 4 décadas (datos censales de 1950, 1960, 1970 y 1980) por municipio y localidades en él ubicados damos por sentado que interesa también la composición de la población por períodos de edad (pirámide de edades).

En cuanto a la localización de los asentamientos humanos, en el área en estudio se pide determinar un sistema de ciudades (aquí cabe hacer la aclaración de que quizás en ese momento existe sólo desde el punto de vista empírico y natural) en el que se señalen cualitativamente las ventajas comparativas que las localidades del municipio presentan entre sí y frente a otros, así como las distancias existentes entre ellos, el equipamiento urbano en el que se mencionan los elementos con que cuenta cada localidad, y su jerarquía; se señalan las condiciones actuales de los elementos y el número de usuarios (se deben dar estos datos para poder evaluar la eficiencia relativa del equipamiento).

En el renglón de vivienda se hace una retrospectiva a 3 decenios, 60, 70 y 80; calidad de vivienda con índices de hacinamiento, materiales de construcción, tipo de tenencia de la vivienda, si se cuenta con agua potable, drenaje y alcantarillado, y sus condiciones.

En suelo urbano, se apunta el área urbana ocupada actualmente (hectáreas), los habitantes por hectárea (densidad, de ocupación que puede darse como densidad bruta o neta), áreas vacantes de más de 1,000 metros cuadrados.

Infraestructura y servicios urbanos que debe determinar la población servida, urbana y rural, por la infraestructura con el porcentaje de cobertura.

Vialidad y transporte, diciendo que características tiene la vialidad; su jerarquización, el porcentaje de vialidad pavimentada, el señalamiento urbano existente, así como el transporte público. Respecto a este renglón en la ocupación del espacio geográfico se asientan, para infraestructura interurbana, los elementos existentes en cuanto a carreteras pavimentadas, caminos revestidos, caminos de terracería, vías férreas, aeropuertos, presas, puertos y bordos.

Para la prevención y atención de emergencias urbanas, deben identificarse los rasgos potenciales que afectan a las localidades en zonas de sismicidad, inestabilidad, áreas inundables y de acumulación de desechos urbanos o industriales.

En cuanto a uso actual de suelo, las superficies que se destinan a los diferentes usos: agrícola, pecuario y forestal.

La tenencia de la tierra debe apuntar las superficies en cada modalidad legal de propiedad; privada, federal, estatal y municipal, ejidal y comunal.

Dentro de los aspectos económicos, se recopilan las características de las actividades productivas que se desarrollan en el municipio: valor bruto de la producción, principales productos, lugar que ocupa la actividad más importante a nivel nacional y estatal, la población económicamente activa (PEA) para 1960, 70 y 80 y por sectores, niveles de ingreso, estructura alimentaria, tasas de mortalidad y morbilidad.

En el medio ambiente se incluyen el patrimonio cultural e histórico, el natural, la erosión y la contaminación. Así, se señala la tendencia de la inversión pública por sectores, en dos décadas (1970-1980), para conservación de monumentos históricos, bosques naturales, sitios y paisajes, zonas de erosión en hectáreas y con su nivel, y en cuanto a la contaminación, si se presenta en suelos, agua, aire, o por contaminación visual.

Para reconocer de la administración y operación del municipio, habrá que integrar su organigrama, el presupuesto que se va a ejercer y la protección que en infraestructura y servicios tendrá que prestar el propio municipio.

Por último, en este nivel, para la integración plena de diagnóstico habrá que identificar las necesidades percibidas por la comunidad, y sus prioridades.

**PRONOSTICO.** Es una perspectiva del futuro y debe contener aspectos demográficos, crecimiento de las áreas urbanas, medio ambiente, desarrollo general y otros aspectos tales como las emergencias urbanas, equipamiento urbano y vivienda. En este intento de simplificación, entre el punto **DIAGNOSTICO Y PRONOSTICO**, parece haber un vacío para la integración, pues deja de existir correspondencia entre los elementos que se consideran entre sí en el **DIAGNOSTICO** y los que se refieren para el **PRONOSTICO**.

**OBJETIVOS ESPECIFICOS.** Sólo se da esa nominación sin ningún desglose por aspectos, problema que solucionar o cualquier otro elemento que caracterice a estos objetivos y que debe ser el punto más claro a determinar; posteriormente se señala el siguiente:

**ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.** Se plantea consignar en éste un escenario de distribución de la población y de las actividades económicas, el sistema de ciudades y el sistema de enlace.

**DESARROLLO URBANO DE LOS CENTROS DE POBLACION.** Aquí se proponen metas y políticas.

**ELEMENTOS COMPONENTES DEL SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS.** En este renglón se proporciona un enlistado de reservas territoriales, suelo urbano, vivienda, equipamiento urbano, infraestructura y servicios urbanos, vialidad y transporte urbano, ecología urbana, prevención y atención de emergencias urbanas, participación de la comunidad, administración del desarrollo urbano y propuestas para la administración pública.

**CLASIFICACION BASICA DE APTITUDES DEL SUELO.** Desde luego, aquí se consigna la vocación del uso del suelo.

**OCUPACION DEL SUELO.** Se apunta al relacionar las superficies; la ocupación urbana, ocupación industrial, ocupación en infraestructura interurbana, ocupación para recreación, paisaje o ambos, ocupación agropecuaria, ocupación forestal, otras ocupaciones. Ocupación urbana para nuevos centros de población (provisiones de suelo).

**LAS POLITICAS.** Por último, en este nivel se incluyen las políticas, en cuanto al desarrollo urbano, vigentes en la entidad.

**II. NIVEL ESTRATEGICO.** Es el proceso de dirección y orientación en el tiempo y espacios determinados de las operaciones y acciones que conducen a cumplir con los objetivos, en el que se apuntan:

**LOS PROGRAMAS DEL SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS.** Los programas federales y estatales vigentes en el momento de la adaptación de la metodología; en este caso eran: Prodeim, Programa de Delimitación Jurídica del Centro de Población, Proenlace, Seruc, Pronat, Proube, Proagro, Propesca, Protur, Pro energéticos, Pro puertos industriales, Procomer, etc.

En esto se trata de hacer del conocimiento de las autoridades del municipio todas las instancias e instituciones que pueden ser solicitados para solucionar problemas en campos específicos.

**III. NIVEL DE CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL.** Este trata de determinar cuáles son los problemas, y quiénes y cuándo darán respuestas con responsabilidad a la necesidad planteada; aquí se incluyen:

**EL SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS.** En el que se examina todo lo relacionado con la infraestructura y redes urbanas del municipio, así como todo lo que se refiere a servicios públicos en los centros de población.

LOS COMPROMISOS. Aquí se pretende consignar cuáles son los compromisos que el municipio ha concertado y debe concertar con las instituciones de otros niveles, para llevar a cabo los fines propuestos.

LA CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL. Entre el sector de asentamientos humanos y los otros sectores que los gobiernos federal y estatal han estructurado para llegar a las soluciones buscadas.

IV. NIVEL INSTRUMENTAL. Es en el que existe un conjunto de elementos jurídicos, administrativos, económicos, financieros, técnicos y de comunicación que permiten la institucionalización y ejecución operativa del plan de desarrollo urbano. Este es el último nivel explicado en este método adaptado del de SAHOP, y en él se apuntan:

LOS INSTRUMENTOS JURIDICOS. En este renglón se consigna la vigencia de posibles instrumentos jurídicos estatales, y convenios de participación.

LOS INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS, Y LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION. En estos deben quedar contenidos la enumeración de todos los instrumentos que permitan la racionalidad contable en el uso de los recursos existentes y asignados y los tiempos de inversión, así como todos aquellos que hagan posible la participación concertada de la comunidad.

Toda la información recopilada y procesada como resultado de la metodología de SAHOP, tanto en la Subsecretaría de Asentamientos Humanos como en la adaptación ya simplificada que se pretendió ejercer para Michoacán, sólo significa la integración del diagnóstico y las propuestas a través de proyecciones que, en el mejor de los casos, se realiza en un tiempo de 8 a 10 meses; la fase siguiente del proceso, que en realidad debería ser el instrumento de planeación, o sean los planos del estudio en esta metodología, se consideran solamente como un anexo gráfico. El texto del plan resulta en términos generales, difícil de volver a ser leído, ya que es tan voluminoso que siempre tiene una versión abreviada y otra más reducida que es la carta síntesis, que incluye también el o los planos de propuestas.

En el momento histórico en que son producidos estos métodos, no se contaba, como ya se dijo, con la información necesaria y los antecedentes para facilitar el establecimiento de un diagnóstico, a través de ellos ni con el número de técnicos y profesionales de la planeación, que a nivel estatal o de las localidades donde se considera deben aplicarse podrían existir, por lo que sólo desarrollar el NIVEL NORMATIVO ocupaba gran parte del término de gestión de un municipio si se llevaba a cabo a ese nivel, y algo similar resultó en los casos en que era al gobierno estatal al que le tocaba participar en el proceso, por lo que ésto dificultó llegar a los otros niveles consignados y a su posterior publicación, decreto y aplicación.

En el caso de esta metodología, tanto las características de los programas del sector como de los NIVELES siguientes al ESTRATEGICO quizás convendría que constituyeran un manual aparte que definiera la situación de las mismas al momento de realizarse el plan, a fin de que cuando estas variaran como sucede por razones políticas o sociales, no dejara por ello de tener validez el decreto que institucionalizó el Plan, lo mismo sucede para el caso de los compromisos y grado de responsabilidad que paulatinamente va adquiriendo el ayuntamiento con relación a los programas de desarrollo urbano propuestos.

Entre 1978 y 1982, a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras, se elaboraron 2,000 planes de desarrollo municipal del total de 2,378 municipios del país. A la fecha, estos planes cuando no están archivados, están en proceso de revisión y actualización o de compatibilización con la problemática real de las entidades federativas y de cada municipio, por la agilización de las etapas subsecuentes que darán como resultado futuras necesidades.

En el caso de esta metodología además de reducir el tiempo de aplicación del plan se requería, para instrumentarlo, una vez terminada la investigación, transcribirla a un acervo de aproximadamente 30 planos que requería de otro proceso mucho más largo aún y, desde luego, de un grupo técnico interdisciplinario capacitado y con experiencia de la problemática en estudio, que sólo en muy pocas entidades de la república se tenía o se propuso preparar; estos era aún más grave en el caso de los gobiernos municipales.

Entre los inconvenientes de esta metodología, se encuentra el hecho de confundir el proceso de planeación y sus logros con la consecución y operación del programa y proyecto y la impresión del plan y los decretos derivados de dichos estudios, ya que en muchos casos se llegó a considerar que el objetivo final era contar con un número considerable de ellos, mayor que los de otra entidad política.

Todo ello llevó a crear una metodología compleja, rigurosa y frecuentemente apartada de la realidad y de las características de la población urbana en cada región del país, metodología enfocada más a planear programas a largo plazo, que a permitir plantear soluciones concretas, que olvidó o no se preocupa por consignar en este proceso metodológico toda la experiencia nacional acumulada anteriormente.

No obstante, no es posible invalidar la metodología generada por SAHOP sobre todo porque aleatoriamente al objetivo central de la misma, surge, en primer lugar la posibilidad de contar con un acervo de información que, aún no siendo muy preciso por la rapidez con que se recopiló y procesó, en algunos casos permite establecer un diagnóstico previo en el momento de llevar a cabo estudios de planeación urbana, y en segundo término, la necesidad de capacitar a los

profesionales y técnicos de las localidades que integrarán posteriormente al grupo de planificación que pueda ser el que lleve la responsabilidad de elaborar y ejecutar esos planes. Capacitación que puede tener lugar a diferentes niveles en cada entidad federativa, lo que es explicable, dada la desigual velocidad de crecimiento en ellas, tanto en lo económico como en lo social, lo que conlleva los diversos grados de avance y demandas por el proceso de urbanización y, por ende, las diferentes prioridades de solución a la problemática generada, así como carencias diferenciadas de técnicos y profesionistas en cada localidad.

### 3. ANTECEDENTES DE PLANEACION URBANA EN MICHOACAN.

En Michoacán, como en todo el país desde el primer plan sexenal del gobierno mexicano (1934-1940) pero fundamentalmente a partir de 1976 hasta nuestros días, los gobiernos estatales por lo general se han propuesto establecer planes de acción integral. Recientemente esta actividad ha venido a reforzar en mayor o menor medida los cuadros de técnicos locales especialistas en planeación, medidas para atenderlas por la participación decidida de los equipos locales encargados de llevar a cabo planes, proyectos y programas para atender y hacer menos aguda la crisis que se padece ya hace un tiempo en la entidad y en el país.

En el caso del estado de Michoacán el 27 de enero de 1964, se establece la Ley de Planeación y Urbanización del Estado, que inicia el proceso generador de planes de desarrollo urbano para regular el crecimiento de las ciudades y poblaciones, que incluían obras de infraestructura y equipamiento urbano que estaban a cargo de tres organismos, dos descentralizados y uno estatal denominados Juntas de Mejoramiento Moral Cívico, y Material del Estado de Junta y Planeación y Urbanización del Estado y la Dirección de Obras Públicas, respectivamente; sin embargo, como en el quehacer de estos tres organismos había duplicación de funciones, con fecha 30 de diciembre de 1971 se expidió la Ley de Planeación y Urbanización del Estado, que derogaba la ley anterior, con lo que desaparecían las Juntas de Mejoramiento Moral Cívico y Material, creándose, de acuerdo con esta nueva ley, la Junta de Planeación integrada con los Consejos de Colaboración Municipal, que se conformaban con 19 miembros, y las oficinas urbanísticas municipales compuestas por un jefe y el personal técnico que fuera necesario. En esta Ley se facultó a la Junta de Planeación para que autorizara en definitiva: los fraccionamientos de terrenos, la formulación de los planes directores de las poblaciones del estado, y la ejecución de obras públicas bajo el sistema de imposición; asimismo, se facultó a los consejos de colaboración municipal a realizar obras públicas bajo el sistema de cooperación.

Cabe hacer notar que en la Ley de Hacienda de 1970 se reglamentó también lo relativo a la autorización de fraccionamientos, interviniendo en su aprobación solamente los ayuntamientos y la tesorería general del estado, mas como hubo confusión entre las atribuciones de estas dos autoridades y las de la Junta de Planeación, en lo tocante a fraccionamientos, y dado que no existían en forma completa en la Ley de Hacienda las normas técnicas y jurídicas para regular adecuadamente en materia de fraccionamientos, con fecha 15 de junio de 1974 se expidió la Ley de Fraccionamientos del Estado, señalándose como autoridad máxima de esta materia, al gobernador de la entidad, a los ayuntamientos y a la Junta de Planeación.

A raíz de las reformas de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General de la República, en 1975, se expidió a nivel federal la Ley General de Asentamientos Humanos el 20 de mayo de 1976, que originó que todos los estados de la República expidieran, a su vez sus propias leyes de desarrollo urbano denominadas así en unos, y en otros con diversa designación.

En el caso del estado de Michoacán, el 18 de enero de 1977 se expide su Ley de Desarrollo Urbano, que contenía las características de la ley correspondiente a nivel nacional, como sucedió en la mayor parte de las leyes de desarrollo urbano de los estados, decretadas entre 1976-1982. Los procedimientos y requisitos que deben observarse para orientar, ordenar y regular los asentamientos humanos, y orientar su crecimiento así como para formular y aprobar los planes estatal, municipales, directores de zonas conurbanas, parciales y sectoriales son similares a lo expuesto con anterioridad. En ellos se señala como autoridad máxima en esta materia al gobernador, a quien se le daba la facultad de aprobar todos los planes antes señalados, así como las respectivas declaratorias de usos, reservas, destinos y provisiones, por lo tanto en la entidad, para 1980 se contaba con los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios. No obstante con anterioridad a 1980 ya se habían realizado una serie sucesiva de planes reguladores para la capital del estado (1969-1972-1974), así denominados, primero y después planes de desarrollo urbano, y que entre otras causas, debido al marco jurídico existente no procedió, en ninguno de los casos, su institucionalización.

A partir de 1976 ya instituida la planificación urbana en el país se elaboraron planes para la ciudad de Morelia (1978-1979), cuya aplicación no se logró.

A nivel nacional se formulan planes de desarrollo urbano estatal y municipales para la mayor parte de las entidades federativas, entre las que se encontraban los correspondientes al estado de Michoacán. Cabe, aquí, hacer mención de que en el caso del nivel municipal, la Junta de Planeación del Estado inició la elaboración del diagnóstico de catorce municipios, que en algunos casos realizó hasta en un 80%.

Por todo lo anterior, en el estado de Michoacán se contaba con una tradición del quehacer, en la materia, y se buscaba llegar a lograr una concordancia con lo que en la política de descentralización se expresaba a nivel nacional en el Plan Global de Desarrollo, en ese momento histórico.

#### 4. POLITICAS DE DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MICHOACAN 1980-1986.

Al iniciarse el sexenio 1980-1986, la actividad en materia de desarrollo urbano se basó fundamentalmente en las siguientes políticas, características de la planeación operativa y que coincidían con los de la autoridad estatal:

- Regular el crecimiento de las ciudades importantes de la entidad, para ordenar su desarrollo y jerarquizar sus actividades.
- Normar el proceso de crecimiento urbano para buscar una mejor distribución de la población y un sistema coherente de localidades.
- Agilizar la regularización de la tenencia de la tierra para combatir la especulación exagerada, que perjudica la organización socio-económica y política de los grupos asentados en las localidades; esto a través de ofertas adecuadas de satisfactores urbanos.
- Generar alternativas viables de tierra, para que los habitantes de las ciudades no recurran a la invasión organizada que se convierte en delito de despojo y crea inseguridad y malestar social en todos los centros de población en que se produce el crecimiento acelerado.
- Prever en aquellos centros de población con disponibilidad de recursos humanos físicos y financieros, los espacios necesarios para el desarrollo industrial, previendo el impacto ambiental que su establecimiento pueda generar.
- Fortalecer las actividades urbanas sin olvidar la interacción entre la ciudad y su región, por la necesidad de arraigo de la población campesina en su lugar de origen y así, disminuir la migración campo-ciudad.
- Impulsar la planeación participativa principalmente en las comunidades con menos de 5,000 habitantes, o en ciudades mayores, en grupos sociales organizados a esa misma escala para que a través del contacto con distintos sectores de la población se tenga la colaboración y participación en la ejecución y el mantenimiento de las obras urbanas de beneficio comunitario.
- Generar una conciencia de participación social para incrementar el nivel de vida de los habitantes de la entidad.
- Promover la conciencia ciudadana para evitar el deterioro ecológico del territorio estatal, y proponer acciones de desarrollo urbano que eviten el deterioro del ambiente y detengan la contaminación de los recursos naturales.

- Promover instancias tendientes a lograr que más habitantes puedan gozar el derecho de poseer el lugar en donde viven.
- Buscar la integración del estado con la intervención en obras de infraestructura y equipamiento que consoliden las relaciones entre localidades, municipios y el centro vital del estado.
- Orientar la inversión y la acción pública hacia aquellas necesidades urbanas que en un momento dado sean las consideradas más importantes y urgentes por la población de las distintas localidades del estado.
- Lograr en el tiempo, en apoyo a la política nacional de descentralización la autosuficiencia técnica y administrativa, tanto para el estado en su totalidad, como paulatinamente para los 113 municipios que lo conforman.
- Apoyar al municipio como célula unitaria de la administración pública y política, así como de la organización socioeconómica de la entidad.
- Buscar una congruencia entre las políticas de desarrollo urbano a nivel nacional, estatal y municipal.

Para el logro de esas políticas durante el periodo comprendido entre 1980-1986, se decide primero alcanzar la autosuficiencia técnica y administrativa del gobierno estatal respecto a la federación, por lo que se empeña todo entusiasmo en la consolidación de un grupo local interdisciplinario, de planeación urbana, que sería el encargado de llevar a cabo la consecución de las políticas que orientan el proceso de urbanización y sus consecuencias, al prever, por medio de programas basados en esas políticas, y mediante métodos y técnicas apropiadas a las características socioeconómicas y culturales del estado, la problemática futura del desarrollo urbano de Michoacán.

A partir de 1980, en el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas (SUOP), creada como parte de la estructura administrativa del nuevo gobierno, se auspician cursos de capacitación, primero con la SAHOP, hoy SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología). En una segunda fase se realiza otro curso auspiciado por el gobierno del estado, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, y la participación de miembros distinguidos de la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP); la actividad de planeación del sexenio pretendía lograr la capacitación de técnicos locales para que fueran ellos los que, tratando de profundizar en el conocimiento de su realidad, elaboraran planes coherentes, aplicables, con soluciones inmediatas acordes con las políticas del gobierno y con las necesidades cotidianas apremiantes; capacitación que las autoridades requieren para la toma de decisiones que se impone, en una planeación dinámica, con políticas de desarrollo urbano claramente definidas.

Aunadas a los cursos de capacitación de técnicos locales y asesorías externas de orientación, de estrategias y métodos de planeación urbana para que sean dichos técnicos los que elaboren planes coherentes y aplicables a ella y ofrezcan soluciones técnicas inmediatas de acuerdo con las necesidades cotidianas y apremiantes que todas las autoridades tienen para llevar a cabo la racionalización de su actividad. A partir de 1980, se establecen criterios de "planificar haciendo" esto es: se adopta la PLANEACION OPERATIVA.

## 5. LA PLANEACION URBANA OPERATIVA APOYADA EN UNA EXPERIENCIA CONCRETA: LA CIUDAD DE MORELIA.

Entre el grupo de planificadores locales que se forman en torno a la nueva secretaria de Urbanismo y Obras Públicas, se encuentran algunos, que pertenecian a la Junta de Planeación anterior, que con base en los instrumentos metodológicos producidos por SAHOP inician un procesamiento de datos.

Ante la demanda inmediata en la toma de decisiones en unos casos y de soluciones concretas en otros, principalmente referidos en un principio a la ciudad de Morelia, se capacita al grupo de la SUOP en este campo y paralelamente se plantean alternativas de aplicación inmediata. Resultando la propuesta inicial del plan director de desarrollo urbano de la ciudad de Morelia. En base tanto en las políticas de la planeación operativa que coinciden con las que el gobierno del estado en ese momento buscaba y que se pretenden fundamentar en este trabajo, como en el mecanismo en ellas apoyado y ya experimentado en otras ocasiones, se estructura por parte de la que esto escribe en su calidad de asesora para el desarrollo urbano del estado y con la participación y acuerdo de los técnicos locales, la metodología a seguir para la planeación urbana en el estado que más adelante se describirá, y que posteriormente se aplica para la elaboración de los planes de desarrollo urbano de las ciudades principales de la entidad.

En este proceso participaron el ejecutivo del estado, el secretario de la SUOP y todo el equipo técnico ya mencionado y después de hacerse los cuestionamientos, evaluación y correcciones del caso para la metodología propuesta y el anteproyecto del plan para la ciudad de Morelia y sus mecanismos de ejecución, estos son aprobados y se inicia su operación y evaluación continua.

A lo largo del proceso se llevan a cabo las siguientes actividades:

- Se informa al equipo de planificadores de las razones de la metodología, ante la urgente necesidad "de planear haciendo".
- Se recurre a toda la información recabada por el equipo, hasta ese momento, para, una vez depurada, en unos casos, y complementada en otros se aplique en la elaboración de los planes.
- Se establece, como parte del método, uniformidad en los criterios para usar únicamente una simbología, determinada previamente; un proceso claro de antecedentes y consecuentes, tanto para los planos que se deben elaborar como para el texto complementario; prever la adecuación de los mismos con el marco jurídico vigente y plantear algunos aspectos que tendrían que modificarse en la legislación vigente, con base en las políticas planteadas por el Ejecutivo del estado y se procede a verter la información así obtenida.

- Se busca una congruencia entre la terminología usada a nivel nacional y la propuesta a nivel estatal.

A partir de las experiencias obtenidas, se procede a la elaboración de los anteproyectos de los diez primeros planes de desarrollo urbano para los centros de población más importantes del estado; en ese mismo año de 1961, se continúa elaborando los proyectos urbanos y se realizan los programas en base a los mismos durante el sexenio motivo de este análisis. Del resultado de este proceso se habla en el capítulo 9 de este trabajo.

## 6. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA METODOLOGIA PARA LA PLANEACION URBANA OPERATIVA.

Aun cuando este método ya se había implantado y probado con anterioridad en otras entidades federativas, en algunos casos parte de lo planeado sirvió y fue utilizado como herramienta de planeación para encauzar el desarrollo de las ciudades, pero en ninguno de dichos estudios operó de manera continua a nivel estatal o municipal, ni se logró con tanta eficacia hacer de la planeación una actividad permanente, sin embargo, en Michoacán se conjuntaron la voluntad política del gobernante, una metodología y un marco jurídico. En estos dos se iban adecuando casi al mismo ritmo, las propuestas de solución a las necesidades del desarrollo urbano, con el fin de que este último quedara debidamente instrumentado, apoyado en un equipo de planeación local que conociera la realidad y el universo de estudio, de manera que permitiera aplicarlo y cumplir así con los objetivos del plan.

Por esa causa quizás, a pesar de ser usado el método otras veces, no se había logrado ni materializarlo como un procedimiento ya probado, ni evaluarlo al cabo de 6 años de aplicación, como sucedió en este caso.

### 6.1. OBJETIVOS DE LA METODOLOGIA.

Los objetivos fundamentales, entre otros, que dicho método pretende alcanzar son:

- Eliminar el volumen de información innecesaria por medio de una selección de lo prioritario para obtener los resultados deseados en la elaboración de los planos que integran el proyecto.
- Racionalizar la operación plena de los recursos técnicos y administrativos locales, haciéndolo expedito y lo menos costoso posible.
- Obtener una claridad en el diagnóstico formulado para realizar propuestas objetivas, tácticas coherentes así como estrategias adecuadas para la realización de las acciones propuestas.
- Ser congruente con la realidad del universo de estudio en el que se produce el fenómeno urbano que se propone resolver, con el tiempo administrativo de que se dispone para su elaboración, difusión, institucionalización y operación, y con la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros utilizables a nivel local.
- Contar con mecanismos claros y sencillos en la ejecución del plan, a fin de que su elaboración sea fluida y el grupo de técnicos responsables no requiera de largo tiempo y alto costo. Crear un documento claro, que su reproducción pueda ser barata y expedita, tanto para su manejo como en su distribución.

- Ser suficientemente práctico en los postulados que sustente para facilitar la captación de las propuestas, a las autoridades municipales, que serán las responsables principales de la ejecución una vez que las hagan suyas y sean capaces de aplicar en rigor las acciones pertinentes, para la resolución de los problemas en función de sus prioridades.

- Crear un documento que sea ágil y facilite el mecanismo de consulta e institucionalización de los planes, así como su aplicación en el horizonte temporal establecido y con ello, el control de ejecución acorde con el aspecto legal que representa.

- Obtener una infraestructura administrativa y de aplicación de los planes, para el logro de sus metas.

## 6.2. ESTRATEGIAS.

Para alcanzar los objetivos planteados se llevan a cabo las estrategias siguientes:

- Lograr un equipo estatal, primero como consultor para toda la entidad y que posteriormente se vaya incorporando a los grupos de planeación municipal que serán paulatinamente los que se irán responsabilizando de estas tareas.

- Instrumentar la retroalimentación directa y continua de información para adecuarla a las necesidades de todos los niveles, grupos sociales y centros de población.

- Establecer un diálogo permanente en el intercambio de experiencias entre todos los coautores del proceso de planeación a nivel interno y con los servidores públicos a nivel estado y municipios, que permita ir actualizando permanentemente esta metodología.

- Perseguir también a través del diálogo el intercambio de experiencias entre autoridades locales, población y profesionales, a fin de lograr un mayor entendimiento y apoyo a las actividades resultado de la planeación operativa para el diseño urbano.

- Integrar paulatinamente todos los instrumentos de la planeación en el estado, primero para que la descentralización deje de ser una utopía, al menos a este nivel, respecto a la federación y después del municipio respecto del estado.

- Vincular las acciones propuestas a la ciudad con las de su región, reforzando y haciendo más claro el sentimiento de arraigo de los pobladores a las localidades que representan su origen y que se encuentran circundantes a un centro de población mayor.

- Establecer a través de este diálogo pobladores y profesionistas, los mecanismos que permitan incorporar al proceso de manera dinámica, a mayor número de personas y profesionistas locales desde su inicio y paralelamente a la evaluación continua.

- Evaluar así las acciones logradas con el propósito de ir mejorando sucesivamente sus resultados.

Entre otras cosas, esta metodología pretende ser ágil, activa, diligente, eficaz y no preocupa mucho a quienes la llevan a cabo el gasto del tiempo y dinero en divulgar sus resultados. Esto último es quizás una desventaja ya que sería muy importante conocer y asimilar las experiencias logradas, con el propósito de aprovechar la evaluación para posteriormente resolver problemas similares.

### 6.3. VENTAJAS DE LA METODOLOGIA PROPUESTA.

Dentro de las ventajas de planear haciendo, podemos mencionar que:

- Los estudios así elaborados pretenden cumplir en primera instancia con las políticas prioritarias en materia de desarrollo urbano, permitiendo orientar las acciones más urgentes para atender las necesidades urgentes de la población.

- Estos estudios al requerir de una inversión menor disminuyen también su volumen y los costos por programa, tanto en lo referente a materia prima como de recursos humanos muy especializados (mejor encaminados hacia la investigación), para la representación gráfica, la transcripción, publicación y difusión de resultados.

- Se responde a demandas reales, inmediatas y mediatas.

- Se fortalece el arraigo de los técnicos y profesionales locales, que permanecen en el lugar y tienen la oportunidad de dialogar e intercambiar experiencias en foros nacionales o con asesores visitantes que sólo llegan por cortas temporadas, pero que enriquecen su acervo de conocimientos.

- Se amplía, el campo de acción y el número de los profesionales integrados del proceso de planificación urbano, tales como: urbanistas, geógrafos, sociólogos, antropólogos, biólogos, economistas, arquitectos y de otras disciplinas afines.

- Se generan más empleos en este campo y en mayor número de ciudades medias y pequeñas, al producirse fácilmente un incremento de planes que podrán ser usados como herramientas de trabajo. Al permitir así su manejo a nivel municipal se llega a nuevos niveles de instrumentación y diseño. Esta generación de empleos es tan sólo una de las muchas ventajas que el proceso de planificación urbana continua, proporciona y puede darse a través de la organización social para el

trabajo, de técnicos medios y trabajadores no calificados relacionados con el desarrollo y la organización social para la planeación participativa en ese ordenamiento urbano tan deseado.

- La capacitación y el adiestramiento continuo a todo nivel, en materia de conocimiento de los problemas urbanos y su atención, trae consigo un ordenamiento más intenso, ágil y operativo que llegará a mayores estratos y grupos de población, y les permitirá así, conocer cada vez mejor el metabolismo y comportamiento de las ciudades, para hacer de ellas lugares más dignos para vivir, con la participación de los pobladores y la conciencia que se forma y evita el deterioro paulatino del medio ambiente y la ecología. Las ciudades, con ello, seguirán siendo el reflejo de su población; pero aquéllas y ésta podrán ser mejores.

- Para los profesionales serán menores las frustraciones al plantear acciones concretas viables y fácilmente realizables, porque será posible llegar con menor tiempo y costo a proyectos y programas específicos que materialicen las propuestas del plan. Con ello será mayor la credibilidad y el prestigio de su profesión, al demostrar su validez y la factibilidad técnica de proyectos y acciones.

- El diseño de este método y su ampliación inicial, requieren tanto de los expertos asesores en el desarrollo y diseño urbano, como de los profesionales de la localidad, conocedores de los problemas específicos de la entidad de que se trate, y de las experiencias el conocimiento de ambas partes acerca de soluciones a casos similares, exitosas o no, en otros lugares y en la entidad misma, sabedores de los resultados y las reacciones populares políticas y socioeconómicas que pueden provocar estas propuestas.

- Las características de estos tipos de profesionales se pueden encontrar en una persona a la vez, pero en la mayoría de los casos habrá que integrarlos en un equipo interdisciplinario, pero no por ello complejo, sin dejar de considerar como prioritario el apoyo y sustentación, que a esta metodología den los técnicos y los políticos locales. Esta es la mancuerna necesaria para que resulte exitosa la comunión que se dé entre conocimientos generales y locales, y la decisión política que llevará a cabo acciones que permitirán, paulatinamente la planeación operativa y democrática que ya ha demostrado su efectividad en el estado de Michoacán y, de hecho, la sigue demostrando, misma que nos está haciendo tanta falta generalizar sobre todo para las ciudades medias y pequeñas.

## 7. MECANISMOS DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES OPERATIVOS DE DESARROLLO URBANO.

La descripción de esta metodología se hace por primera vez y es parte de los objetivos de este estudio. Es de hacer notar que la precisión de los términos, alcances y características usados fue resultado de aproximaciones sucesivas alcanzadas al establecer, desde sus inicios, el método, a través del diálogo entre los participantes antes mencionados y la asesora, quien fue la que propuso el método.

Ya como seguimiento práctico de la METODOLOGIA surge en primer lugar, el establecimiento táctico y de consenso de los conceptos básicos que se van a manejar. Esto produce un pequeño documento o glosario de conceptos, en aproximadamente dos cuartillas, que se incorpora al estudio total. Lo que se considera de importancia, pues permite mayor fluidez en el manejo de la terminología utilizada y una más clara comunicación entre los integrantes del grupo y entre estos los profesionales que se incorporen a la acción operativa en la realización de las obras señaladas para plantear, en un caso, y conocer en el otro, las fórmulas encontradas a la solución de los fenómenos que se presentan.

En igual forma, ir decidiendo con los recursos disponibles, las técnicas de representación (por utilizarse) para producir los planos que integrarán el Plan de Desarrollo Urbano.

Esta metodología, planteada a nivel estatal en Michoacán, a partir de 1980, trata de ajustarse lo más posible, tanto en el lenguaje como en la representación, al método que SAHOP, por lo que define y adopta la terminología y las características de la impresión de manuales de operación del mismo, pero buscando, por supuesto, su simplificación y hacerlo más coherente con sus objetivos al reducirlo, estableciendo modificaciones que eviten rigidizar los planes y hacerlos confusos. De esta manera, la metodología operativa no sólo permite que el plan sea más dinámico, sino que su lenguaje sea común a otros planificadores que serán los que lleguen a hacer los planes operativos proyectados.

Los planes o programas de desarrollo urbano, deberán estar formados por un documento gráfico y otro escrito, el documento motivo del decreto, estará conformado, tanto por el texto íntegro, como por la parte gráfica que corresponde a los planos de propuestas; ya que en este tipo de planeación los planos son herramientas de trabajo, muy frecuentemente usados por diversas autoridades y diferentes grupos de población. Se recomienda que, cuando existan recursos para ello, se impriman en una CARTA SINTESIS que contenga, tanto el texto como la información gráfica de propuestas reducida, y se hagan así más accesibles y manejables.

## 7.1. DESCRIPCIÓN DEL DOCUMENTO GRAFICO.

La elaboración gráfica se establece en dos fases: la primera, que podemos denominar el DIAGNOSTICO Y PRONOSTICO, queda integrada con no más de 7 planos que se ordenan con números arábigos. La segunda fase integra las PROPUESTAS del plan en 4 planos más, ordenados con números romanos (esto como máximo para el caso de Morelia, que es la capital del estado y por ello el centro de población más importante y con una problemática de mayor complejidad). Desde la formulación del primer plano, se enseña a los técnicos a seleccionar la escala o escalas de trabajo adecuadas para el fin que se persigue en cada caso; se busca también la uniformidad de uso en estas escalas, para evitar su multiplicidad. Tomando en cuenta que lo que se quiere obtener es claridad, sencillez y agilidad en la comprensión de lo expresado en el plano, también se hace énfasis en que el formato debe ser de fácil manejo para su continua aplicación.

Las escalas seleccionadas se establecen gráfica y numéricamente, y la orientación en todos los planos se debe señalar, con el norte hacia la parte superior del formato y con la señalización de los vientos dominantes.

### 7.1.1. Diagnóstico y Pronóstico.

Paralelamente a la solución de las técnicas de representación se producen los planos que integran el Plan de Desarrollo Urbano, en esta etapa de diagnóstico y pronóstico se ponen en prácticas esos conceptos, utilizando para ello tanto las técnicas tradicionales como las avanzadas con que cuenta el gobierno del estado o municipio: información disponible en documentos, fotos aéreas, cartografía básica, visitas de reconocimiento por tierra y aire, hasta que se plasma gráficamente en mapas toda la información que se ha recolectado, analizado y procesado.

PLANO NUMERO 1. De alternativas para la determinación del ámbito de aplicación del plan. De la cartografía básica en un mapa topográfico se marca en este plano la ciudad existente y todos los poblados y asentamientos humanos que podrían quedar incluidos en el área donde se aplicará el plan, y que se denominará Ámbito de aplicación del plan. Para ello se analizan las diferentes alternativas de límites posibles del ámbito y se consigna a dos o tres de ellas señalando cuales fueron las variables determinantes en cada caso a fin de seleccionar la mejor para establecer el límite definitivo.

Por experiencia, en la mayor parte de los casos, al estudiar la amplitud de este ámbito se observa que aún cuando existen muy diversas condicionantes que lo determinan, son tres las variable que más inciden en ellos: la relación campo-ciudad, la de ciudad y poblados periféricos y los límites político-administrativos. Al tomar en cuenta las dos primeras variables, en nuestro medio y por facilidad de

manejo y economía en el trazo, se recomienda seleccionar un círculo cuyo radio sea suficiente para abarcar las condicionantes señaladas, y del que su centro deberá ser un punto prominente de la ciudad motivo de estudio (la cúpula de la catedral, el centro de la plaza, una esquina del edificio de gobierno, etc.).

Cuando se traza este ámbito y la circunferencia llega a tocar los límites político-administrativos de los municipios adyacentes, o la circunferencia se interrumpe en los límites del municipio propio del centro de población y estos pasan a ser parte del límite, o, si el subsistema de localidades del municipio así lo sugiere, el ámbito de aplicación puede ser el municipio todo. En ambos casos se consigue que el trazo del ámbito propuesto sea tal, que no propicie una innecesaria coordinación intermunicipal extra a menos que sea realmente una conurbación. En el segundo caso, el ámbito de aplicación es igual en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano que en el de Centro de Población.

En el caso en que se haga imprescindible interrelacionar dos centros de población importantes de diferentes municipios (como sucedió posteriormente en el caso Zamora-Jacona), se requerirá de un plano que presente la conurbación, y este tema de las conurbaciones implicará, además, seguir el mecanismo que para ello esté aplicando la legislación vigente.

Desde la elaboración de este PLANO NUMERO 1 debe quedar definido, igualmente, la propuesta del horizonte temporal seleccionado para el funcionamiento del plan; partiendo del hecho de que su operación va a ser por sus características inmediata y permanente; En él deben señalarse también las barreras naturales existentes para la expansión y los elementos de infraestructura vigentes, tales como: ríos, presas, canales, vialidad regional, y comunicación vial interurbana e intraurbana. Además, las líneas de comunicación como el ferrocarril, red de telégrafos, teléfonos, electricidad y energía, gasoductos, aeropuertos, etc.

Asimismo, se delimita el área que abarcarán los planos sucesivos que, para mayor detalle, deben tener diferente escala.

PLANO NUMERO 2. De crecimiento por etapas y tendencias. En él se determinan las etapas históricas que se van a considerar, la ocupación territorial en cada una de éstas, y su superficie así como su evolución gráficamente expresada, tratando de entender las causas físicas y socio-económicas que las determinan en cada caso, con lo que se formula y aprecia la dinámica que ha tenido la llamada mancha urbana y se apuntan las tendencias de crecimiento de la población.

En gráficas aparte se dan las proyecciones de crecimiento de la población, para los próximos 20 o 25 años a partir de la fecha de elaboración (es recomendable que el rango de las etapas previstas sea de 5 años); con ello se puede cuantificar la reserva necesaria para las actividades de esta población en el espacio temporal. Es importante tener presente que estos cálculos siempre son aproximados y que generalmente son rebasados por la dinámica de crecimiento poblacional, característica de nuestras ciudades sobre todo en aquellas en que por las políticas nacionales de desarrollo en algunos casos quedan definidas como de impulso y propias para su expansión física y socioeconómica. En este plano se señala en gráficas igualmente, la población económicamente activa y su estructura por sectores de actividad (se recomienda, también, en caso de contar con la información, proyectar a ésta por sector, para saber si se tiene o no disponibilidad para las actividades propuestas a largo y mediano plano), así como el comportamiento del crecimiento de la población (que puede desglosarse en crecimiento natural y social o inmigración). La superficie en hectáreas del área urbana actual de la ciudad motivo de estudio y la de las poblaciones que se determinó quedará dentro del ámbito de aplicación.

PLANO NUMERO 4. De la división de barrios, colonias y poblados actuales. Se consignan en este plano los límites de barrios, colonias y poblados; su denominación, extensión y la densidad de ocupación aproximada. El objetivo de este plano es analizar la estructura urbana y tenerla presente en la etapa de diseño del plan, para respetarla en todo lo posible y mejorarla al conocer los patrones tradicionales de consolidación de esta estructura, para alcanzar las futuras tendencias de conformación de los nuevos barrios y perímetros que se establezcan.

PLANO NUMERO 5. De utilización actual del área urbana. (Usos de suelo existente). En este plano se señala la ubicación de las actividades urbanas que requieren de un espacio para su realización; la vialidad inter e intraurbana; el servicio de transporte colectivo vigente y sus características, así como la consignación del equipamiento urbano, y las zonas con los mayores aforos de vehículos.

PLANO NUMERO 6. De la problemática urbana (por conflictos). Apoyado en la información del plano anterior, en este quedan plasmados los conflictos generados por problemas de tránsito vial en cuanto a congestión, a cruceos con alta peligrosidad o por incompatibilidad de usos de suelo, y la irregularidad de usos, principalmente por el tipo y las características de la vivienda circundante, debido a la localización de asentamientos irregulares en zonas de propiedad privada, ejidales, o sobre áreas con derecho de vía.

NOTA: La referencia del plano número 3 se localiza en la página 55.

En gráficas aparte se dan las proyecciones de crecimiento de la población, para los próximos 20 o 25 años a partir de la fecha de elaboración (es recomendable que el rango de las etapas previstas sea de 5 años); con ello se puede cuantificar la reserva necesaria para las actividades de esta población en el espacio temporal. Es importante tener presente que estos cálculos siempre son aproximados y que generalmente son rebasados por la dinámica de crecimiento poblacional, característica de nuestras ciudades sobre todo en aquellas en que por las políticas nacionales de desarrollo en algunos casos quedan definidas como de impulso y propias para su expansión física y socioeconómica. En este plano se señala en gráficas igualmente, la población económicamente activa y su estructura por sectores de actividad (se recomienda, también, en caso de contar con la información, proyectar a ésta por sector, para saber si se tiene o no disponibilidad para las actividades propuestas a largo y mediano plano), así como el comportamiento del crecimiento de la población (que puede desglosarse en crecimiento natural y social o inmigración). La superficie en hectáreas del área urbana actual de la ciudad motivo de estudio y la de las poblaciones que se determinó quedará dentro del ámbito de aplicación.

PLANO NUMERO 4. De la división de barrios, colonias y poblados actuales. Se consignan en este plano los límites de barrios, colonias y poblados; su denominación, extensión y la densidad de ocupación aproximada. El objetivo de este plano es analizar la estructura urbana y tenerla presente en la etapa de diseño del plan, para respetarla en todo lo posible y mejorarla al conocer los patrones tradicionales de consolidación de esta estructura, para alcanzar las futuras tendencias de conformación de los nuevos barrios y perímetros que se establezcan.

PLANO NUMERO 5. De utilización actual del área urbana. (Usos de suelo existente). En este plano se señala la ubicación de las actividades urbanas que requieren de un espacio para su realización; la vialidad inter e intraurbana; el servicio de transporte colectivo vigente y sus características, así como la consignación del equipamiento urbano, y las zonas con los mayores aforos de vehículos.

PLANO NUMERO 6. De la problemática urbana (por conflictos). Apoyado en la información del plano anterior, en éste quedan plasmados los conflictos generados por problemas de tránsito vial en cuanto a congestión, a cruces con alta peligrosidad o por incompatibilidad de usos de suelo, y la irregularidad de usos, principalmente por el tipo y las características de la vivienda circundante, debido a la localización de asentamientos irregulares en zonas de propiedad privada, ejidales, o sobre áreas con derecho de vía.

NOTA: La referencia del plano número 3 se localiza en la página 57.

EL PLANO NUMERO 7. De la problemática urbana (por emergencias). En éste se determinan: a) las áreas que sufren contaminación por acumulación de desechos: al suelo, como la basura; a la atmósfera, por humos, gas, polvo; por ruido o del agua por desechos como basura, residuos industriales y otros; b) Cuáles son zonas inundables: por desbordamiento de ríos, insuficiencia en el servicio de alcantarillado y drenaje, o por ser bajas y sin desagüe; c) Aquellas zonas erosionadas en forma crítica.

#### 7.1.2. Propuestas.

Como segunda fase, y a partir del diagnóstico plasmado en los primeros 7 planos, se procede a la representación de las propuestas integrales elaboradas paralelamente al análisis de la información, que se derivan del diagnóstico y como ya se dijo, se integran en 4 planos más que compilan el estudio propiamente dicho. La simbología en este caso, se ordena señalando en la parte superior lo existente, seguido por las propuestas para cada tema.

PLANO NUMERO I. Ambito de aplicación del plan define la alternativa seleccionada en la que se señalan las propuestas, por zonas, de los usos de suelo que permanecerán y las propuestas de usos en cuanto a la expansión urbana, consignando: el área apta para el desarrollo urbano, el área de preservación ecológica que comprende las áreas cultivables y los terrenos de explotación forestal, así como las áreas que se consignan como permanentes, que anteceden a las propuestas, y son las zonas verdes, señalándose también las características de vialidad regional e infraestructura, en las áreas urbanas actuales y futuras.

PLANO NUMERO II. De Usos, Reservas y Destinos de suelo urbano. Consigna primero los existentes y, en seguida, las propuestas de cambios de uso por incompatibilidad y riesgo, así como los usos para la reserva urbana. Aquí se hace diferenciación entre las áreas de habitación prevista para el horizonte propuesto (20 años aproximadamente), las de habitación suburbana (con sus diversos tipos: por densidad, actividades productivas o no, etc.), y otra de reserva urbana probable, para dar mayores alternativas y flexibilidad a las tendencias y demandas de crecimiento; asimismo, se plantean tanto las áreas verdes existentes y propuestas como las de comercio especializado y las recreativas y culturales.

En lo que se refiere a los destinos propuestos, se cuida de no ofrecer otro destino, sino exclusivamente las superficies que se aprovecharán en llevar a cabo los trazos de vialidad, tanto regional como primaria, inter e intraurbana y las áreas urgentes para los fines públicos inmediatos. La experiencia ha probado que, expedir decretos expropiatorios para señalar mayor número de destinos que los requeridos para vialidad o realizaciones de proyectos para ocupación urbana a muy corto plazo, resultan de un alto costo tanto económico como social, por lo que se convierten en inútiles

o en riesgosos política y económicamente hablando.

Este plano, que generalmente, de entre los propuestos es el que provoca mayor polémica durante la consulta previa al decreto del plan, cuando tiene la característica de ser INDICATIVO, como en esta metodología, y no impositivo como en otros métodos, agiliza el proceso y no propicia ni favoritismos ni especulación exagerada, convirtiéndose sólo en una herramienta de ejecución y definición de usos que, además, se apoya en la tabla de compatibilidad decretada para todas las áreas urbanas del Estado, que posteriormente se detalla y que requiere para su aplicación del decreto correspondiente.

PLANO NUMERO III. De planes parciales, determina el tipo de estos mismos y ubicación donde deberán atenderse dentro del ámbito de aplicación del plan, caracterizándolos en la siguiente forma: a) de Conservación, considerando las áreas verdes y patrimoniales dentro del ámbito de aplicación del plan; b) de Mejoramiento de la estructura urbana para su restauración, armonización, atención especial de núcleos característicos, regeneración, complementación, regularización en la tenencia y complementación del equipamiento y mobiliario urbano y c) de Crecimiento, que señala áreas vacantes dentro de la zona urbana y la superficie de crecimiento urbano y suburbano. De esta manera, los planos parciales se convierten en indicativos y no en coercitivos, a fin de poder prever los lugares prioritarios para el diseño urbano de futuros desarrollos. Los términos antes expuestos son los que se aclaran principalmente en el glosario de términos en la legislación.

PLANO NUMERO IV. De la estructura urbana vecinal. En él se marcan las colonias, barrios y poblaciones existentes y su superficie, así como los barrios propuestos para el final del horizonte temporal seleccionado (en este caso el año 2000). Su vialidad principal existente y a futuro, lo que hace que los barrios y fraccionamientos, al irse armando en la traza vayan armonizando con el resto de ella.

TABLA DE COMPATIBILIZACION. Esta CARTA señala la relación entre diversas actividades urbanas en una misma área, y la materialización física del equipamiento urbano, marcando lo compatible, lo incompatible y la compatibilidad condicionada. Es una herramienta de reglamentación y control que puede aplicarse en la ejecución de obras urbanas en toda una entidad o en cualquier área urbana a nivel municipal o de centro de población aun cuando no se cuente con un plan de desarrollo y es conveniente que se enmarque jurídicamente en la ley reglamentaria correspondiente para que legalmente se aplique con carácter general. Esta carta en el caso que nos ocupa se elaboró a nivel del estado, y con validez para todos los centros de población.



**TABLA DE COMPATIBILIDAD DE USOS DE SUELO**  
**SOLUCION PROPUESTA**  
 Aprobada por la Legislación del Estado de Michigan

| USOS DE SUELO          | RESERVAZON DE ZONAS DE |                        |
|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
|                        | RESERVAZON DE ZONAS DE |
| RESERVAZON DE ZONAS DE |
| RESERVAZON DE ZONAS DE |
| RESERVAZON DE ZONAS DE |

\* LA COMPATIBILIDAD DETERMINADA EN ESTE MAPA ES SOLO PARA LOS USOS DE SUELO QUE SE ENCUENTRAN EN LA TABLA DE COMPATIBILIDAD DE USOS DE SUELO QUE SE ENCUENTRA EN LA PAGINA SIGUIENTE. LA TABLA Y NO CONTIENE A NADA DE LOS USOS DE SUELO QUE SE ENCUENTRAN EN LA TABLA SIGUIENTE.

● COMPATIBLE

○ COMPATIBLE

○ COMPATIBLE

La tabla de compatibilidad se planteó para el caso de los servicios complementarios a la vivienda o de otras ocupaciones urbanas, y antes de darle validez y decretarla a nivel estatal fue evaluada, para diferentes casos, en dos o tres centros de población, a fin de afinarla y de comprobar su eficacia y la posibilidad de su aplicación global en la entidad, en todas las ciudades de la misma. En este documento se anexan la primera propuesta y la carta con las características que tuvo la finalmente aprobada (anexos gráficos).

El generalizar este instrumento hace que en el proceso de desarrollo urbano se vayan marcando directrices para cada caso y en cada momento particular. Esto obliga a dejar un mayor número de alternativas de usos con la salvedad de que su compatibilidad sea condicionada a la decisión de autoridades y población para cada caso específico así se compromete a todos los autores del proceso a una participación activa, mas frecuente y por tanto cada vez con más experiencia en su problemática particular.

Errata de la página 52:

PLANO NUMERO 3. De las áreas aptas para la expansión urbana.

(Usos de suelo). Las variables determinantes son:

a) La calidad (vocación del suelo). b) La condición (potencialidad por acondicionamiento del suelo). c) El uso del suelo y las pendientes - (aptas de 0 a 15 por ciento no más). Con estas condicionantes se determinan y señalan posibles prioridades de ocupación en el horizonte temporal determinado.

## 7.2. CONTENIDO DEL DOCUMENTO ESCRITO.

El texto que forma parte del plan director de desarrollo urbano, y que acompaña los planos ya descritos con las propuestas consecuentes (el número de gráficos puede variar de 3 a 5 ó 7 planos, dependiendo de la jerarquía del municipio o centros de población que van a estudiarse), pretende ser, como en el caso de estos últimos, un recurso descriptivo que permitirá agilizar la aprobación y operación del plan propiamente dicho para guiar el ordenamiento de las ciudades con base en esta metodología y se estructura de la siguiente manera:

### 7.2.1. Antecedentes y Marco Jurídico.

La descripción, primero del propósito y el orden del plan, como una breve introducción incluye los antecedentes y las bases jurídicas en que se apoya. Esto es similar en todos los planes ejecutados con esta metodología, en un momento y entidad determinados, pero debe repetirse siempre para facilitar el texto de los decretos en cada caso.

### 7.2.2. Diagnóstico y Pronóstico.

La segunda parte es relativa al análisis y descripción, del diagnóstico y pronóstico esto se debe convertir, de manera sintetizada en los considerados del decreto del plan.

El análisis y descripción de esta parte del texto se refiere a las características y proyecciones de la población, así como el área urbana actual y tendencias de crecimiento (estos tres renglones están contenidos en los PLANOS 1, 2 y 3), a las áreas aptas para la expansión urbana (se localizan en el PLANO 3); el patrimonio histórico y las características de la estructura urbana (PLANOS 2 y 4); la utilización actual del área urbana (expresada gráficamente en los PLANOS 5, 6 y 7). Infraestructura y equipamiento urbano (PLANOS 1, 6 y 7); con los incisos y subincisos que apoyan el mejor conocimiento de la situación existente en el momento de realización del plan, y sus perspectivas.

Esta parte del documento no debe ser mayor de 10 cuartillas, para el caso de ciudades medias o las más importantes de una entidad que no alcancen el millón de habitantes, y la versión abreviada debe estar contenida en 2 o 3 cuartillas que serán utilizadas en el decreto de la carta síntesis.

### 7.2.3. Objetivos y Propuestas para alcanzarlos.

La tercera parte del texto corresponde a los planteamientos y propuestas del plan, que se inician con la definición del ámbito donde se aplicarán ambos:

El Ambito de Aplicación del Plan (PLANO 1) justifica las selecciones entre las alternativas propuestas y describe sus límites, poblados incluidos en él, las superficies que lo comprenden, las áreas de preservación ecológica, y su reserva para el crecimiento, determinando la necesaria para

satisfacer los requerimientos del suelo a 15 años, según proyecciones de población tanto urbana como suburbana.

Los Objetivos y Estrategias del Plan descrito aún cuando son generales para todos los planes deben estar incertos en cada documento y en el decreto correspondiente de cada plan:

Integrar, ordenar, regular y prever el desarrollo urbano en el Ambito de Aplicación del Plan, a fin de elevar la calidad de vida de sus pobladores, considerando:

El crecimiento futuro de los centros de población contenidos en este ámbito.

El mejoramiento de la infraestructura, el equipamiento y las obras materiales.

La conservación de los bienes inmuebles históricos, artísticos, y de los recursos naturales del paisaje.

El mantenimiento de las condiciones del medio ambiente en lo que se refiere a preservar el ecosistema, al no permitir que se den depredaciones como la erosión, la contaminación y el rompimiento del orden vegetal-animal existentes.

El establecimiento de mecanismos administrativos y financieros en los que participen las autoridades competentes, que tiendan a garantizar el adecuado desarrollo urbano.

Las Estrategias de Desarrollo, se derivan del punto anterior y son las que orientan las líneas de acción y los Planes parciales y sectoriales, estos se describen como sigue; con base en la problemática detectada y los objetivos por alcanzar, se definen las estrategias para:

Orientar o reorientar en su caso, las líneas de acción tendientes a determinar y regular el desarrollo urbano. Prever la integración de la estructura urbana y su imagen, a través de planes parciales y programas sectoriales para el crecimiento, mejoramiento y conservación a corto, mediano y largo plazo de las áreas consideradas en este plan.

Principales Líneas de Acción. En este punto se describen los usos y destinos del suelo (PLANO II), señalando las características de los diversos tipos de ellos, para determinar su futura regulación y la relación con sus funciones compatibles entre si y con la vialidad dentro de las 3 áreas de aplicación del plan (urbana actual, de reserva para el crecimiento y de preservación ecológica) tomando en cuenta, para ello, todas las normas, decretos y reglamentos vigentes en el estado y en particular en los municipios, dentro del Ambito de Aplicación del plan y de acuerdo con las funciones: vivienda, comercio, industria, recreación, educación, salud, administración pública, servicios profesionales, comunicación, y los servicios urbanos complementarios; así como, los usos y destinos: habitacional, suburbano y urbano (de densidad baja o alta), hotelero, comercial (al detalle o de abasto), industrial, recreativo, educativo, médico-asistencial, administrativo,

para la comunicación (telecomunicación y prensa), para el transporte (terminales) y de preservación ecológica.

Características todas contenidas en la tabla de compatibilidad ya mencionada.

En el área urbana de la ciudad y para el caso de la vialidad primaria, deberá hacerse énfasis en los pasos que deben darse y las características que debe reunir para hacer más ágil el tránsito, a fin de que sea respetado por los vehículos, sobre todo en los nuevos fraccionamientos. En el caso de la vialidad regional, debe caracterizarse muy claramente el tipo de vialidad que se requiera: libramientos, líneas de acceso, reutilización o mejor aprovechamiento de vías y trazos de cruces, con el propósito de hacer más económico y expedito el tránsito.

La Integración de la Estructura Urbana (PLANO IV). De acuerdo con el punto anterior, se analiza ésta, considerando el centro histórico; se apuntan las causas del crecimiento de barrios, colonias y fraccionamientos en el momento de realizarse el plan, y los previstos, así como las características de los poblados comprendidos en el plan, definiendo los límites, en cada caso, con sus áreas, y los posibles cambios y consolidaciones a futuro, de la estructura urbana.

La definición de la imagen y volumetría que se debe considerar en cada zona de la ciudad, de acuerdo con el patrimonio y características de los grupos culturales de las mismas, se determinará de acuerdo con los planos programados y proyectados que se deriven del plan, que a continuación se detallan.

Planes Parciales (PLANO III). Este inciso del texto debe consignar, sobre todo en el caso del decreto, si es que a nivel general aún no se resuelve en la legislatura existente, todas las acciones propuestas o solicitadas para llevarse a cabo de acuerdo con la vigencia del Plan Director de Desarrollo Urbano.

Se entiende por planes parciales y sectoriales de desarrollo aquellos que se requieren para instrumentar la ejecución, propiamente dicha, del Plan Director.

Estas acciones deberán sujetarse a los planes o programas parciales o sectoriales, o ambos, para la planeación y regulación de los centros de población en el Ambito de Aplicación del Plan, mediante medidas de conservación, mejoramiento y crecimiento que estarán sujetas a los estudios y proyectos de cada uno de ellos, entendiéndose por:

Acciones de Conservación. Aquellas que, de acuerdo con lo previsto en el Plan Director de Desarrollo Urbano, y de conformidad con las leyes vigentes, tienden a mantener el equilibrio ecológico, el buen estado de las obras materiales (edificios, monumentos, plazas públicas, parques) y, en general, todo aquello que constituye el acervo histórico,

cultural y social de los centros de población.

Acciones de Mejoramiento. Aquellas para restaurar, armonizar, regenerar, regularizar, ordenar y complementar el equilibrio o la infraestructura, en general, así como la atención especial de nodos, vías de acceso o áreas específicas para servicios urbanos y regionales. En este caso es:

- . Acción de Restauración. La que comprende la rehabilitación de monumentos y sitios, principalmente dentro de la zona histórica de la ciudad, que por sus valores históricos, artísticos y culturales lo ameriten.
- . Acción de Armonización. La que tiene por objeto preservar, restaurar y mejorar las características propias de áreas especiales, en cuanto a la unidad de sus edificios, colorido, textura, altura, ritmo arquitectónico y, en general, el ambiente del entorno.
- . Acción de Regeneración. La encaminada a mejorar aquellas zonas en donde el deterioro físico, ambiental o de orden funcional lo demande.
- . Acción de Regularización. La que comprende la legalización de la tenencia de la tierra de los asentamientos humanos.
- . Acción de Ordenamiento y Complementación. Del equipamiento a la estructura urbana o de ambas, la tendiente a que en las áreas urbanas se cuente con los servicios de equipamiento necesarios.
- . Acción en Áreas o Nodos, la que se aplicará en aquellos sitios específicos que por su importancia en el ámbito de acción del plan, deberán atenderse para su desarrollo o realizarse en ellas cualquiera de las acciones antes citadas. Por último:

Acciones de Crecimiento. Son aquellas que se aplicarán en el área de reserva para la expansión urbana, en lotes baldíos y en aquellas zonas en proceso de redensificación, a fin de optimizar la utilización del suelo y sus servicios e infraestructura.

Con base en cada una de las acciones anteriores, se llevarán a cabo planes parciales en áreas comprendidas en el ámbito del mismo, o programas relativos a vivienda, electrificación, pavimentación, introducción de agua potable y drenaje, etc.; resultado todo ello de los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Director, y serán, las señaladas en el anexo gráfico III, de los planes parciales y los que en apoyo del mismo posteriormente emanen, los cuales estarán sujetos al reglamento que para los efectos se expida y a los lineamientos, estudios y proyectos correspondientes, por lo que en el plan objeto del decreto deben relacionarse todos y cada uno de los proyectos primordiales, para que en su debida oportunidad sean ejecutados, previo el proyecto aprobado de los mismos.

Las características de todo el texto, en general, y de este inciso en particular, es que cuenta con diversas alternativas para resolver los problemas, de acuerdo con el grado de avance y adecuación a la situación del momento, de la legislatura vigente, de la preparación del equipo local de planeación y de su preocupación por orientar el desarrollo de los centros de población. En un principio, cuando aún no se manejan ni están instituidos legalmente los términos usados para las acciones a seguir en los planes, estos deben señalarse en el texto o en los gráficos con las características y el propósito de cada etapa del proceso; más tarde podría llegar a constituirse como un glosario anexo, de uso y manejo en todos los niveles, y, por último, buscar su establecimiento en la propia legislación, como se recomienda para el caso de la tabla de compatibilidad.

Por ello, para mayor claridad, se describen aquí y en el punto siguiente los términos asentados en el glosario de la legislación, para conducir las líneas de acción y los planes parciales.

#### 7.2.4. Mecanismos de Operación.

Estos mecanismos deberán quedar también plasmados de manera muy general, o sea, como enunciados, en los planes de desarrollo urbano e aún cuando son los mismos para cada uno de ellos, deben estar presentes en el decreto, y al ponerlos en operación ya sea por autoridades estatales o locales.

Instrumentación Jurídica de los Planes. Como parte de la metodología, se plantean desde los primeros pasos las características que debe tener la instrumentación legal.

En este tipo de planes se requiere, que ésta, consista en proveer en la esfera jurídica, administrativa y financiera las herramientas necesarias para el exacto cumplimiento de lo previsto con base tanto en la legislación vigente como en los decretos correspondientes, estableciéndose además ante las autoridades competentes:

Congruencia: De acuerdo con el sistema nacional de planeación vigente los proyectos, acciones e inversiones públicas propuestas en el plan, que en materia de desarrollo urbano se programen para cumplir con los objetivos, estrategias, líneas de acción, planes parciales y programas sectoriales del mismo, se promoverán ante las instancias vigentes para lograr su congruencia, en la actualidad, ante el Comité de Planeación para el Desarrollo Socioeconómico del Estado (COPLADE).

Corresponsabilidad: Entre las autoridades, organismos públicos y privados, los particulares, responsables de realizar las acciones que se deberán llevar a cabo tanto en materia de planeación, construcción, como para los actos de fusión, subdivisión, relotificación, fraccionamiento y cualquier otra acción relacionada con el desarrollo urbano del centro o centros de población en cuestión, o del

Municipio, en el caso de que el ámbito de acción los abarque, deberá establecerse su responsabilidad, todo de acuerdo con lo que el plan establece y con las disposiciones legales aplicables, al que en el mismo se señalan.

Competencia: Para que el ayuntamiento lo lleve a cabo en su totalidad o delegue funciones de la materia, en la dependencia que considera pertinente.

La coordinación, asesoría, vigilancia, revisión y evaluación del Plan Director de Desarrollo Urbano, será competencia de la autoridad jurídica definida en la ley de la administración pública fijada por un organismo encargado de llevar a cabo el plan.

#### 7.2.5. Trámites para la ejecución de obras.

Toda obra que pretenda llevarse a cabo por las autoridades y los particulares, dentro del ámbito territorial de aplicación del Plan Director de Desarrollo Urbano, debe contar con la licencia respectiva en la que se manifieste que dicha obra es compatible con lo dispuesto en el plan y en las demás disposiciones que establecen las otras normas jurídicas del estado, relativas al desarrollo urbano.

De acuerdo con las normas, leyes y reglamentos en vigencia correspondientes al ámbito donde se ejecutará el plan, tratándose de construcciones, reparaciones o restauraciones de fincas, éstas deberán contar con las licencias respectivas por parte de la autoridad encargada de su emisión en el nivel político administrativo que deba atenderse, cuando se trate de fraccionamiento de terrenos deberán contar, además de con esta licencia antes mencionada, con la autorización definitiva de las autoridades correspondientes.

#### 7.2.6. Declaratorias de usos, reservas y destinos.

Las declaratorias de usos, reservas y destinos que se deriven del Plan Director, y los mecanismos para la aprobación y registro de los planes parciales elaborados como resultado de los mismos, se deben presentar ante las autoridades designadas, según lo especifica la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio, estos planos, derivados del mismo y resultado de propuestas emanadas de la consulta pública y las necesidades sentidas por la comunidad, se llevarán a cabo como proyecto integral en cuanto se vayan requiriendo, de acuerdo con las necesidades surgidas en el tiempo y no antes, ya que así se corre el riesgo de dervirtuar o desviar el proceso.

#### 7.2.7. Decreto del Plan.

La publicación del decreto correspondiente, se hará en el periódico oficial del estado y en 2 diarios de mayor circulación de la entidad, o de la localidad o municipio de que se trate para hacer del conocimiento de la población la aprobación y vigencia del plan. Este último decreto se mantendrá para información del público en las dependencias

municipales y estatales correspondientes. Asimismo, se dará a conocer a partir de la inscripción del Plan Director de Desarrollo Urbano o Municipal en el Registro Público de la Propiedad en el estado, este registro será obligatorio para los sectores público, social y privado respecto de las regulaciones a la propiedad o posesión, que de dicho plan se deriven, por lo que las autorizaciones que se otorguen en contravención a lo indicado, serán nulas de pleno derecho.

La vigencia del Plan Director de Desarrollo Urbano es, generalmente indefinida y está sometida a un proceso constante de actualización y revisión de conformidad con lo establecido en la ley de la materia, y como producto directo de la metodología empleada.

Los propósitos de llegar a este grado de simplificación son los de poder hacer operativo y dinámico el plan, lo que permite también que pueda manejarse por un mayor lapso y evite las actualizaciones y revisiones periódicas, ya que éstas tienen lugar en forma continua para no entorpecer las autorizaciones y licencias.

Los proyectos específicos de fraccionamientos son planes parciales; la imposición de cambios, de usos de destinos no frena la aprobación de un plan o los objetivos del mismo cuando hay fuertes intereses creados; en cambio, éstos se van reduciendo a medida que los grupos mayoritarios a quienes va orientado el plan decretado presenten un frente tal, que una reacción negativa no puede subsistir por largo tiempo, con mayor razón cuando las autorizaciones de licencias impiden que en el interior se den usos contrarios a lo previsto.

Es importante destacar que, como resultado de las gestiones de gobierno, al año de haberse puesto en práctica la metodología descrita, existían 10 planes directores terminados que fueron objeto los primeros 5 de la aprobación en la LXII Legislatura del H. Congreso (primera vez en la historia de la Entidad que se decretaba un plan), estos planes son: los de Morelia, Uruapan, Pátzcuaro, Ciudad Hidalgo y Puruándiro; planes de desarrollo urbano que más tarde y como en el caso de los otros centros de población del Estado, se decretaron en los municipios gracias a las reformas constitucionales primero a nivel Federal y del Estado ya que esta función después la llevaron a cabo los propios ayuntamientos.

## 8. INFRAESTRUCTURA JURIDICO-ADMINISTRATIVA PARA LA OPERACION DEL DESARROLLO URBANO.

### 8.1. LA SECRETARIA DE URBANISMO Y OBRAS PUBLICAS (SUOP).

Como parte de la estructura administrativa para regular el desarrollo urbano se crea al inicio del sexenio 1980-1986 la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas misma que más tarde se reestructuraría como se describe en este capítulo.

El propósito de incluir aquí este proceso es señalar las acciones de desarrollo urbano que se consideraron prioritarias y cuales fueron teniendo mayor importancia a medida que se fueron evaluando los programas instituidos para operarlos.

#### 8.1.1. Estructura de la SUOP.

La Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas (SUOP), quedó conformada en 1980 por el Secretario; en el nivel de asesoría directa, por dos unidades, una administrativa y otra de planeación, evaluación y control, a más de un secretariado técnico y un plan piloto de planeación participativa; en el nivel operativo, contaba con cinco direcciones que eran las de: Planeación Urbana, de Reglamentación Urbana, de Obras Públicas, de Agua Potable y Alcantarillado y de Comunicaciones y Transportes. Resulta obvio señalar que en las dos primeras direcciones mencionadas en el Secretariado Técnico y el Plan Piloto, se centraron las actividades tendientes a dar solución a la problemática urbana. Es en la Dirección de Planeación Urbana donde se va adquiriendo la capacitación y la experiencia necesarias para que, como ya se ha comentado sea en ella donde una vez adquirida la conciencia de la necesidad de una acción continua apegada a una realidad determinada y ligada a la temporalidad y a los recursos, se lleven a cabo las acciones de urbanismo que cumplan las metas que quiere alcanzar el gobierno del estado.

#### ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE URBANISMO Y OBRAS PUBLICAS 1981. (SUOP)

##### SECRETARIO

	UNIDAD ADMI- NISTRATIVA		UNIDAD DE PLANEACION EVALUACION Y CONTROL	
	SECRETARIADO TECNICO		PLAN PILOTO DE PLANEA- CION PARTICIPATIVA	
DIRECCION DE PLANIFI- CACION URBANA	DIRECCION REGLAMENTA- CION URBANA	DIRECCION OBRAS PU- BLICAS	DIRECCION AGUA POTABLE Y ALCANTARI- LLADO	DIRECCION COMUNICA- CIONES Y TRANSPORTES

### 8.1.2. Funciones de la SUOP.

La Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas fijó como acciones prioritarias las siguientes:

- Elaboración y operación de planes de desarrollo en todos los niveles, desde el municipal hasta los planes parciales.
- Planeación participativa en la elaboración de planes de desarrollo urbano para poblados de menos de 5,000 habitantes, para impulsar la interacción de las comunidades en su desarrollo integral.
- Atención a los fraccionamientos tradicionales y elaboración de los mismos, en su caso.
- Establecimiento y regularización de fraccionamientos populares con infraestructura progresiva.
- Acciones de apoyo y asesoría en la materia, para lograr el fortalecimiento municipal en el desarrollo urbano.
- Ejecución de obras públicas.

Entre fines de 1980 y mediados de 1983, a mi juicio, la función fundamental de la secretaria de Urbanismo y Obras Públicas fue, en lo urbano, elaborar los planes de desarrollo para los centros de población, ya mencionados, con una mayor adecuación en cuanto a llevar a cabo las políticas en la materia.

### 8.2. LA LEY DE DESARROLLO URBANO Y APROVECHAMIENTO DEL TERRITORIO.

Con fecha 25 de septiembre de 1983, fue aprobada por el Congreso del Estado la "Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del territorio", la que en su artículo segundo estableció las normas conforme a las cuales el estado y los ayuntamientos de la entidad ejercen, en el ámbito de sus respectivas competencias, sus atribuciones para la formulación y aprobación de los planes o programas de desarrollo urbano, así como sus correspondientes declaratorias de usos, provisiones, reservas y destinos sobre áreas y predios.

Las innovaciones que este nuevo ordenamiento contenía sobre fraccionamientos, eran que establecía la modalidad de autorización o concesión, reservándose el estado el derecho de encomendar a las personas físicas o morales tal actividad; asimismo, por primera vez en la historia legislativa del estado de Michoacán, se pretendía regular el precio de venta de terrenos urbanizados y en fraccionamientos; también se legislaba sobre aquel que dispone que el ejecutivo podrá invertir de fe pública a cualquier funcionario para expedir escrituras de los terrenos y viviendas que se adquirieran directamente del Gobierno del estado (14). El resultado de estas medidas y

su evaluación no son motivo de este trabajo y sólo se hace mención de ellos por lo novedoso de sus intenciones y porque propone formar parte de un instrumento jurídico que se instituyó para aplicar también la metodología que aquí describo.

La mencionada ley contenía, también, por ello un capítulo referente a la tabla de compatibilidad e incompatibilidad de funciones; lo que como se menciona en el capítulo correspondiente a la metodología por la elaboración del Plan y Programa de Desarrollo Urbano prevé que las construcciones que se realicen en determinada zona sean compatibles o que su compatibilidad este condicionada con las ya existentes.

Puede decirse que con esta tabla de compatibilidad de funciones se tiene un instrumento de mayor precisión y calidad técnica para regular el desarrollo de los centros de población, evitando la contaminación, el crecimiento desproporcionado y el choque de estilos arquitectónicos previendo a través de ella la mejor instalación de servicios urbanos.

Este capítulo tiende a regular también el mejoramiento del entorno mediante la armonización de construcciones, su funcionamiento y sus actividades y la frecuencia de su uso, de acuerdo con las necesidades de la población.

En el cuerpo de la ley se incluyen, igualmente, las reformas introducidas al artículo 115 constitucional, en lo que hace a las facultades que tanto el municipio como el estado tienen en materia de servicios públicos.

De igual manera, a partir de esa fecha los siguientes planes, de desarrollo urbano que se aprobaron en el estado, fueron autorizados por los ayuntamientos. La labor en materia de desarrollo urbano se intensificó con estos instrumentos jurídicos y con las posibilidades de operar más frentes en cada centro de población.

### 8.3. LA SECRETARIA DE URBANISMO (SU).

A partir del 16 de julio del mismo año (1983), se adecuó la institución encargada de materializar los planes por decreto legislativo No. 112 del 16 de julio de 1983, en él se divide la secretaria de Urbanismo y Obras Públicas en dos: secretaria de Urbanismo y secretaria de Comunicaciones y Obras Públicas; y se conservan los objetivos, funciones y estrategias que se tenían en las respectivas áreas de trabajo que se asignarán a cada secretaria.

### 8.3.1. La Estructura de la SU.

La Secretaría de Urbanismo se conformó de la siguiente manera:

Además del Secretario a nivel de asesoría directa se localiza un secretariado técnico, y ya en el nivel de operación se localizan tres direcciones y una delegación administrativa.

En el caso de las direcciones quedaron:

- La dirección de Desarrollo Urbano, conformada por los siguientes departamentos: de Planeación y Desarrollo Urbano, que incorpora en sus programas el de los planes parciales producto de los esquemas de planeación participativa; el departamento Técnico de Fraccionamientos; el de Operación Urbana y el de Reservas Territoriales.

- La dirección de Asentamientos Humanos la componen los departamentos de Promoción Social, de Ingeniería Urbana, el Jurídico, el de Gestión Administrativa y el de Coordinación de Residencias.

- La dirección de transportes se compone de tres departamentos el de Concesiones y Permisos, el de Vialidad y Reglamento del Transporte Público y el Jurídico.

#### ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE URBANISMO A PARTIR DE JULIO DE 1984

##### SECRETARIO

##### SECRETARIADO TECNICO

DIRECCION DE  
DESARROLLO URBANO

DIRECCION DE  
ASENTAMIENTOS HUMANOS

DIRECCION DE  
TRANSPORTES

DEPTO. DE PLANEACION  
DEL DESARROLLO URBANO

DEPTO. DE PROMOCION  
SOCIAL

DEPTO. DE CON-  
CESIONES Y  
PERMISOS

DELEGACION  
ADMINISTRA-  
TIVA

DEPTO. TECNICO FRAC-  
CIONAMIENTOS

DEPTO. DE INGENIERIA  
URBANA

DEPTO. DE VIALIDAD  
Y REGLAMENTACION  
DEL TRANSPORTE PUB.

DEPTO. DE OPERACION  
URBANA

DEPTO. JURIDICO

DEPTO. JURIDICO

DEPTO. DE RESERVAS  
TERRITORIALES

DEPTO. DE GESTION  
ADMINISTRATIVA

COORDINACION DE  
RESIDENCIAS

### 8.3.2. Funciones de la SU.

Los objetivos y las funciones de estas dos nuevas secretarías son los mismos, como ya se mencionó, que en 1980 para la secretaría conjunta que iniciara la administración, encaminada a alcanzar lo previsto en el plan de gobierno en materia urbana: por lo que los objetivos, y las líneas de acción prácticamente no cambian en la secretaría de Urbanismo.

- Primero está la elaboración de planes de desarrollo urbano en todos estos niveles de acción, incluyendo los de la planeación participativa.

- Luego, la autorización y elaboración, en caso, de fraccionamientos convencionales.

- Por último, los fraccionamientos de urbanización progresiva.

Es importante hacer notar que el gobierno del estado llevó a cabo otras acciones más para continuar con la regularización de la tenencia de la tierra en el área de Apatzingán y la costa, y otras más en materia de obras públicas y vivienda que, aunque no dependían directamente de la secretaría de Urbanismo, inciden en el proceso de desarrollo urbano, estos son los programas de la Promotora Estatal de Vivienda y de la Coordinación del apoyo Municipal y, desde luego, paralelamente a todas las acciones anteriores, la ejecución de las obras públicas requeridas como apoyo para el desarrollo urbano en el estado.

## 9. ACCIONES REALIZADAS.

Las características de estas acciones, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo se detallan a continuación, no pretenden ser un informe de actividades, sino demuestran cómo una herramienta de trabajo puede ayudar a encauzar el desarrollo urbano e iniciar procesos que posteriormente se concreten en acciones continuas, tendientes a mejorar tanto la imagen urbana como la calidad de vida de la población.

Por ello con el ánimo de ilustrar la amplitud y el tipo de acciones realizadas de acuerdo con los lineamientos mencionados anteriormente, se describen algunas de ellas. Para la ejecución de las cuales resultó muy eficaz no sólo la metodología operativa que se convirtió en una herramienta común y natural para la elaboración de los planes, programas y proyectos, sino también para sus mecanismos e instrumentos de manejo, como fueron la tabla y el reglamento de compatibilización, de usos del suelo, ésta última concebida como única para todo el estado, y a la que se fueron confrontando todas las formulaciones propuestas, optimizando hasta convertirse en parte de la ley correspondiente, como ya se dijo cuando se describieron sus características.

### 9.1. PLANES DE DESARROLLO URBANO.

Por lo que toca a este rengón, en el lapso sexenal motivo de este estudio (1980-1986) y hasta agosto de 1986, un mes antes de su terminación, la dirección de Desarrollo Urbano llevaba elaborados 64 planes de desarrollo urbano, tanto a nivel municipal, como de centros de población; de todos éstos, los diez primeros fueron aprobados en su oportunidad por la LXII Legislatura del Estado, treinta y cinco más fueron aprobados entre 1984 y 1986, por los propios ayuntamientos, cumpliendo así con las adecuaciones del artículo 115 constitucional, otros cuatro corresponden a planes de desarrollo urbano, obtenidos por medio de la planeación participativa y, finalmente, los catorce planes directores más recientes quedaron pendientes de ser decretados. De los planes parciales y proyectos de equipamiento urbano propuestos para su atención, contenidos en los planes decretados se realizaron veinticuatro y diecinueve, respectivamente, además de que se contó con otros quince anteproyectos. Asimismo de éstos, se ejecutaron once planes parciales y nueve proyectos de equipamiento urbano.

"Además se presentaron a las autoridades municipales respectivas, para su aprobación las declaratorias de reserva territorial al año 2000 de Uruapan, La Piedad, Apatzingán y Pátzcuaro; y se elaboraron las correspondientes a Ciudad Lázaro Cárdenas, Ciudad Hidalgo, Zitacuaro, Zamora, Jacona, Jiquilpan y Sahuayo.

De acuerdo a lo establecido por la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio y para dar seguimiento a los planes directores, se elaboró la propuesta de Declaratoria de reserva territorial de Morelia, en la que se incluye una propuesta del área para cubrir las demandas de suelo para el crecimiento de la ciudad en el periodo 1984-1987. También para Morelia se elaboró la propuesta de Declaratoria de preservación ecológica, que contempla ocho polígonos, prácticamente integrados a la ciudad, destinados éstos a preservar y mejorar el medio ambiente" (18).

Las declaratorias mencionadas fueron aprobadas por el H. Ayuntamiento de Morelia, con fechas 19 de septiembre y 3 de diciembre de 1984 y aparecieron publicadas en el periódico Oficial del Estado los días 22 de noviembre y 10 de diciembre del propio año.

Para otras 4 localidades de la entidad, se contó con declaratorias de reserva territorial aprobadas como en el caso de Patzcuaro, La Piedad, Apatzingán y Puruándiro y se elaboraron sin haberse aprobado en ese sexenio 35 más.

## 9.2. ESQUEMAS DE DESARROLLO CON PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES.

Paralelamente al establecimiento de la metodología para la elaboración de los planes de desarrollo urbano, se llevó a cabo un programa de planeación participativa para la elaboración de esquemas de desarrollo urbano en localidades pequeñas.

### 9.2.1. Infraestructura para la Planeación Participativa.

Esta estuvo siempre apoyada con la siguiente mecánica:

**PRESENTACION ANTE LAS AUTORIDADES** para explicar cómo y por qué se seleccionó la metodología y la localidad para iniciar el planteamiento de los objetivos divididos para el efecto en:

- Generales y
- Fundamentales.

**PROCESO DE INTEGRACION** a través del establecimiento de bases para la investigación y la elaboración del documento.

- Integración del equipo de trabajo.
- Investigación documental.
- Presentación y coordinación de autoridades municipales y locales.
- Instalación del equipo en el área de trabajo.
- Difusión de la información sobre el proceso de la planeación.

**DIAGNOSTICO Y PRONOSTICO CON LA COMUNIDAD** actividad que se realiza conjuntamente con acciones de toma de conciencia, respecto a la participación de los grupos sociales.

- Investigación del campo.
- Entrevistas al azar.
- Entrevistas con habitantes claves detectados con anterioridad.
- Reuniones con grupos organizados.
- Investigación participativa por miembros de la comunidad en:
  - Aplicación de censo, y por
  - Ampliación de encuestas.
  - Integración del diagnóstico y pronóstico de la comunidad y técnicos.

**PROPUESTAS DE ACCIONES INMEDIATAS** surgida de la exposición de las necesidades sentidas en la comunidad y que son posteriormente jerarquizadas por medio de la:

- Formación de comisiones comunitarias para el apoyo en la gestión y ejecución de necesidades sentidas para la acción inmediata.

**INTEGRACION DEL DOCUMENTO PRELIMINAR** del Plan de Desarrollo Urbano con participación de la comunidad, por medio de:

- Planeación del documento por las autoridades municipales y locales (entrevistas).
- Presentación del documento para la aprobación de la comunidad (reuniones con grupos).
- Consideraciones y propuestas de la comunidad al documento.

**APROBACION DEL DOCUMENTO DEFINITIVO** del Plan de Desarrollo Urbano con participación de la comunidad local.

- Apoyo a comisiones comunitarias para la gestión y ejecución de las obras propuestas.
- Mecanismo para la evaluación conjunta del avance del plan.

#### 9.2.2. Esquemas Elaborados.

Fueron elaborados 4 esquemas de desarrollo urbano, con el método de planeación participativa desde antes de 1983, en esta acción se coordinaron los planificadores, los pobladores y las autoridades municipales desde el principio de la formulación del diagnóstico y en los que se plantearon propuestas de acción. Estos fueron para los poblados de Opopeo, Santa Clara, Janitzio y Tlalpujahua.

### 9.3. FRACCIONAMIENTOS TRADICIONALES.

Este tipo de fraccionamientos fueron realizados en la dirección que para este propósito se puso en funcionamiento, de acuerdo con los planes de desarrollo urbano, el control único de la aprobación de nuevos fraccionamientos para garantizar la introducción de servicios de infraestructura y la regulación del precio en los terrenos urbanizados, así como en algunos casos propuestas de diseño urbano.

Hasta agosto de 1986 se habían autorizado doscientos sesenta y ocho fraccionamientos en los que se llevaron a cabo inspecciones para determinar los grados de avance y la calidad de las obras de infraestructura y vigilancia, para estar atentos a que se cumpliera la regulación de precios de venta para los terrenos urbanizados, establecida por el reglamento vigente en la materia.

Para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en los planes directores, como auxilio a los ayuntamientos, la dirección de Desarrollo Urbano de la secretaría de Urbanismo elaboró setecientos sesenta y dos dictámenes de uso de suelo, y su compatibilización en otros ochocientos sesenta y dos casos más de fraccionamientos; estos se refieren tanto a los particulares como a los de urbanización progresiva que pertenecen al programa de otra de las direcciones de la secretaría. Esta acción permitió el control de las actividades compatibles que, como la ley lo determina, se prevé deberán, en un futuro, llevar a cabo los propios ayuntamientos una vez fortalecida la infraestructura propia para ello.

Como resultado de estas autorizaciones se obtuvo la escrituración a favor del gobierno del estado de tres millones seiscientos noventa y ocho mil setecientos noventa metros cuadrados por concepto de áreas de donación de los fraccionamientos.

Tocante a la regulación de precios, ésta se establece por las innovaciones amparadas en la ley estatal, para el tratamiento que hay que dar a los fraccionadores, ya que el estado se reserva el derecho de encomendar a personas físicas o morales la acción de fraccionar. Es el propio estado el que regula el precio de venta del terreno urbanizado, con base en el promedio de los valores catastrales de los últimos cinco años.

### 9.4. FRACCIONAMIENTOS DE URBANIZACIÓN PROGRESIVA.

Ante la insolvencia del mercado en materia de vivienda, por el acelerado crecimiento demográfico, la administración consideró importante configurar una política para disminuir los déficit de suelo urbano e infraestructura que se venían presentando sobre todo en los estratos con niveles más bajos de recursos económicos (1.5 salarios mínimos o menos). Para este fin, se instrumentó el programa de Fraccionamientos de Urbanización Progresiva, cuyos objetivos son resolver el problema de suelo urbano que padecen tanto los pequeños

poblados como las ciudades en expansión en las que presenta características de gravedad.

Para el estado de Michoacán se agudizaba esta situación principalmente en las poblaciones más importantes, ya que en éstas la demanda creciente de terrenos para ubicar a la población inmigrante, o la generada por el propio crecimiento de las localidades es constante, lo que propiciaba los asentamientos irregulares que siempre originan tensiones sociales y problemas de diverso orden en los centros de población urbana.

#### 9.4.1. Infraestructura para la ejecución de Fraccionamientos de Urbanización Progresiva.

La dirección de Asentamientos Humanos fue creada a partir de 1983 para reforzar la atención de esta crítica problemática, y se encargó, sobre todo, de las acciones para disminuir los déficit generados en lo tocante a suelo urbano e infraestructura.

Para la ejecución del programa se instrumentó un procedimiento que se desarrolla fundamentalmente en cuatro fases que, por su efectividad, fueron de gran importancia no sólo para disminuir las tensiones sociales, sino para ordenar este fenómeno y tratar de reducir la brecha de la marginalidad que con frecuencia viene paralela al mismo. A continuación y por considerarse de trascendental importancia para la atención de una problemática que cada vez está más generalizada en las ciudades en expansión, se hace una descripción del procedimiento seguido por esta dirección, y establecido con alguna variación según los casos en los que se proporcionó asesoría y apoyo técnico a solicitud de los grupos interesados.

#### 9.4.2. Proceso de Creación de Fraccionamientos de Urbanización Progresiva.

Este proceso comprende cuatro fases: De contacto con los grupos interesados; De organización y adquisición de predios, o su Regularización; De introducción progresiva de servicios e infraestructura urbana y, De actividades complementarias de apoyo y equipamiento primario.

PRIMERA FASE. De Contacto con grupos interesados; en esta primera fase el trabajo se enfoca fundamentalmente a llevar a cabo medidas de concientización en los grupos sociales interesados, a enlazar las tales partes o sea, estos grupos organizados de la comunidad con los propietarios de predios. Igualmente a establecer los contactos para comprar un terreno y gestionar o tramitar todos los elementos necesarios para concertar la compra-venta del predio deseado, esto conlleva la organización social del grupo. Las acciones que se realizan durante esta fase son:

- Recepción y registro de solicitud del grupo social que ha de beneficiarse.
- Contacto con sus representantes para la primera reunión con el grupo.
- Reunión con sus representantes para: Darles información general y llevar a cabo la protocolización, el acta de aceptación de criterios y requisitos de la SUOP, primero, y hasta 1986 SU.
- Posteriormente se formaliza la primera fase de investigación socio-política como proceso de formación del grupo.
- La Coordinación con el municipio y el convenio entre SU (antes SUOP) y municipio.

SEGUNDA FASE. De organización y Adquisición de predios o su regularización. Es una fase que consta de los siguientes pasos:

- El proceso de selección del predio, para la ubicación del grupo, que deberá ser en todo coherente con el plan de desarrollo urbano, en caso de contarse con ese instrumento.

- La investigación de alternativas adecuadas según dictámenes previos, y una vez tomada la decisión se solicitan los dictámenes técnicos y jurídicos necesarios.

- La tramitación para la adquisición del predio, lleva a cabo, una vez seleccionado este y en función de la característica y tenencia que ampara a la propiedad ya que puede ser particular, de propiedad pública o ejidal.

. En el primer caso, si es un predio particular, el apoyo se da al municipio o al grupo, o a ambos, en la negociación entre estos dos últimos y el propietario (opción de venta).

. En el segundo caso, si el predio es municipal, estatal o federal, se apoya la tramitación de desincorporación del predio a este tipo de tenencia.

. En el tercer caso, si es de propiedad ejidal, se permita o se expropia, previos los trámites conducentes.

De trabajo social con el grupo o los grupos interesados; con respecto a la formación de éstos, prácticamente y en todos los casos ya están organizados como tales, por lo que se procede en asamblea general a la:

- . Formación de comisiones de autoinvestigación, estudios socioeconómicos y apoyos a la misma.

- . A la información sobre predio, acta de aceptación del mismo y convenio entre la secretaría de Urbanismo SU y el grupo, o municipio-grupo.

. A la aceptación de la realización de una investigación sociopolítica para conseguir el análisis de formas de organización.

. Y a la promoción y formación del fondo de apoyo del grupo.  
. Además se dará información, sobre formas de ordenamiento y modalidades en la tenencia (lote individual), lote en condominio, lote en propiedad privada, en cooperativa, etc.). La experiencia demostró la ventaja de que en la mayoría de los casos, se reforzará la organización de los grupos mediante la formación de asociaciones civiles, por la mayor agilidad en los trámites para constituir legalmente al grupo y obtener con mayor facilidad la escrituración en propiedad, del bien que se adquiere; así como por tener menos obstáculos en el funcionamiento de los grupos.

Consolidación para fraccionar. Para consolidar esa posibilidad, debe obtenerse una solicitud de facilidad de servicios en el municipio y dependencias operadoras de los servicios para dar anuencias.

Investigación de solicitantes con una lista de seleccionados. En este proceso se establece en el grupo una autodepuración de sus componentes a través:

- De la calificación de los estudios socioeconómicos practicados a cada uno de los miembros de la lista para lo que se utilizó una matriz básica.

- De la verificación de datos por medio de una investigación que se llevó a cabo en la dirección de documentación y registro o rectoría de rentas, a fin de determinar que los integrantes del grupo no contarán con otra propiedad (certificación de no propiedad).

- El trabajo con el grupo, deberá ser estrecho y continuo, debe darse en todas las etapas del procedimiento para transmitir: información sobre las familiar a seleccionar; información sobre el costo aproximado por lote; mecanismos para reforzar su organización.

Integración de la documentación requerida en la compra-venta del predio.

- Con el grupo se define el proyecto de contrato o poder para que el municipio o SU, o para que los dos puedan llevar a cabo el convenio respectivo.

- Con el municipio se discute el proyecto de contrato municipio o SU, o ambos.

- Se solicita, en su caso, la desincorporación del predio estatal o federal al municipio o SU, o a los dos.

Integración de expedientes individuales. En este paso del proceso se incorporan los elementos técnicos del programa:

Elaboración del levantamiento topográfico, ante proyecto de lotificación y viabilidad (costo por lote), superficie vendible. Así como el diseño definitivo de lotificación.

Diseño de: Vivienda e infraestructura en cuanto a redes de agua, alcantarillado, drenaje y otros.

Elaboración del perfil socioeconómicos y estrategia de recuperación de la inversión. Al instrumentar esta estrategia habrá que realizar reuniones con los grupos para conocer su perfil socioeconómico y en base al mismo informarles sobre el anteproyecto del fraccionamiento del costo por lote y sobre los perfiles financieros y el estado de cuentas.

- Información específica sobre depósitos en fondo de apoyo y la modalidad y el tiempo del primer pago (enganche del predio, así como el pago de los trabajos técnicos).

Asesoría o apoyo financiero administrativo para el pago del predio (recuperación).

Adquisición del predio por grupo, municipio o ambos que incluyen:

. La firma del contrato una vez conseguido el pago al propietario.

El equipo técnico que ya ha realizado, para ese momento, el diseño urbano del fraccionamiento, debe llevar a cabo:

. El trazo de la lotificación en campo. En el terreno también se trazan la vialidad y los espacios comunes.

. La asignación de lotes, ésta se realiza por sorteo, con lo que se puede establecer una lista de seleccionados con lote asignado; para lo que se contó con la intervención de las autoridades correspondientes.

. Entrega final de lotes con la intervención de las autoridades correspondientes, se hace la entrega física de lotes con apoyo en su delimitación.

Elaboración de contratos de compra-venta, así como la entrega individual de control.

SEGUNDA BASE ALTERNATIVA: Regularización de Asentamientos: Dentro de esta subfase se habla de la regularización de asentamientos en la que se pretende dar mayor agilidad y poder de negociación a los grupos interesados y viene a ser tanto la continuación de la primera parte antes descrita, para los casos de fraccionamientos de urbanización progresiva, como el inicio del proceso para asentamientos irregulares ya generados, cuyos moradores solicitan su regularización.

- Obtención de un poder mediante un acta de conformidad del grupo, amparado con la dirección de Asentamientos Humanos en el área correspondiente, para llevar a cabo la tramitación en la regularización.

- Gestión para la obtención del certificado de libertad de gravamen del terreno.
- Levantamiento topográfico catastral y de deslinde del terreno.
- Dictamen de introducción de servicios, para considerar la posibilidad de ellos.
- Anuencia del ayuntamiento para autorizar el fraccionamiento de urbanización progresiva.
- Elaboración del plano de relotificación y en su caso, adecuación del asentamiento.
- Pago de los gastos de regularización por cada miembro del grupo.
- Integración del expediente para regularización o autorización del fraccionamiento, a fin de posteriormente, enviarlo para su registro a la dirección Registro Público de la Propiedad.
- Reuniones con los colonos tanto informativas como de coordinación.
- Autorización y escrituración del asentamiento.

TERCERA FASE. Introducción progresiva de servicios e infraestructura urbana. Esta fase está dirigida a atender solicitudes tanto de los grupos asentados en fraccionamientos de nueva creación como los que habitan en asentamientos en proceso de regularización.

- Reuniones grupales de promoción con el o los grupos para la introducción de servicios por autofinanciamiento, financiero del estado, o crédito.
- Procesamiento de la información y posteriormente elaboración de los proyectos y presupuestos para servicios de: agua potable y drenaje, energía eléctrica y pavimentación.
- Reuniones de consulta con el o los grupos para presentación de anteproyectos y presupuestos para la introducción de servicios.
- Asesoría y apoyos administrativo y jurídico para la introducción de servicios por autofinanciamiento, o por medio de la solicitud de crédito.
- Información a los colonos sobre costo y forma de pago de los servicios y de acuerdo por parte de los mismos para levantar una acta de aceptación para el pago a base de letras o pagarés para:

El agua potable, el drenaje, la electricidad y la pavimentación.

- Asesoría y apoyo técnico para la introducción de esos servicios a partir de ese momento, el grupo técnico de la dirección de Asentamientos Humanos proporciona esta asesoría y apoyo.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- Reuniones de información con los colonos, sobre los pagos de servicios y las promociones para la recuperación de la inversión en los servicios.

CUARTA FASE.- Actividades complementarias de apoyo y equipamiento primario. Las actividades consideradas aquí están encaminadas a apoyar las gestiones y acciones de los grupos atendidos que, sin estar propiamente relacionadas con aspectos de suelo e infraestructura, inciden en el mejoramiento de la calidad de vida de dichos grupos, tales como áreas de juegos y estancias infantiles, apoyo al diseño y construcción de la vivienda, mejoramiento ambiental (forestación), formación de cooperativas de vivienda o de materiales de producción, etc. Estas actividades se realizan sólo cuando los grupos están más organizados, y en algunos casos como experiencias piloto que permitan evaluar resultados y ver la factibilidad de realizarse en otros fraccionamientos.

El acierto fundamental de este programa se cimienta en la participación popular que la Ley General de Asentamientos Humanos contiene, y se refuerza en el estado, con la Ley de Desarrollo Urbano y Organización del Territorio.

Una vez que se concierta el terreno, los proyectos de fraccionamiento se elaboran después de las gestiones con las que se coordina al propietario o poseedor del terreno, sea ejidal, federal, estatal o privado, y que el grupo conformado lo adquiera en compra-venta legal y común. La promoción del financiamiento para la introducción de infraestructura y equipamiento urbano, es posible y se ha pagado por los miembros de la agrupación, no sólo con dinero sino también con trabajo; en el caso de Michoacán los créditos para este tipo de acciones se realizaron sobre todo con el FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares).

El apoyo financiero del Convenio Único de Desarrollo (CUD) celebrado entre la federación, el estado y los municipios o los beneficiarios, así como con recursos del FONHAPO, contratados por los grupos legalmente constituidos en A.C. fueron los créditos con los que en esos fraccionamientos se llevaron a cabo obras de agua potable, redes de drenaje y alcantarillado, electrificación y educación (construcción de aulas).

Estas son en síntesis las características de los apoyos que se brindan para la creación de fraccionamientos de urbanización progresiva.

Otras de las acciones importantes, es la que se refiere a la reubicación de grupos invasores, ya sea por la regularización a través de la formación de nuevos fraccionamientos o por la compra-venta común de terrenos, adquiridos por los propios grupos. Por otra parte, como una modalidad más de propiedad se crea la Concesión de Propiedad Colectiva que por interés social, puede darse en ejidos, ayuntamientos, asociaciones y otros, cuando así convenga, por

medio de la autoridad estatal.

Es indudable que la metodología de planeación operativa adoptada agilizó toda acción encaminada a alcanzar las metas propuestas, ya que fue comprendida y utilizada por todos, y que permitió ver las oportunidades de actuar y la disponibilidad de tierra urbana, de esta manera abrió cauces para los planes sociales y de equipamiento urbano, ya que no anquilozó las acciones con propuestas rígidas o condicionantes cerradas.

Muy importante fue también la participación activa de los grupos atendidos, dado que las acciones de la Dirección de Asentamientos Humanos se encaminaron básicamente a reforzar los esfuerzos dirigidos a la solución de su problemática habitacional.

Esta permitió que la burocratización se diera en menor medida y, por otro lado, mantuvo viva la creatividad de los técnicos y profesionales para encontrar soluciones prácticas y de bajos costos.

La dirección de Asentamientos Humanos proporcionó de esta manera asesoría técnica y apoyo a ciento sesenta grupos, esto benefició a más de 180,000 habitantes integrados por 35,707 familias, lográndose la creación de noventa y ocho fraccionamientos de urbanización progresiva en veintiocho localidades del estado, lo que significa la obtención de 18,906 lotes sin urbanizar, para igual número de familias que hacen un total de 100,201 habitantes; la inversión que se realizó para obtener los terrenos fue en un 83% mediante el autofinanciamiento de los grupos y sólo de un 17% por préstamos de FONHAPO, al resto de los grupos se les proporcionó asesoría y apoyo técnico, sobre todo para obtener el permiso, la lotificación, regularización y otras acciones complementarias, para regularización de 30 asentamientos irregulares.

La reubicación de grupos invasores se produjo en veintidós casos (2,590 familias), y se logró que 1959 familias fueran reubicadas dando lugar a diez nuevos fraccionamientos; en siete grupos el acomodo fue en fraccionamientos de interés social ya establecidos, y en cuatro casos más la regularización para 631 familias se logró por compra-venta de un terreno y la relotificación del mismo.

#### 9.5. COMISIONES PARA LA REGULARIZACION DE LA PROPIEDAD EN LAS ZONAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE APATZINGAN Y EN LA COSTA.

En este capítulo se mencionan cuando menos de manera simplificada las acciones de regularización de la tenencia de la tierra, iniciadas antes de 1980, pero canalizadas para reforzar las acciones anteriores en la mayoría de los casos a partir de ese año.

Con el propósito de regularizar la tenencia de la tierra de propiedad estatal o mediar en la regularización de la propiedad entre los ocupantes de un predio y sus propietarios, para llegar a un convenio de compra-venta y lograr la regularización de la tenencia de la tierra, en dos zonas donde esta situación era crítica, se crearon Comisiones Regularizadoras para la Ordenación de los Predios Ocupados Irregularmente e Ilegalmente del surcoeste de la entidad. Estas Comisiones a partir de 1980 trabajaron en relación directa con la Dirección de Asentamientos Humanos, lo que propició que ésta última dispusiera en algunos casos de terrenos para atender acciones para los fraccionamientos de Urbanización Progresiva.

En las zonas urbanas del municipio de Apatzingán se celebraron hasta finales de agosto de 1986, 1,563 convenios de compra-venta de terrenos propiedad del gobierno del estado o de particulares, tanto en forma individual como colectiva, dando por resultado la escrituración de 1,679 predios en diversas colonias.

En lo que toca a las operaciones de compra-venta en terrenos, se reintegró al gobierno del estado una cantidad que pudo ser destinada a la introducción de servicios de redes de drenaje, agua potable, empedrado y gastos de escrituración de los convenios anteriores.

Por denuncias de bienes mostrencos hechas por esta comisión, se logró también la adjudicación a favor del gobierno del estado de una superficie global de 180,689 metros cuadrados, que al ser escriturada a sus actuales poseedores se incorporó a la recaudación fiscal.

Por su parte la Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra en la Costa, celebró 215 convenios correspondientes a una superficie de 554 lotes, que permitió la escrituración de 318 lotes más incluyendo 12 para servicios públicos.

## 10. FORTALECIMIENTO MUNICIPAL A NIVEL FEDERAL Y EN MICHOACÁN.

Hasta aquí se han descrito los procesos que en materia de desarrollo urbano se siguieron en Michoacán, una vez implantada la metodología que permitió hacer más operativas las acciones en este sector; sin embargo, este estudio tiene entre sus objetivos fundamentales analizar los mecanismos para que la Planeación Operativa pueda llegar a ser más dinámica a un nivel local y para ello se hizo necesario, profundizar en el campo de la autonomía municipal, a fin de ver la disponibilidad de recursos y potencialidades económicas, humanas y financieras existentes a nivel municipal, y el marco legal en que se ubica en relación con el desarrollo urbano; así como los obstáculos que se tienen que enfrentar para poder atenderlos. Por ello traté de integrar en este capítulo una visión retrospectiva de lo que los ayuntamientos han sufrido como evolución, las reformas que han tenido, así como las consideraciones específicas a su desarrollo en lo general y en el estado de Michoacán en lo particular.

### 10.1 ANTECEDENTES JURIDICOS ANTERIORES A 1975.

La fundación del primer ayuntamiento en la Nueva España, en Veracruz en 1519 no obedeció al deseo de fincar la estructura política de la misma, sino más bien estuvo encaminado a satisfacer las pretensiones personales del conquistador Hernán Cortés, ya que de esta forma se independizaba e investía de plena autoridad. Esta estructura fue punto de partida para la conquista de los territorios a descubrir; y es a partir de ese acto jurídico que se inicia la legislación municipal que ha dado vida a esta institución desde el virreinato y que llega a nuestros días con toda la tradición que tuvieron las ciudades griegas y romanas, consolidándose en las comunas españolas.

Durante la administración colonial, se adoptan características de gobierno altamente centralistas, llegando incluso a que las divisiones municipales perdieran importancia, posteriormente en el período 1550-1570 la Nueva España es dividida en 40 provincias y una alcaldía mayor que corresponde a la ciudad de México. A partir de 1570 y hasta 1787 aparecen 129 alcaldías mayores que constituían las jurisdicciones civiles en las que se dividía el territorio.

Con la creación de Intendencias se da inicio a la influencia francesa y a principios del siglo XIX, los españoles tienen más influencia en las audiencias y los criollos en los ayuntamientos, factor determinante que provocó la iniciación del movimiento precursor de la independencia. El 19 de julio de 1808 el Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos habló por primera vez de los derechos de la nación para sumir su soberanía, siendo síndico de un ayuntamiento.

Para 1812 se jura en la nueva España, la constitución española de Cadiz que provoca cambios importantes y sienta las bases de algunas características del municipio mexicano, ya que reconoce la libertad de los pueblos de gobernarse a sí mismos. Además, se introdujo el sistema de jefes políticos en México quienes presidían el gobierno de los distritos (prefecturas formadas por varios pueblos); estos representaban una autoridad entre los ayuntamientos y el gobierno central.

Consumada la independencia el Plan de Iguala (21 de septiembre de 1821) reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero no hay cambios sustanciales por lo que persistieron las normas que provenían de la Constitución de Cadiz.

La Ley Centralista de 1837 suprime los ayuntamientos que son reemplazados por jueces de paz. La revolución de Ayutla restaura los ayuntamientos y durante la Reforma con el gobierno de Benito Juárez, el sistema municipal se estabiliza al promulgarse la constitución de 1857. Cabe aclarar que con anterioridad la ley del régimen interior de Oaxaca de ese mismo año, ya establece la denominación de los jefes políticos como autoridad superior a los ayuntamientos. Esto permitió que durante la primera década del siglo XX, el general Porfirio Díaz, convierta a los distritos en el engranaje de su sistema dictatorial. La centralización que surge desde 1857 fue el paso natural y se justificó para darle unidad al Estado Mexicano que con tantos sacrificios logra la restauración de la república con Juárez.

El centralismo y la tiranía y el odio que despertaron los prefectos durante el porfiriato, fue uno de los motivos inmediatos de la revolución que consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre. La autonomía principal también fue sostenida insistentemente en distintos programas consagrada como principio básico, por ejemplo en el Programa del Partido Liberal Mexicano, que presidían los hermanos Flores Magón.

El gobierno de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas para establecer el municipio libre por ley el 28 de octubre de 1911. La lucha armada en México se prolonga hasta 1916 año en el que finalmente Venustiano Carranza convocó al Congreso Constituyente de Querétaro; en él se sostiene un enconado combate sobre el municipio, se discuten varias concepciones del municipio libre y se indica que, sin independencia económica no puede existir la autonomía política. El constitucionalismo federalista mexicano, modifica sus fundamentos anteriores para considerar que debe consagrarse constitucionalmente el principio del municipio libre como conquista primordial de la revolución.

Por ello, la constitución de 1917 se convierte en la primera de tipo federal que consagra en su artículo 115 un nuevo municipio, el municipio libre, dicho artículo señala en su primera fracción; "los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y

popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa, y sin que haya autoridades intermedias entre este y el gobierno del estado" (16). Este postulado del artículo 115, fue aprobado por la Asamblea Constituyente, sin embargo la fracción II del mismo, suscitó una polémica entre los constituyentes, pues no llegaron a un acuerdo sobre el principio de autonomía económica, no obstante esta fue aprobada pese a lo ambiguo de su texto que en su frase II señala: "los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender sus necesidades". Lo que puede observarse en estas fracciones es la intención del constituyente, de dar facultades al municipio que le permitieran conformarse como célula básica de la nación. Sin embargo, las decisiones generalmente estuvieron dadas a nivel central por considerarse que la naciente república requería impulsar su desarrollo social desde el centro y de esta manera promover la creación de centros de producción, al combatir los cacicazgos y defender la soberanía nacional frente a las fuerzas extranjeras. Esta circunstancia se veía reforzada ante la falta de un marco jurídico que propiciara una mejor organización social en el más inmediato y cotidiano nivel de vida de los mexicanos, el municipio.

De esta manera el artículo 115 Constitucional ha sufrido 9 reformas desde su creación hasta 1984, 5 de los cuales se refieren más específicamente a su fortalecimiento, entre las que se destacan la de 1932, cuando el Partido Nacional Revolucionario presentó una iniciativa de modificación a este artículo constitucional, en la que precisaba el tipo de elección de los integrantes del ayuntamiento, y dos más recientes en 1975 y 1983 que han tenido como propósito construir el marco jurídico normativo que reforzará las participaciones del municipio en las acciones tendientes a organizar mejor el territorio nacional y planear su desarrollo; de la primera de estas modificaciones anteriores a 1980, ya se hizo mención en el capítulo de los antecedentes del desarrollo urbano en México, al referirse a las importantes reformas a la constitución general que en 1975 se llevaron a cabo en los artículos 27, 73 y 115 este último sobre todo en lo referente a las políticas a seguir en los asentamientos humanos como ya se ha comentado.

## 10.2 LAS MEDIDAS A NIVEL FEDERAL PARA PUYAR AL MUNICIPIO ENTRE 1980 Y 1986

Aun cuando primero 1975 y posteriormente con mayor énfasis 1983, marcan un hito en el proceso de reforma municipal del país, en esta ocasión por razones propias del estudio que nos ocupa, el parteaguas para el análisis del proceso en el estado, por cuanto al momento histórico se da en 1980.

El 30 de diciembre de 1982 se expiden la Ley de Planeación, la nueva Ley Federal de Vivienda y las reformas relativas a la protección del ambiente, los bienes nacionales y las obras públicas. Para todas estas medidas se aprovecha, ahora si la experiencia que durante los años de 1976 a 1982 se tuvo en la acción planificadora, y esto la hizo más adecuada a la problemática del momento.

Estas acciones se ven intensificadas al transformarse en 1983 la anterior SAHOP en la actual Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que continúa, con la responsabilidad de normas la acción ordenada de desarrollo urbano, e incorpora en su estructura a aquella subsecretaría, primero de Mejoramiento y luego de Saneamiento Ambiental que se ubica en el sector salud y que después en la subsecretaría de Ecología, adopta nuevas medidas tendientes a integrar esta función globalizadora en el desarrollo urbano y del país en general.

De mayor importancia para este estudio es la reforma de 1983 por el hecho de que en ella los ayuntamientos son los encargados y responsables de la expedición de reglamentos y disposiciones administrativas para el desarrollo urbano (17 fracción So. Y quedan fundamentadas en los términos de las leyes estatales relativas para administrar la zonificación, formular y aprobar los planes de desarrollo urbano municipales, así como aprobar los límites al ejercicio de la propiedad urbana.

En estas reformas y adiciones del 115 constitucional, se previó además un artículo transitorio (que fue aprobado) que señalaba expresamente que en el plazo de un año contado a partir de la vigencia del Decreto relativo (3 de febrero de 1983), el Congreso de la Unión y los legisladores de los estados, procedieran a reformar y adicionar las leyes federales, así como las constituciones locales respectivamente, para proveer en forma congruente, real y programática, las bases para una descentralización.

En cumplimiento de este artículo transitorio se consideró fundamentalmente para la aplicación efectiva y práctica de lo establecido en materia de fortalecimiento municipal a nivel federal, para que trascendiera en los estados.

La última y más reciente reforma del artículo 115 anterior a 1986 se llevó a cabo en 1984 en esas modificaciones constitucionales se definen medidas para promover el fortalecimiento del municipio, democratizar los sistemas y procesos políticos del mismo, planear su desarrollo, mejorar sus finanzas, implantar sistemas modernos de administración y distribución de las competencias entre federación, estados y municipios. Se pretendía así formar las estructuras municipales con los claros objetivos de la democratización integral y la descentralización de la vida nacional, los fines más importantes en el nuevo artículo 115 son: alcanzar una más justa distribución del poder público como contrapeso del negativo centralismo político y financiero, un más

amplio y sano desarrollo de las comunidades, hacer de la institución del municipio libre el más eficaz detonador de la descentralización en todos los órdenes que el concepto implica; en lo económico, político, social y cultural; la rehabilitación de la dignidad del municipio y que llegue a convertirse en la escuela de la democracia.

De esta manera en 1984 se reforman y adicionan con este propósito la Ley General de Asentamientos Humanos, y la Ley de la Reforma Agraria, logrando mayor congruencia entre estas instituciones que regulan el fenómeno urbano.

Acordes con el nuevo marco jurídico se elaboraron diversos planes y programas que pretenden ordenar el desarrollo urbano con distintos ámbitos espaciales de validez y diversas profundidades, ligados con la atención al deterioro ecológico, y, en algunos casos, con sectores específicos; asimismo, se amplían las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano y los apoyos que a nivel federal y estatal se brindan a los ayuntamientos.

Para reforzar la capacidad técnica, administrativa y financiera de los municipios, se estableció la asesoría para la capacitación y el apoyo financiero a través de las dependencias y organismos directamente creados a nivel federal y estatal, para la función de promover y vigilar la ejecución de programas de acción del desarrollo y de la consecución de los recursos necesarios para su instrumentación, quedando a cargo de ello las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público respectivamente, mientras que en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología propicia y promueve el desarrollo urbano integral y equilibrio de los centros de población y a la Secretaría de Gobernación corresponde el procurar el cumplimiento de todos los preceptos constitucionales en materia de fortalecimiento municipal.

Estas Secretarías establecieron para cumplir estas funciones, diversas instituciones o áreas específicas dentro de su estructura administrativa como son:

El Instituto de Capacitación Financiera (INCAFI), el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADE), de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación.

Y en el caso de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), varias las Direcciones Generales avocadas al apoyo de esta problemática.

Igualmente, se crea en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Centro de Documentación y Asistencia para el Desarrollo Municipal (CEDADEM).

Estos organismos actúan tanto, bajo los marcos de los convenios de coordinación en las entidades, a través de los programas de inversión, con el seno de los comités de planeación de desarrollo de los estados (COPLADES) y los centros estatales de estudios municipales (COPLAMUNES) y elaboran los programas de fortalecimiento municipales correspondientes en cada caso.

Al vigorizarse en la actualidad el papel rector del estado en esta materia, se contribuye a la orientación del crecimiento, mejoramiento y conservación de las localidades urbanas, y rurales del país.

Al efecto se materializaron también nuevos instrumentos y programas más concretos de acción, particularmente primero con respecto a la constitución de reservas territoriales, segundo a la dotación de infraestructura y equipamiento en la promoción para la construcción, por último en el diseño de acciones de vivienda y el desarrollo urbano a nivel estatal y municipal.

Podemos decir que se cuenta con una estructura desde el punto de vista jurídico para el proceso de fortalecimiento municipal, con los apoyos necesarios para el ordenamiento territorial urbano, y que en lo administrativo se ha empezado a trabajar con esas bases.

Hasta aquí se ha hecho mención en lo general, de la reformas constitucionales para apoyar los ayuntamientos y de las medidas que en este sentido se han tomado para adecuar su reglamentación y administración. Estas han tenido que fortalecer su hacienda, regular y adecuar la administración de los servicios públicos del mismo, dentro de las políticas de descentralización del gobierno federal que se han fortalecido a partir de 1983, con la reforma municipal de la república, impulsada a través de S.P.P. y en particular por el Centro Nacional de Estudios Municipales y de los Centros Estatales correspondientes.

No obstante, en materia de planeación urbana es conveniente subrayar aquí, alguna de las características y consecuencias que esta reforma municipal ha tenido hasta la fecha.

Con relación al tantas veces mencionado artículo 115 en su fracción V, señala las facultades del municipio para "formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para la construcción y participar en la creación de administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad

a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias" (18).

De esta manera el municipio al ser parte de proceso descentralizador de la vida nacional, se convierte en una herramienta de la que si no se conocen sus capacidades reales puede distorsionar el verdadero desarrollo, propiciando más que una verdadera descentralización, la dispersión de los actuales problemas urbanos de las ciudades altamente pobladas del país.

La descentralización y en este caso el desarrollo urbano armónico no puede darse sólo al promoverse la modernización y adecuación de los órganos administrativos a nivel estatal y municipal de acuerdo a lo establecido en la Carta Magna. Es necesario conocer las fallas y los aciertos del proceso de desarrollo urbano para prevenir la carencia de infraestructura urbana en las ciudades con crecimiento acelerado o tantos otros problemas causados por la falta de tierra o de servicio, el deterioro del ambiente o la urbanización de terrenos con infraestructura agrícola o por el contrario medidas con las que se lleven a cabo inversiones para ciudades industriales o turísticas que no se requieran con altos costos de infraestructura que se utilizarán a largo plazo, en que la tecnología y el desarrollo es tan acelerado, que todo lo previsto se vuelve obsoleto cuando empieza a ser aprovechado.

Por otra parte precisamente por esa dinámica de crecimiento urbano, debemos estar conscientes de que las decisiones en esta materia deben tomarse y de hecho se toman prácticamente a diario, por lo que la planeación operativa debe llegar a los niveles municipales cuanto antes.

Ante esta problemática se analiza el proceso de fortalecimiento municipal en el estado de Michoacán.

### 10.3. EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL DE LA ENTIDAD ANTES DE 1980.

La inquietud de llevar a cabo acciones de apoyo municipal en el estado de Michoacán ha sido permanente a partir del período post-revolucionario, pues se han planteado desde 1938 adecuaciones a la estructura político-administrativa para alcanzar la autonomía de los municipios de la entidad; posteriormente en 1972 acoge la iniciativa de INDECO en un programa que esta institución estructuró para obtener el desarrollo integral de los municipios a través de apoyos de gestoría y asesoría técnica que las autoridades locales requirieran, así, en el programa para el desarrollo integral municipal de esa institución, para agosto de 1973 se habían establecido a través de la delegación estatal de INDECO 112 mecanismos de consulta e información, 10 asesorías para inversión, y 56 convenios en 112 de los 113 municipios existentes en la entidad. En 6,937 localidades con una población servida de 1'341,286 habitantes se habían integrado por medio del programa 112 bancos de datos, el alcance de

estas actividades, para la fecha antes mencionada era de 46.8% de la realización total (19), al que se aspiraba.

La reglamentación estatal señalaba igualmente, la convivencia de establecer oficinas de "Urbanización" en los ayuntamientos, medida que en alguno de ellos fue considerada, aun cuando muchas veces estas funciones fueron absorbidas por personas que dentro de los mismos cumplían otras funciones, amén de ser legos en la materia, en casi todos los casos; en otros por carecer el ayuntamiento de presupuesto para sostener las oficinas mencionadas, éstas se eliminaron lo que en muchos casos hizo desaparecer también la función.

Con las adecuaciones a la constitución se van encarando el problema de la autonomía municipal de diferente manera, dado que como ya se mencionó, el fortalecimiento municipal estaba ya iniciado y en 1976 con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos se formaliza más y se amplían las funciones que los ayuntamientos deben llevar a cabo, para lograr la cobertura de un desarrollo urbano más racional y planificado por otra parte de todas las instancias de gobierno.

Como se observa generalmente, los apoyos que el municipio ha recibido tanto a nivel estatal como en el resto del país se han debido a acciones inducidas desde la federación y aún cuando en algunos casos este apoyo ha sido promovido directamente por el estado, casi siempre es el centro el que dicta la conveniencia o inconveniencia de las acciones.

#### 10.4. EL APOYO AL MUNICIPIO EN MICHOACÁN ENTRE 1980 Y 1986.

En el caso específico de Michoacán, entidad que nos ocupa, en 1980 se crea la Coordinación de Apoyo Municipal. Por esta razón se consideró necesario profundizar en las causas por las cuales en el caso de Michoacán, como en la mayor parte de los estados del país, los ayuntamientos aún no logran responsabilizarse en la actividad del desarrollo urbano, esto considerando que a medida que las acciones en esta materia estén operadas por organismos más directamente vinculados con la problemática de cada asentamiento humano y con el de su población, las acciones adecuadas a la realidad serán más dinámicas y darán con ello respuestas más idóneas a la misma, a través de buscar la congruencia de los programas de fortalecimiento municipal con las demandas de los pobladores.

Para plantear con mayor conocimiento de causa cuáles serían las ventajas y los peligros de trasladar la responsabilidad de planeación urbano y los municipios, se juzgó necesario exponer aquí los antecedentes de la planeación a nivel municipal, su marco jurídico vigente a nivel nacional en ese contexto analizar la experiencia concreta en el caso de el estado de Michoacán, entidad esta, en donde por otra parte se crea por primera vez la Coordinación de Apoyo de Municipal, aún antes de 1982, siendo que es hasta diciembre de ese año cuando ante el Congreso de la Unión se promueve

la necesidad de ampliar los postulados y poderes del municipio. Por lo que el objetivo de este análisis es señalar como una medida de tal alcance, se debe llevar a cabo después de conocer la verdadera situación de los municipios, para tener bases y designar adecuadamente, en forma diferenciada cuáles de ellos están en condiciones de llevar autónomamente sus acciones y a cuáles hay que apoyarlos más y cómo, para que alcancen a la mayor brevedad esa libertad en el derecho de autoadministrarse y puedan darse recomendación para optimizar la planeación urbana en cada caso.

Los municipios del estado de Michoacán como en el resto de país, el encontrarse inmersos en relaciones y condiciones desiguales entre si en lo económico, político, social y administrativo, están impedidos en su mayoría, a afirmar su autonomía y lograr el lugar que les corresponde como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado.

Esta desigualdad entre los municipios, entendida como proceso histórico ha dado lugar a la concentración de poder y actividades en determinados centros de población y como condición actual del municipio libre, es lo que, en la última instancia, impulsa el planteamiento del apoyo al fortalecimiento municipal.

En cuanto a plantear el apoyo municipal en busca del fortalecimiento de los ayuntamientos es importante subrayar que este fue un programa considerado fundamental desde el inicio de la gestión gubernamental que nos ocupa. Cuando se estableció su infraestructura administrativa y política se consideraron básicas aquellas acciones encaminadas a lograr paulatinamente la autonomía municipal.

#### 10.4.1. La Coordinación de Apoyo Municipal.

El 13 de octubre de 1980 mediante modificaciones hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Estado de Michoacán, se creó la Coordinación de Apoyo Municipal como instancia de relación directa con los municipios, (y cuyas funciones se encuentran especificadas en el capítulo II, artículo 29 de dicha ley). Por considerarse que es en ese ámbito donde la situación política-social se encuentra más vinculada con la entidad, de esta manera el gobierno de Michoacán adecuó su constitución a los ordenamientos emanados de las reformas del artículo 115 en 1976. Cabe destacar que el programa de esta coordinación se estableció aún con anterioridad a las modificaciones señaladas, que a nivel nacional se dieron en 1984 para generar el impulso y fortalecimiento al municipio. A la Coordinación de Apoyo Municipal como instrumento de administración pública de acuerdo con la ley reglamentaria del estado le corresponden la atención y despacho de los siguientes asuntos:

### Funciones:

-Elaborar con la participación de las dependencias del ejecutivo, los planes, programas y políticas tendientes a apoyar el desarrollo de los municipios del estado;

-Formular y proponer al Ejecutivo la adopción de medidas y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el estado y los municipios;

-Formular y proponer al Ejecutivo la celebración de convenios de coordinación con los municipios, tendientes a la realización de obras, la prestación de servicios públicos, y en general, cualquier otro propósito de beneficio común;

-Proporcionar, a solicitud de los ayuntamientos, la asistencia técnica que requieren los municipios para la ejecución de sus programas de mejoramiento administrativo;

-Formular y operar, en coordinación con los ayuntamientos, programas de capacitación para funcionarios y empleados de los municipios;

-Organizar y patrocinar congresos, seminarios y reuniones sobre administración municipal;

-Auxiliar a los presidentes municipales cuando lo soliciten, en la realización de trámites y gestiones ante las autoridades estatales y federales;

-Establecer conjuntamente con los municipios los mecanismos de valuación de las acciones que se realicen en forma coordinada entre los dos niveles de gobierno, y;

-Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes o que les asigne el gobernador del estado.

Para el cumplimiento de estas funciones, la Coordinación planteó, tres estrategias: a) Capacitación, b) Gestión y c) Realización de convenios.

### Estrategias.

En la Coordinación de Apoyo Municipal se buscó: a) Instrumentar Medios de Capacitación para empleados y funcionarios de los municipios, con el objeto de coadyuvar en el desarrollo y mejoramiento del gobierno de administración pública municipal.

b) Así como de acuerdo con las fracciones IV y VII del artículo 29 de la Ley, integran su estructura a su Dirección de Gestión, cuyos propósitos son la orientación, asesoría y apoyo a las autoridades municipales, en cualquier trámite o gestión que necesiten efectuar, ante dependencias de gobierno; y cumpliendo labores de asesoría en materia jurídica y administrativa, sobre todo en los aspectos de reglamentación y en la formulación de manuales e

instructivos de operación.

c) En lo referente en la tercera estrategia planteada, la política de trabajo fue La Promoción del Fortalecimiento Municipal mediante convenios realizados a través de la canalización de recursos financieros a los ayuntamientos, permitiéndoles, en parte, responder a las demandas de la población en cuestión de obras de beneficio social. Estos recursos se asignaban para que la hora concertada en forma bi o tripartita (preferentemente esta última) para dar margen a que las obras se llevaran a cabo con la plena colaboración de las comunidades solicitantes de ellas, a fin de:

- . Captar las propuestas de los ayuntamientos.
- . Estimar la inversión de las obras y proponer la estructura financiera de la misma.
- . Poner a consideración de los ayuntamientos algunas obras solicitadas por las comunidades tendientes a mejorar las condiciones sociales y económicas de las mismas y la estructura e infraestructura de sus centros de población.
- . Supervisar y evaluar la ejecución del convenio.
- . Asesorar a los ayuntamientos en materia técnica, en la ejecución de las obras, a través de la coordinación en las que se encuentren involucrados.
- . Verificar la calidad de las obras y su finiquito.

#### 10.4.2. El Centro Estatal de Estudios Municipales.

Ya se hizo mención que por iniciativa presidencial, se reforma el contenido del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificándolo sustancialmente. Este hecho, producido en circunstancias difíciles para el país, exigía un replanteamiento en materia económica y política, es decir, posibilitar mediante la transformación del municipio un cambio que modificara la estructura de la nación.

En apoyo a lo anterior al 31 de octubre de 1984, mediante decreto administrativo publicado en el Periódico Oficial número 8, Tomo CVIII, se creó el órgano administrativo desconcentrado, dependiente de la Coordinación de Apoyo Municipal, denominado Centro Estatal de Estudios Municipales (CEEM), lo que contribuyó a que la Coordinación ampliara su marco de actividades en beneficio de la población del estado.

La creación de este centro vino a complementar así las funciones y objetivos de la Coordinación de Apoyo Municipal, principalmente en lo que concierne a la investigación, difusión, coordinación interinstitucional, aspectos de capacitación y aquellas acciones en que bajo el marco de la democracia integral y la descentralización de la vida nacional y estatal, fomentan, propician e impulsa el desarrollo de la reforma municipal.

De acuerdo con las funciones establecidas para el centro y conforme al artículo 8o., fracción VI del decreto formulado para el efecto, en el que se contiene el establecimiento de los órganos técnicos y administrativos para el desarrollo de sus actividades, el centro cuenta con los departamentos de investigación y difusión para el fomento de la reforma municipal y el conocimiento de la misma.

Los departamentos del centro permitieron a la Coordinación disponer de tres áreas: a) la primera de estudios para analizar las condiciones y problemas de los municipios; b) la segunda para dar a conocer a las autoridades, instituciones y en general a los habitantes del estado, el resultado de estos estudios, análisis e investigación, así como el significado y perspectivas del municipio, sobre todo en estos momentos en que dicho nivel de gobierno representa una alternativa para afrontar la aguda crisis económica del país y por último c) el área para impulsar el intercambio continuo con los organismos relacionados e interesados en el municipio.

#### Acciones Realizadas.

Desde la creación del centro y a partir de las actividades de los departamentos de estudios, difusión e impulso, se llevaron a cabo diversas acciones, que en su conjunto fomentaron el desarrollo de la reforma municipal y con ello el fortalecimiento de los municipios del estado.

Las actividades de investigación tuvieron como objetivo principal, la recopilación e información y documentos para facilitar el entendimiento y estudio del municipio; las de difusión el dar a conocer los resultados de estudios, análisis de investigaciones, y las de impulso contribuyen de modo directo e indirecto a consolidar la política de fortalecimiento municipal en el estado, de las actividades realizadas, que destacan las que a continuación se mencionan:

- Estudios para la Adecuación Legislativa y Reglamentaria de la Reforma Municipal. Para la elaboración de este proyecto se compilaron documentos legislativos que conciernen al municipio, con el objetivo de realizar un análisis comparativo de las constituciones y leyes federales estatales, en relación con la reforma municipal.

- Estudios para el Fomento de la Reforma Municipal. Los proyectos que se mencionan a continuación significaron un esfuerzo tendiente al estudio y conocimiento de la realidad municipal, en el entendimiento de que estas tareas aun en proceso posibilitarán la integración de un acervo documental e informativo como soporte inicial para trabajos posteriores, y como medio para que las autoridades, las instituciones y organismos competentes cuenten con elementos para ubicar el sentido de la praxis en las tareas sobre el municipio.

- Difusión de la Reforma Municipal. Esta labor se realizó a partir del intercambio con los organismos e instituciones relacionadas con el municipio, propiciando cada vez más la coordinación de acciones y su instrumentación, tanto para el desarrollo económico, político y social del municipio, como para la planeación del desarrollo urbano.

- Difusión e Intercambio Institucional. Esta tarea se efectuó bajo la perspectiva de difundir las acciones que el gobierno del estado y los municipios realizaron en materia de fortalecimiento municipal, con el objeto de mantener comunicación e intercambio con los tres niveles de gobierno. En términos de este intercambio, se efectuaron reuniones de presidentes municipales y representantes de los organismos estatales de apoyo y fortalecimiento de los municipios, con la finalidad de analizar las experiencias, situación, avances y perspectivas de la reforma municipal.

A parte de estas reuniones, de manera constante y continua se asistió a distintos actos convocados por el Centro Nacional de Estudios Municipales o por otros organismos involucrados en la situación y problemas del municipio.

- Difusión y Evaluación del Fortalecimiento Municipal en el Estado de Michoacán (período 1980-1986). Esta actividad corresponde a un proyecto que permita dar a conocer las acciones realizadas por la federación, el estado y los municipios en materia de fortalecimiento municipal.

- Consulta Popular para impulsar la reglamentación Municipal. El gobierno del estado, a través de la Secretaría de Gobierno y del Centro Estatal de Estudios Municipales, participó en el proceso de consulta popular para impulsar la reglamentación municipal planteada por la Presidencia de la República para llevarse a cabo en todos los estados, cuyo objetivo consistió en lograr una movilización nacional encauzada a hacer participar a la ciudadanía de todos los sectores sociales, en el esfuerzo por activar los recursos humanos y naturales de cada municipio.

- Guía de la Presidencia Municipal. La instrumentación de este proyecto tuvo como propósito proporcionar a las autoridades municipales elementos que les permitieran entender mejor el quehacer del gobierno municipal y de esta manera impulsar su fortalecimiento.

## 11. EVALUACION, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES COMO REFORZAMIENTO DE LA TESIS PLANTEADA.

La evaluación y conclusiones de las acciones relacionadas hasta aquí y el enfoque con que fueron descritas en este trabajo, las políticas y las medidas tomadas en cada caso, así como los planteamientos que de su análisis se derivan para reforzar la planeación operativa son sólo responsabilidad de la autora. Por lo que se exime de ella a los autores de los diversos programas aquí descritos.

### 11.1 EVALUACION.

Esta evaluación se ha dividido para sustentar los planteamientos que en el siguiente capítulo se describen, en lo correspondiente al análisis de las acciones que a nivel federal se han mencionado en este trabajo y las que se refieren a los aspectos específicos derivados de cada uno de los temas tratados en lo particular, para el caso de la labor realizada en materia de planeación urbana entre 1980 y 1986 en el Estado de Michoacán.

#### 11.1.1 A Nivel Federal.

- México cuenta hasta la fecha con importantes experiencias en materia de urbanismo y planeación urbana, que deben ser motivo de estudio y divulgación entre los especialistas, a fin de que sirvan de antecedente a las acciones de planeación urbana futuras en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

- Cuando se instrumentó la planeación institucional en el país a nivel federal en 1976, se buscó normarla desde la SAHOP (hoy SEDUE) y para intentar lograrlo, su principal preocupación fue hacer documentos que pudieran contener mecanismos institucionales de planeación.

- Estos tardaron demasiado tiempo en conformarse y eran métodos y proyectos que exigían acciones demasiado específicas y a veces también muy costosas, con programas a muy largo plazo, sofisticados y más cercanos a los intereses (con frecuencia bien intencionados) de sus autores que a los de quienes los demandaban con urgencia.

- Durante el sexenio 1976-1982 se llevó a cabo un esfuerzo institucional por normalizar estas acciones que fue difundido en el país como metodología generalizada a nivel nacional, de la que tampoco se ha hecho un análisis concienzudo para darle su justa dimensión y rescatar de ella los planteamientos positivos.

- Los autores de las acciones de planeación urbana propuestas a nivel federal a partir de 1976, tomaron principalmente términos técnicos y métodos importados de la cultura sajona, que no fueron fácilmente aceptados por los planificadores o lo que es peor que cuando esta aceptación se logró se asimilaron sin entenderse.

- El planteamiento de estas acciones al transmitirse a las diversas entidades federativas, siguió diversos caminos: en algunos casos borró o trató de borrar experiencias y metodologías anteriores, bien aquellas que a nivel federal se habían realizado anteriormente como las llevadas a cabo a nivel local a lo largo de los años en varios estados de la nación, como sucedió en los estados de Jalisco y Veracruz, en otros casos, como en el de Michoacán sucedió que entre 1980 y 1986 se trató de rescatar de todo lo que para esa entidad o para su relación con la federación podía ser válido o necesario y por último, en algunos estados del país de buscó continuar con la tradición y experiencia que en esta materia los profesionistas tenían acumulado al respecto.

- No obstante, a pesar de la diversidad de experiencias a nivel nacional no se recopilaron durante esta etapa de inicio de la planeación institucional, ni las experiencias nacionales ni las locales anteriores y de hecho se llegó a sentir un desprecio por ellas. Aun en la actualidad, no siempre que se tiene la oportunidad de imponer a nivel nacional la metodología de SEDUE, se evalúa la labor realizada previamente a nivel estatal o municipal.

- La basta labor de capacitación que la federación lleva a cabo principalmente por conducto de la SAHOP, SEDUE entre los grupos de profesionistas locales, reproduce los patrones establecidos por ésta y en tanto no se busque materializar acciones concretas y no se evalúen los métodos puestos en operación, se repetirá el modelo hasta que por estar más cerca de la necesidad de alcanzar los objetivos propuestos, se tengan que evaluar estos y la metodología planteada para alcanzarlos.

- Es de esperarse que las experiencias positivas y negativas que tengan los profesionistas a nivel local hagan corregir el rumbo y lleguen como en muchos casos ya ha sucedido, a tener que "planear haciendo" en contacto con la problemática existente y los medios disponibles en cada caso para alcanzarlos.

- En nuestro sistema político y socio-económico los planes en la mayoría de los casos se vuelven inoperantes cuando requieren como etapas previas a su operación, de todo un proceso que en un principio se atendió desde el centro y consistió en el establecimiento de un método largo y complejo el diseño de un proyecto para el establecimiento de un programa y después de su impresión, divulgación y aceptación (previa consulta) con las consiguientes fases anteriores de investigación. Al tiempo en que llegan a explicarse entre los planificadores locales estos estudios ya son viejos y más aún para el siguiente grupo de trabajo, ya que para estos, los planes son confusos y no se aprecian porque les son ajenos o no cumplen con las necesidades que se han vuelto más inmediatas.

- Un plan o programa de desarrollo debe ser apenas la infraestructura y lineamientos mínimos requeridos sobre los cuales deberán basarse los sucesivos planes parciales y programas específicos, que puedan hacer de los espacios urbanos lugares diferentes para vivir y esto es el objetivo de "planear haciendo" a través de la planeación operativa.

- En materia de diseño y composición urbana aun cuando en los planes de desarrollo urbano planteados, si se contemplan algunas acciones específicas, los programas realizados por la federación a partir de 1976 no estimularon lo suficiente la ejecución de proyectos parciales de desarrollo y diseño urbano que permitieran materializar acciones concretas, en donde se estimulara el mejoramiento del habitat urbano y rural circundante.

- La planeación operativa se requiere en nuestra realidad porque todos los días hoy mismo en algun lugar de nuestra país, por no decir que en todas las ciudades medias y pequeñas se está requiriendo dar una respuesta técnica, acertada e inmediata a la solución a un problema urbano. Lineamientos prácticos que ayuden a las autoridades a ubicar a una comunidad a hacer más expedita una circulación, a autorizar un nuevo fraccionamiento, una nueva construcción o alguna nueva función urbana cuyo recinto no rompa con la imagen del contexto; para esto se requiere de un documento dinámico elaborado por un grupo humano en el que participen quienes conozcan profundamente la problemática urbana local asesorados si se requiere de expertos en la materia.

- Hasta la fecha a nivel federal se cuenta con un acervo de información logrado tanto por la investigación realizada por el centro a través de las experiencias tenidas tanto con la producción masiva de planes, como luego con la obtenida por los programas estatales, municipales y de centros de población (muchas de estas investigaciones fueron las primeras en realizarse para algunas localidades), así también por los datos que tiene a la fecha la SEDUE y el Centro de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal

- Tanto desde el punto de vista social, como del de las consecuencias del proceso de urbanización en la imagen y estructura urbanas, a nivel universitario, a partir de 1976 se ha impulsado el interés por la investigación de los problemas urbanos y aún cuando no se han logrado vincular en su totalidad esta investigación con la docencia y la práctica se maneja de manera compartida por áreas sociales diversas.

- Las reuniones internacionales de la ONU de 1972, 74 y 76 sobre mejoramiento ambiental, población y asentamientos humanos respectivamente, han logrado trascender a nivel del país para la comprensión paulatina del fenómeno urbano entendido como un todo y la necesidad de manejar esta problemática lo más interrelacionada entre si y vinculándose a la población.

- Al tener que atender los procesos de desarrollo urbano de manera local directamente y ante la presión de los gobiernos estatales y municipales, los apoyos constitucionales, que en este sentido se lograron paulatinamente, fueron requiriendo nuevas reformas en la Constitución que han ido dándole mayor impulso a la organización del municipio en particular para el desarrollo urbano.

- No obstante existe una contradicción entre la forma jurídica y el proceso histórico, pues aun cuando el municipio es libre y como consecuencia debe ser autónomo, las funciones de planeación y control del desarrollo urbano que le corresponden constitucionalmente, no han sido ejercidas a plenitud en razón de las condiciones geoeconómicas y políticas que lo determinan.

- La mayor parte de las ciudades medias a donde se están canalizando las corrientes demográficas, son ciudades capitales de las entidades federativas que están localizadas en nuestros litorales o zonas fronterizas, sobre todo en el norte del país. Este hecho provoca que la planeación urbana, esté preferentemente planteada y administrada por los gobiernos estatales o por comisiones integradas exprofeso para la administración de esos planes con la intervención directa de la federación. Esta situación se justifica sobre todo, en la falta o carencia total de personal calificado a nivel municipal.

- Aún cuando para reforzar esta acción, se ha ido dando un proceso de capacitación para la organización y administración local, las características de los municipios del país dificultan mucho la normatividad de esta acción.

- Las diferencias entre municipios se entienden de acuerdo con la perspectiva de la desigualdad que nos remite al proceso histórico que las ha producido y consecuentemente a la centralización y a la distribución desigual. Estos significa acumulación de bienes materiales y espirituales en forma diferenciada para las regiones y centros de población, expresada en relaciones de dependencia entre localidades-municipios municipios-estado y estado federación.

- La centralización seguirá vigente a pesar de las decisiones y los decretos, mientras la administración pública y la voluntad política no se transforme y el municipio seguirá siendo débil e incapaz de aportar medios y recursos para lograr la modificación que el país requiere.

#### 11.1.2. A Nivel Estatal.

- Aún cuando en sus inicios la Secretaría de Urbanismo del Estado de Michoacán trató de procesar los planes de desarrollo urbanos importando las técnicas establecidas por el gobierno federal; al percatarse de la urgencia de llevar a cabo acciones en materia de urbanismo, se recurrió a instituir la "planificación urbana operativa" como una manera dinámica de planear.

- La política en materia de planeación urbana del gobierno del estado de Michoacán, durante el sexenio 1980-1986, fue considerar la elaboración de planes como una de las etapas del proceso de planeación urbana en la que el Plan o Programa Director fue sólo una herramienta para poder llevar a cabo el ordenamiento de las ciudades.

- Para ello hubo que recurrir tanto a lo propuesto por la SAHOP, y a la experiencia que en materia de planeación existía en el equipo de profesionales locales, como a mecanismos de ejecución más ágiles disponibles y a la asesoría de profesionales no locales, con experiencia en desarrollo urbano, que necesariamente se trasladaron a la entidad para impulsar el urbanismo en el estado. De esta manera se configuró un equipo con técnicos adecuados a la realidad de ese momento.

- Al establecer las políticas de desarrollo urbano del estado, se consideró necesario plantear mecanismos y métodos de operación ágiles, económicos y operativos para poder alcanzar los objetivos básicos a través de metas generales y urgentes primero, y después específicas a través de planes de desarrollo urbano, parciales o sectoriales respectivamente o de las declaratorias de reservas, usos y destinos del suelo.

- La metodología seguida para establecer y decretar líneas de acción a través de los planes de desarrollo urbano, los planes parciales y los programas sectoriales en las ciudades más importantes del estado, fue para el equipo de trabajo de la Secretaría de Urbanismo una actividad permanente y de apoyo para todas las metas trazadas.

- Los costos de proyectos y operación de los programas de desarrollo urbano del estado se redujeron al mínimo, al haberse desarrollado y manejado por el propio equipo de planeación consolidado a nivel estatal y por haberse reducido los tiempos de ejecución y el volumen de los contenidos en los documentos de trabajo.

- Los planes y programas de desarrollo urbano, resultado de la metodología, se simplificaron igualmente en sus versiones gráfica y escrita y en su terminología, a fin de que fueran más accesibles a profesionales y población, y fácilmente comprendidos para su aprobación y puesta en operación y decretados primero a nivel estatal y cuando fue ya posible a nivel municipal.

#### 11.1.3. A Nivel Municipal en la Entidad.

- El marco jurídico-administrativo en la materia, fue adecuándose de acuerdo con las modificaciones y adiciones constitucionales al respecto. A nivel nacional y estatal se fue conformando una conciencia sobre las características y potencialidades de cada ayuntamiento y se llevó a cabo un proceso en el que se dieron a conocer sus propias demandas y programas de fortalecimiento municipal, a fin de que

paulatinamente pudiera llegar a contarse con posterioridad con municipios donde la acción de planear llegara a ser una actividad permanente.

- Aun cuando la captación y procesamiento de información en la materia es uno de los aspectos que a nivel municipal puede irse logrando con apoyo del gobierno, no se llegó a conformar a nivel estatal y municipal ni con el apoyo de la Universidad Nicolaita. Esta labor requiere ser paulatinamente reforzada para conocer mejor la evolución y características del momento en la problemática urbana.

- La puesta en operación de los planes de desarrollo permitió orientar el crecimiento de las localidades, tanto a través de los planes operativos como cuando se carecía de ellos, con la tabla de compatibilidad de usos del suelo, encauzando el establecimiento de servicios y equipamiento urbano en nuevos fraccionamientos, previendo una adecuada estructura vial primaria y zonificando los diferentes usos, reservas y destinos de suelo.

- Con relación a las declaratorias de reservas territoriales, usos y destinos del suelo, se pudo observar el respaldo jurídico que se tenía con las primeras, para lograr las acciones propuestas, no así en el caso de las últimas que no deben llevarse a cabo ni señalarse en los planes, sino hasta que sea necesaria su aplicación inmediata.

- Ante el crecimiento acelerado de las áreas urbanas por el desarrollo socio-económico del estado, se contó gracias a la planeación operativa con las herramientas para orientar la ocupación del suelo y en lugar de cortar o coartar ese crecimiento, se pudo responder ordenadamente a las demandas de suelo y vivienda en los centros de población.

- La demanda de suelo urbano en relación con las proyecciones de población y la oferta de áreas de reserva para el crecimiento, al incluir la definida como probable permitió plantear en los planes de desarrollo urbano mayores alternativas de crecimiento.

- Los proyectos y programas de fraccionamientos populares progresivos llevados a cabo, apoyados en los señalamientos de disponibilidad de espacio y en la capacidad financiera y organizativa de los grupos interesados, permitieron un desarrollo más equilibrado de los centros de población, donde el impulso al desarrollo urbano hubiera tenido como consecuencia la marginalidad más acentuada y el deterioro social.

- En cuanto a la planeación participativa, lo realizado a pesar de ser mínimo para las necesidades de la entidad (con la instrumentación de sólo cuatro programas: Opopeo, Santa Clara, Janitzio y Tlalpujahua), dejó la experiencia fundamental de que se hizo conciencia en las comunidades de la necesidad de su entusiasta participación en el desarrollo urbano y el mejoramiento ambiental de su localidad.

- El gobierno estatal y los de los municipios más urbanizados en el estado de Michoacán requirieron de equipos de planificación permanentes y de los apoyos y asesorías esporádicas o continuas de profesionales a nivel nacional y estatal, tanto en forma directa como en la capacitación específica que se consideró necesaria.
- Con esta capacitación y asesoramiento el crecimiento acelerado de las áreas urbanas logró controlarse, regularse y orientarse en gran medida, sobre todo en el caso de las ciudades más importantes de la entidad. No obstante no fue posible que esto se hiciera buscando siempre patrones de diseño que procuraran una mejor imagen urbana más identificada con los patrones de cultura de cada grupo social. En este nivel aun falta mucho por estudiarse.
- Por otro lado sólo se instrumentaron leyes para programas generales de desarrollo urbano para el ordenamiento territorial del estado y el apoyo a la búsqueda sistemática de la autosuficiencia municipal y para programas de planeación participativa; sin embargo, a pesar del asesoramiento se significa la carencia de instrumentación en el diseño de fraccionamientos, proyectos específicos de planes parciales y en reglamentos de normas para el desarrollo urbano en cuanto a mejoramiento ambiental y de imagen urbana.
- El establecimiento de una metodología y una infraestructura jurídico-administrativa que incluye un instrumento como la tabla de compatibilidad en los usos de suelo, sirve de apoyo a los municipios que carecen para su fortalecimiento de proyectos y programas específicos para la orientación del desarrollo urbano o de cuadros de profesionales especialistas en la materia.
- En la entidad como ha sucedido en muchas ocasiones (seguramente por la estructura del sistema político vigente), durante el siguiente gobierno al de 1980-1986, no ha habido ni continuidad en las acciones, ni la evaluación objetiva de las llevadas a cabo en el sexenio anterior tanto por parte de la federación como a nivel estatal y esto de no hacerse objetivamente retardará en lo general la mejoría de la calidad de vida y en este caso el proceso de desarrollo urbano y social que contaba ya con una dinámica en la entidad.
- Aún cuando los planes no fueron publicados ni difundidos a gran escala, como generalmente sucedía en esa época, se publicaron estos programas en forma masiva a través de los periódicos estatales o locales de mayor circulación y la información que siempre estuvo a nivel municipal al alcance de todo el que lo solicitara.

- Se considera que otra difusión masiva de los planes no hubiera cumplido con los propósitos de dar a conocer mejor los planes y el gasto de esta publicación hubiera sido en detrimento de las políticas de austeridad y ahorro del gobierno y de la credibilidad de la profesión. Lo que es importante es que si sostuvo para la continuidad de este método un proceso de formación y entrenamiento de profesionales, tanto a nivel estatal, como municipal y estos de una u otra manera participaron en el proceso de desarrollo urbano en la entidad y seguramente la mayoría de ellos continuarán su actividad profesional en este tipo de actividades.

- En Michoacán un 18% de los municipios se consideran urbanos, mientras que el 82% son rurales o suburbanos desde el punto de vista de la tipología tradicional, que considera según los datos del censo a las agrupaciones de más de 2,500 habitantes como urbanos. A pesar de ello, dentro de este rango los municipios son marcadamente diferentes entre sí, por sus características socio-económicas y culturales como sucede en casi todo el resto de las entidades del país, por lo que se dificultó la instrumentación general de los programas de apoyo municipal y entre estos muy significativamente los del desarrollo urbano.

- En los municipios de la entidad como en el resto del país, la centralización y la dependencia que conlleva son hechos determinantes, no obstante en Michoacán se llevaron a cabo acciones decisivas en el transcurso del proceso de apoyo municipal para su fortalecimiento, aún antes de las reformas constitucionales que a nivel federal se realizaron a partir de 1984.

- La variedad de opiniones y comentarios que con el apoyo de la federación se llevaron a cabo en la entidad, para impulsar la autonomía del municipio, como consecuencia del diálogo abierto, contribuyeron enormemente a enriquecer las experiencias y estrechar los vínculos de cooperación para la mejor solución de los problemas municipales.

- Las reuniones para los trabajos de tipo regional permitieron a los presidentes municipales contar con mayor información sobre los programas y recursos disponibles en algunas dependencias, para procurar su aprovechamiento, dándoles la oportunidad de que pudieran evaluar constantemente su gestión, a fin de introducir las medidas correctivas que tuvieran lugar para atender de mejor manera los intereses de la población.

#### 11.1.4. Con Relación a la Infraestructura que se requiere para apoyar la Formación de estos Profesionales.

Considerando toda la problemática aquí planteada y confirmada la necesidad de recuperar el oficio y la tradición perdidas por la dinámica acelerada, con la que se se están dando los procesos de industrialización y urbanización en nuestro país, así como las características del choque cultural, resultado de nuestros patrones originales y los impuestos por la tecnología de los países desarrollados, se hace imperioso plantear algunos puntos con relación a la necesidad de profundizar en estos aspectos por medio de la investigación, por lo que esta se debe promover a todos los niveles y en todas las áreas relacionadas con el urbanismo, tanto de las acciones directas como a nivel universitario.

- Si la actividad profesional debe estar vinculada con la evaluación de los procesos de planeación y con la investigación previa y de los efectos de la misma a nivel universitario, la docencia deberá así mismo vincularse con la investigación y con la actividad profesional propiamente dicha. Será compromiso en el futuro mantener una comunicación muy estrecha entre los que ejercen la profesión y las instituciones que los forman.

- La labor de investigación en el caso de las acciones de diseño y organización de los espacios urbanos, colaborará tanto en el conocimiento de los resultados que se han tenido antes y después de la institucionalización en la planeación como en la búsqueda de las nuevas manifestaciones culturales urbanas, tendientes a promover e impulsar el mejoramiento del medio ambiente y de la calidad de vida de los pobladores.

- Al percatarse de lo amplio de este campo deberán promoverse e impulsarse los centros de investigación y de capacitación, formación e información continuas y permanentes a varios niveles:

. A nivel municipal y estatal para conocer mejor y de manera más directa los dinámicos patrones culturales locales.

. A nivel federal para mantener el orden de esta información, llevar a cabo la evaluación constante de las acciones propuestas y realizadas y el seguimiento de las mismas, para apoyar con base en esto, a los centros de capacitación continua y formación de profesionales en los diferentes niveles de escolaridad. Establecer las normas generales que permitan sustentar los programas de apoyo de este nivel, a los otros dos y las normas generales que para esta razón se requieran.

. A nivel de los centros universitarios y en particular para nuestra casa de estudios, proponer y divulgar material de investigación sobre los antecedentes, la situación actual y las perspectivas de desarrollo urbano en nuestro país; solicitar asistencia técnica a los tres

niveles de gobierno cuando así se requiera; abordar de manera teórica y experimental la problemática urbana para ensayar modelos de propuestas específicas, tanto en el diseño como en el desarrollo urbano para los sectores social y público.

Todo ello con el fin de:

. Hacer planteamientos prácticos propositivos de problemas particulares y específicos del desarrollo y el diseño urbanos.

. Llevar a cabo estudios a largo, mediano y corto plazo sobre los efectos de las diversas políticas planteadas y por plantearse para diseñar modelos específicos de desarrollo.

. Los correspondientes de capacitación estrechamente vinculados a las unidades académicas de licenciatura y posgrado relacionados con esta materia.

. Además de aquéllos que la estructura de un Centro de Investigaciones con la responsabilidad de atender todos estos aspectos antes normalmente expuestos vaya requiriendo para cumplir los objetivos ya mencionados.

. La contribución que la UNAM puede tener para llevar a cabo con acciones propositivas de este tipo, ayudarán a dar respuesta a las demandas que el país está requiriendo para profundizar en sus actuales transformaciones históricas.

El planteamiento de este último inciso no deja de ser un enfoque parcial de la amplísima realidad sobre la orientación y capacitación del fenómeno urbano y pretende poner énfasis en la necesidad de hacer de la formación de profesionales, de la investigación y la evaluación una acción constante en planeación urbana operativa y un proceso integral dinámico y permanente dentro del desarrollo del país.

## 11.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Como en el caso de la evaluación, estas conclusiones pretenden ser personales, aún cuando seguramente algunas de ellas puedan llegar a ser planteamientos más generalizados; resultado de las experiencias de otros urbanistas que también han vivido el proceso.

En este caso busqué intencionalmente que las conclusiones y recomendaciones no quedaran divididas de manera similar a la evaluación de este trabajo, esto es, analizando las acciones a cargo de la federación y separándolas de aquellas responsabilidades del gobierno estatal o municipal sino que las agrupé como sigue:

- Con relación a la metodología tanto en lo general para la planeación urbana como específicamente para el "planear haciendo", postura que plantea esta tesis.
- Con respecto al fortalecimiento municipal.
- Con referencia a los profesionales de la planeación operativa.
- Y con respecto a la infraestructura del conocimiento que se requiere para apoyar la formación de estos profesionales.

### 11.2.1. En Relación a la Metodología en General y a la de "Planear Haciendo".

Considerando el largo proceso de desarrollo urbano llevado a cabo durante el presente siglo y el acervo de información con que en este campo de la metodología se cuenta podemos afirmar que:

-Las metodologías aplicadas hasta la fecha en el país deben ser recopiladas y evaluadas para poder aprovechar sus aciertos y evitar que se repitan en lo posible errores.

-Su evaluación no deberá ser sólo en función de los proyectos derivados de ellas, sino también y de manera muy importante por el resultado de las acciones que en éstos se hayan apoyado.

-Hay asimismo acciones concretas que no dejaron huella escrita de los procesos que siguieron para alcanzar los objetivos para los que fueron creados, pero que por el éxito alcanzado en muchos casos deben estudiarse y buscar e interpretar los métodos y procesos seguidos.

Considerando que los programas como el de este trabajo que sirvió de base para plantear la tesis definida como planeación urbana operativa, ya se describen en el Contenido mismo del documento, aquí se hace énfasis en las características de la o las metodologías en lo general y de la relación de éstas con la planeación urbana operativa.

- La instrumentación de este método requiere de la sencillez y de fácil comprensión para quienes tengan en sus manos el diseño, la instrumentación, programación, difusión, desarrollo y puesta en operación de los planes emanados de esta metodología.

- La planeación operativa tiene como ventaja, que si se ejercita con el propósito de alcanzar acciones concretas tarde o temprano se llega a ellas. Así el esfuerzo y propósito de plantear un método, es como resulta lógico, sólo para tratar de acelerar y optimizar los logros del proceso.

- Ante todo se debe contar con objetivos y metas precisas por alcanzar, una vez definidos estos, es más fácil usar el método y establecer los medios con que instrumentar las acciones para lograrlos.

- Para que cualquier sistema o método tenga permanencia debe ser asimilado y sentido como propio por los profesionales que lo apliquen y por aquellos quienes deben operar los programas que resulten de los mismos, así como por quienes coparticipen en estas acciones y sean los usuarios de los mismos.

- La planeación urbana para lograr sus objetivos deberá considerar dentro del método la necesidad de cumplir todos los pasos que requieren los procesos de administración: planes, programas y proyectos. Plantear un propósito y no llegar a alcanzarlo es un esfuerzo inútil que no sólo deteriora la imagen de quien lo lleva a cabo, sino que además hace perder la confianza en esa autoridad y en la actividad misma del urbanista.

- En el caso de la planeación urbana operativa, su evaluación debe y puede ser permanente, lo que permite conocer aciertos y errores inmediatamente y establecer medidas para corregir o impulsar nuevas acciones.

- Por lo que la revisión y actualización de los planes en la planeación operativa, no son etapas delimitadas del proceso, sino parte de su propia dinámica a fin de permitir su continuidad. Esta actualización constante la hace estar apegada a la realidad y apoyarse también en las experiencias concretas vividas durante el proceso.

- Este proceso de planificación debe llegar a considerarse propio por quienes lo llevan a cabo por lo que en un principio requiere de programas de capacitación y asesoría (en una acción de enseñanza aprendizaje) que con el tiempo se vuelve continuo, permanente y retroalimentador.

- Para erradicar vicios de la planeación se requiere evaluar las acciones propuestas en los planes directores de desarrollo urbano anteriores, en coordinación con los coautores de las áreas de proyecto, programación y ejecución (si la hubo) de los mismos.

- Durante el proceso de diálogo con la comunidad se debe ser muy consciente de los procesos de cambio cultural que ésta va teniendo durante la dinámica que todo poblador urbano (o en proceso de urbanizarse) sufre con el choque constante de las nuevas tecnologías e ideologías impuestas por la sociedad denominante y el sector formal.
- Es básico, para realizar las acciones previstas, la gestión eficiente entre los grupos sociales y las dependencias que ejercen la realización de acciones. Es más importante aun que estas acciones no pierdan el objetivo que está encaminado a dignificar las características de los niveles de vida de las comunidades.
- La planeación urbana sólo es efectiva y puede llegar a ser, no sólo eficaz sino fundamental, si responde a los objetivos de beneficiar a la población, y si es operativa y congruente también con las políticas de los gobiernos a nivel estatal y municipal que las promovieron.
- Para ser realizable un proyecto, es necesario no perder de vista también las condicionantes políticas, sociales, económicas y administrativas en las que se genera dicho proyecto dentro del contexto local de la entidad y del país todo.
- Se requiere no perder de vista tampoco las características de las presiones sociales, económicas y políticas de los dirigentes, esto es determinante para hacer efectiva la planeación operativa, lo es también que la sociedad a quien va dirigida la vaya conociendo paulatinamente para llegar a ser su beneficiario.
- Es fundamental asimismo, conocer las condiciones geográficas del lugar y las acciones que a lo largo del tiempo han ido haciendo la historia del mismo.
- En cada región y área cultural debe considerarse la magnitud y especificidad de la concentración demográfica de los centros de población, para proponer acciones coherentes para su desarrollo, ya que no es posible generalizar estas, ni tomar en cuenta el rango por tamaño como parte del método, ya que este es una variable y no una constante dentro del proceso. Por todas estas causas para planear con este método, son imprescindibles desde el inicio del planteamiento, profesionales de la localidad por ajena que aparentemente puede ser su actividad de origen, por reducidos que estos grupos sean en sus inicios deben considerarse en el desenvolvimiento del método.

### 11.2.2. En Función de las Acciones Encaminadas a alcanzar la Planeación Urbana Operativa.

Considerando que las modalidades que ha adquirido el desarrollo urbano en nuestro país son muy diversas, en el caso de las áreas con procesos acelerados de urbanización y en donde los grupos culturales son cada vez más heterogéneos, y también muy variados, puede concluirse que:

- Los funcionarios que tienen bajo su responsabilidad la operación de planes y programas para regular este desarrollo deben percatarse de la trascendencia de cada una de sus decisiones cotidianas tienen y del compromiso que conlleva esta responsabilidad así como de las posibilidades que tienen de ser copartícipes de la dignificación continua de su contexto urbano, para preservar y elevar la calidad de vida de la población asentada en los diversos espacios así creados en los centros de población.

- El crecimiento urbano debe entenderse como resultado del impulso socioeconómico que un centro de población recibe y éste debe orientarse y canalizarse en lugar de tratar de evitarlo sobre todo cuando este crecimiento se da mayoritariamente entre los grupos de población de escasos recursos económicos.

- En la importancia del desarrollo urbano como problemática, y de la planeación como instrumento de solución, se subraya la responsabilidad del gobierno al planificar, y ésta debe considerarse con un sentido social que requiere de la voluntad política de un equipo técnico de apoyo no improvisado y del esfuerzo continuo de los pobladores que paulatinamente deberán irse preparando para ser cada vez más urbanos.

- Los cambios sin precedente que nuestro país y países como el nuestro, están sufriendo en la actualidad desde el punto de vista político, económico y social deben responder en las ciudades con desarrollo acelerado, a la última oportunidad que en esta época de crisis se tiene para rescatar lo rescatable de nuestra cultura, en lo general y la específica de cada grupo en el espacio urbano en que se encuentra arraigado.

- Si la estructura física de las ciudades es y siempre ha sido el reflejo de la estructura socio-económica y cultural de las comunidades que las habitan, también es cierto que esta se va conformando de acuerdo a la voluntad política de los grupos de poder de las mismas formen parte estos del sector formal o informal de la economía.

- Los profesionales de urbanismo deberán formar parte de la estructura socio-cultural y política a la que pertenecen sus clientes y su labor además de ser la de tratar de identificar los objetivos de éstos y no la de querer cambiárselos de acuerdo a los deseos ideales o

utópicos de los primeros, deberá estar encaminada a orientar y procurar optimizar lo más posible los múltiples intereses en juego que por muy diversas razones se dan en la problemática urbana contemporánea.

Considerando ahora que a partir de 1976 el gobierno federal ha ido tomando cada vez más el papel de promotor en todos estos cambios, al llevar a cabo acciones tanto en la instituciones normativas y ejecutivas, federales, estatales y municipales como entre los grupos organizados de la comunidad hay que hacer incapie en que éstos en última instancia son quienes realizan y pueden colaborar más positivamente en las funciones y acciones a nivel local, por lo que:

- La estrategia de desarrollo urbano, que incorpora a todos los actores del proceso a nivel local, permitirá que las políticas correspondientes incidan en un universo más amplio en los centros de población atendidos bajo esta perspectiva.

- La experiencia en la planeación participativa cuando se trata de asentamientos humanos con poblaciones poco numerosas y con grupos homogéneos culturalmente demuestra su validez desde el punto de vista económico y sobre todo socio-cultural, y permite plantear como alternativa el desarrollo urbano progresivo y participativo con características propias en donde las soluciones a la problemática local pueden quedar apoyadas en la situación socio-económica del poblado. Es más fácil lograr los objetivos del desarrollo cuando el proceso urbano se apoya más en la voluntad de los coautores del mismo, entendidos estos como pobladores con deseos de participar en un proceso de adiestramiento y comprensión sobre los nuevos requerimientos y por el grado de integración y demanda de servicios de la población.

- A nivel de la planeación participativa, si la comunidad hace suyo un proyecto realista y existe una asesoría técnica que presente alternativas adecuadas, las propuestas de cualquier plan si son accesibles a la población, se llevan a cabo con más celeridad.

- Los planes de desarrollo urbano y los proyectos de fraccionamientos de todo tipo, requieren para optimizar sus objetivos, elaborarse con mayor conocimiento de los patrones culturales y las características financieras y socioeconómicas, en cada caso, a fin de lograr diseños que paulatinamente se identifiquen mejor con sus usuarios.

- La organización social asesorada por los representantes gubernamentales en el caso de los proyectos de participación para la ocupación ordenada del espacio, puede traer como consecuencia, cuando se presenta la posibilidad de poseer el recursos suelo, procesos de construcción y consolidación de la estructura social que permitan elevar la calidad de vida de los habitantes y eviten el deterioro ecológico de los espacios ocupados.

- En relación con el diseño urbano, tanto en planes parciales específicos, como en el trazo y desarrollo de fraccionamientos de diversos tipos y para diferentes grupos de población se requiere paulatinamente, de una mayor intervención de los especialistas y asesores en la materia, así como de la capacitación, preparación y coordinación de estos y de los grupos organizados de la comunidad.

- En un plan general, la expresión espacial última reside en programas y proyectos de desarrollo para el mejoramiento del lugar y esto sólo se logra dentro del diseño urbano que de todos estos emanen.

### 11.2.3. Como Resultado del Fortalecimiento Municipal.

Considerando el impulso que al fortalecimiento municipal se le ha venido dando y el hecho de reconocer que este es ya un proceso irreversible (aún cuando en este renglón no se tuvieron experiencias personales concretas y directas, sino que fueron a través de la observación de las consecuencias que los proyectos de desarrollo urbano tuvieron en los municipios) se recomienda que la planeación urbana operativa a nivel municipal, contemple lo siguiente:

- En la medida que se fortalezcan los gobiernos municipales la planeación urbana estará más vinculada con la población y necesariamente tendrá que llevarse a cabo cada vez más acciones a este nivel.

- De igual manera tendrán que ir participando más con el gobierno municipal los profesionales del desarrollo urbano y cualquier política de desarrollo tendrá que contemplar las experiencias que en materia de apoyo municipal se han manejado hasta la fecha, así como el papel que los profesionales jugaran a ese nivel.

- Dado que aún éstos son muy escasos en cada municipio o centro de población en donde la dinámica acelerada del proceso de urbanización esta rompiendo irremediablemente con los patrones de asentamiento tradicional, es fundamental que los nuevos urbanistas que lleguen a complementar los cuadros de profesionistas que se requieren sean conscientes de no deteriorar más estos patrones culturales que después van a ser difícilmente rescatables.

- Es importante evaluar objetivamente la experiencia de los programas de apoyo municipal a partir de la reforma constitucional del artículo 115 en 1976 y de la situación del municipio para poder estar realmente en posibilidad de plantear nuevos mecanismos que apoyen a los municipios y a la propia comunidad para llegar a contar con la calidad profesional y el conocimiento de las tradiciones, que se está requiriendo aun en muchas ciudades del país.

- Para lograr la transferencia de la planeación urbana hacia los ayuntamientos se requiere del apoyo que a través de la asesoría, y según las características del municipio pueda darse desde la federación y el estado, sobre todo en la formación de profesionales residentes en la localidad, que tengan conocimiento y estén en contacto directo con su comunidad.

- La integración de los municipios tendrá que considerarse por medio de acciones realistas, por lo que debe recurrirse a la capacitación continua en todos los niveles de la organización municipal, así como a las asesorías específicas y apoyo de gestión, en los casos necesarios a solicitud de los ayuntamientos y como apoyo del estado y la federación.

- No obstante en la mayor parte de las entidades federativas del país, los ayuntamientos requieren de tratamientos diferentes en relación con la operación del desarrollo urbano principalmente por sus características culturales y físico-geográficas, sus capacidades técnicas, financieras y materiales. No obstante todos deben conocer sus alcances y potencialidades para recibir el apoyo federal y estatal necesario.

- El proceso a través del cual los municipios podrán apoyar más su ordenamiento y desarrollo urbano, requiere para su consolidación del conocimiento pleno de la problemática diferencial existente en ellos.

- La acción de transferirse al municipio por decreto, todas las responsabilidades en materia de planificación urbana, no puede darse ya que debe ser parte de un proceso de capacitación, asesoría y gestión en el que se evalúe periódicamente la participación.

- En la medida en que se involucra al gobierno municipal y a la comunidad en la solución de su problemática se produce una mayor identificación entre aquella y la autoridad, de esta manera hacen propicio el servicio y la obra, en consecuencia, tiene mayor interés, en su cuidado y conservación y fortalece la organización democrática de la población.

- En el proceso de incorporación de la población al desarrollo urbano la parte central es el ayuntamiento, pues el compromiso del convenio lo obliga a realizar las obras o servicios por administración directa, y, lo más importante, lo conduce a una integración con sus comunidades y a un proceso de aprendizaje administrativo por ser el propio ayuntamiento quien generalmente fiscaliza las obras de servicio público.

- En este proceso la educación extra escolar y escolar es fundamental desde la infancia y a través de la educación elemental primaria y secundaria.

- Se requiere igualmente tanto de decisiones políticas para llevar a cabo las acciones de desarrollo urbano, como una profunda labor de investigación por parte de las instituciones de educación superior, formadora de los recursos humanos responsables de las mismas, que venga a reforzar los lineamientos generales realizados a nivel federal y apoye a aquellos que apenas se inician en el nivel municipal.

- La urgencia y magnitud de los problemas urbanos en el país también desde el punto de vista cuantitativo, requiere de la formación de profesionales para resolver los problemas urbanos de orden físico espacial, ambiental y de diseño, con criterio técnico y humanístico y conocimientos de las técnicas más apropiadas a nivel local.

- Los profesionales de nivel técnico-medios, licenciatura y postgrados son y serán responsables de llevar a cabo tanto la acción directa de planeación como las investigaciones de tantos estudios de casos que por interesantes y trascendentales deban registrarse, ante la necesidad de ser analizados y evaluados para poder conocer resultados concretos establecer nuevas hipótesis y aportar mejores caminos y alternativas de solución a nivel de autoridad municipal.

#### 11.2.4. Con Referencia a los Profesionales de la Planeación Operativa.

Considerando que la planeación operativa no es novedosa en nuestro país y seguramente tampoco lo ha sido en otros países con características similares al nuestro, podemos concluir que quienes la hemos ejercido, ha sido por varias circunstancias comunes que nos permiten confirmar que un urbanista para hacer planeación operativa necesita:

- Contar con una tradición cultural y de planeación, que le permita entender consciente y/o subconscientemente, al grupo al que va a servir. Cuando se carece de esa tradición habrá que luchar por recuperarla, en su defecto asumirla o adquirirla. Existen los que la heredan del grupo del que forman parte y/o la aprenden de sus maestros y de la oportunidad de confirmar el logro de sus acciones. En todo caso se puede adquirir con estudio y experiencia.

- Desarrollar la actividad profesional del urbanista con oficio, en una estrecha relación con el grupo cultural al que se va a servir, con un espíritu de humildad y el deseo de comprensión profunda de los fenómenos sociales que en ese grupo existen.

- Confirmar en base a un proceso de observación primero y de conocimiento paulatino después, que en México no sólo funciona esta planeación operativa sino que puede asegurarse, que es la que mejor ha funcionado y puede seguir funcionando por las actuales características de nuestro país, (disponibilidad y recursos humanos, culturales

y económicos) por las posibilidades de llevarla a cabo, y por la idiocincracia de los grupos políticos y sociales que intervienen participando en el proceso.

Considerando que cuando se generalicen en el país este tipo de programas como el definido aquí como "planeación urbana operativa", así como otros métodos similares que como este por su sencillez puedan ser generalizados en las diferentes localidades que los necesiten, será indispensable formar más profesionistas en este campo y capacitar a otros con experiencia local en diversas disciplinas.

Es un error considerar que está muy alejado de nuestra realidad el urbanismo como una disciplina universitaria a nivel licenciatura. La idea de que por ser tan complejo debe ser sólo cosa de iniciados o que el cúmulo de conocimientos que se requieren lo hacen ser un campo sólo para especialistas, está alejando de la realidad de nuestro país y de la concepción de un profesionista que aun en equipos de trabajo debe tener una visión globabizadora.

- Habrá que tener presente y no perder nunca de vista, que la formación de profesionistas debe ser a todos los niveles, posgraduados, a nivel licenciatura y a nivel técnico, estos últimos son también muy necesarios sólo que es fundamental en cada caso establecer previamente las características y diversidad de su demanda, que son tan numerosas como variables, en función de su papel dentro de las comunidades, a las que van a servir como parte de los grupos interdisciplinarios involucrados en esta problemática.

- Las características de estos profesionales por ser tan variadas deberán permitir que puedan integrarse en pequeños grupos interdisciplinarios, que incluyan a los técnicos y políticos locales.

- El binomio de los conocimientos locales y los generales, permitirá continuar con la planeación operativa que hace más de un cuarto de siglo se perdió en nuestro país y que por fortuna se está recuperando nuevamente.

- Los profesionistas del urbanismo y de la política deben reforzar la práctica de la autoevaluación constante para reconocer que no se pueden borrar las experiencias locales anteriores y con ello prepararse a colaborar en dar respuestas reales (mediatas e inmediatas) y retroalimentar sus conocimientos en una actividad continua que capacite en la acción también a los nuevos profesionales recién egresados de las aulas.

- De esta manera se ampliará el campo de acción del urbanista y de los profesionistas con actividades complementarias al mismo, lo que generará en un momento de crisis como por el que estamos pasando, un mayor número de empleos y también un mayor número de ciudades medias y pequeñas. Con una mejor comprensión del fenómeno urbano, entre sus habitantes (coautores de los planes) se les hará más participativos. Muy posiblemente tendrán mayor

credibilidad en las acciones de planeación y diseño urbano, menos frustraciones en el ejercicio, profesional y al solucionar con nuestra actividad, el planteamiento de acciones lograrán demostrar la validez de los proyectos y programas, la posibilidad de su ejecución y su identificación con los poblados a través del diseño.

- Es precisamente la complejidad del problema urbano, el que a veces nos hace perder de vista por un lado la importancia que tiene la formación de profesionales para atenderlo y por el otro el papel que juega la actividad del urbanista dentro de las comunidades urbanas, considerado como uno entre más de los factores del desarrollo.

- La investigación urbana y el ejercicio constante del diseño del entorno deberá también estar encaminado a hacer sentir a los habitantes seguros de su corresponsabilidad en el papel de coautores del espacio en el que viven y poseedores de una habitat que los dignifique y les permita realizarse mejor como seres humanos.

- La participación del profesional del urbanismo no es ni podrá seguir siendo posible sin el contacto directo con la problemática urbana y con la población y para que ello se logre debe "planearse haciendo".

## 12. BIBLIOGRAFIA.

### 12.1. NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) Fernández Justino (1968), EL ARTE MEXICANO, Paul Hamlyn LTD, Italia, págs. 6 y 20-22.
- (2) Marquina Ignacio (1964), ARQUITECTURA PREHISPANICA, INHA, México, págs. 252-256.
- (3) Tovar Guillermo (1975), REVISTA VUELTA NUM. 108, "La utopia del Virrey Mendoza", México, págs. 18-24.
- (4) García Ramos Domingo (1961), INICIACION AL URBANISMO, 2a. Impresión 1983, UNAM-ENA, México, págs. 68-72.
- (5) Covarrubias Francisco (1986), LA FORMULACION DEL SISTEMA URBANO EN LA EPOCA COLONIAL, ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Urbanismo en México, del 21 al 25 de abril, pag. 6.
- (6) García Amaral María Luisa (1984), BOLETIN DEL INSTITUTO DE GEOGRAFIA NUM. 14, "Consideraciones para el Reordenamiento espacial urbano en México", UNAM, págs. 179-195.
- (7) Ibidem págs. 195-197.
- (8) Solís Leopoldo (1975), PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO, Sep-Setentas, número 15, México, págs. 11-26.
- (9) Ibidem págs. 29-38.
- (10) Echeverría Alvarez Luis (1976), EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. México, pag. 151.
- (11) García Ramos Domingo (1961), Op. Cit. pag. 101.
- (12) Ibidem Op. Cit. págs. 253-259
- (13) SOUP (1981), ADAPTACION DE LA METODOLOGIA SAHOP, Documento de trabajo de la Dirección de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, 20 pag Mimeo.
- (14) Gordillo Ruiz José (1984), SOUP. Organo de difusión interna, numeros 1 y 2, año I, enero "Aspectos Juridicos de la Planeación Urbana en el estado de Michoacán", México, págs. 1-5 y 2-7.

- (15) Gobierno del Estado de Michoacán (1986) 1980-1986 seis años de trabajo de los Michoacanos para MICHUACAN, Morelia, págs. 201-203.
- (16) Fracción del artículo 115 en...
- (17) Autorización al municipio por regla, Artículo 115, fracción V.
- (18) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Artículo 115, fracción V.
- (19) INDECO (1973), INFORME DE LABORES DEL Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular, Sept. 10. 1972, agosto 31, 1973, México, págs. 121-123 y del anexo Programas pág. 13.

## 12.2. FUENTES DIRECTAS.

Documentos de Trabajo de: La Secretaría de Urbanismo. Dirección de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán.

-Memoria de Labores 1980-1986 (52 pág.).

-Flujograma de actividades para la autorización de fraccionamientos.

-Flujograma para la urbanización y recepción de fraccionamientos.

-Flujograma de actividades para la autorización de edificios con régimen de condominio.

-Organigrama de la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas (1981).

-Organigrama de la Secretaría de Urbanismo.

-Organigrama de la Dirección de Desarrollo Urbano.

-Resumen del Manual de Organización de la Dirección de Desarrollo Urbano.

-Adaptación del esquema metodológico de SAHUP para elaboración de planes Municipales de Desarrollo Urbano.

-Planes Directores de Desarrollo Urbano (1983) de las siguientes localidades: Apatzingán, Ciudad Hidalgo, Jiquílpan, La Piedad, Maravatio, Morelia, Pátzcuaro, Puruándiro, Sahuayo, Uruapan y Zitácuaro. (78 pág.).

-Coordinación de Apoyo Municipal. Informe de labores 1980-1986 (92 pag.).

-1980-1986 seis años de trabajo de los michoacanos para Michoacán. Gobierno del estado memoria de actividades, México.

Informes de Gobierno (desglosados) 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., y 6o., presentados por el C. Gobernador al Congreso Local.

Periódicos Oficiales. Ley de Planificación y urbanización del Estado. Suplemento del periódico Oficial núm. 26, Tomo XCIV del 31 de diciembre de 1971 (38 pág.).

Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio (1984).

Tomo CVI Morelia, Mich. 27 de junio de 1983, número 56.

Tomo CVI Morelia, Mich. 8 de septiembre de 1983, número 76.

Tomo CVII Morelia, Mich. 5 de marzo de 1984, número 38.

Tomo CVII Morelia, Mich. 1o. de agosto de 1985, número 86.

Tomo CIX Morelia, Mich. 20 de febrero de 1986, número 46.

Reglamento Interior de la Junta de Planeación y Urbanización del Estado (1982) (78 pág.).

SUOP Organo de Difusión Interna de la Secretaria de Urbanismo

Número 1, año 1, enero de 1984

Número 2, año 1, marzo de 1984.

Entrevistas con el equipo de Planeación del Estado de Michoacán en torno a la Planificación y su fomento en ciudades medias, Morelia, Mich., 26 de abril de 1986. Reportes.

Proyecto de Investigación conjunta entre la Licenciatura de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM y el Instituto de Urbanismo y Diseño de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Karlsruhe R.F.A. "La Planificación y su fomento en ciudades medias latinoamericanas.- El caso de México". Primera etapa. México, Junio, 1986.

Chávez de Ortega Estefanía Ponencias presentadas en diferentes foros: "Ciudades Medias y Planificación Municipal". "Desarrollo Urbano y Vivienda". "En torno a los mitos de los fracasos del Desarrollo Regional".

### 12.3. FUENTES GENERALES.

Martínez Infante, Jaime. (Tesis). Planeación Urbana de los Centros de Población. Morelia, Mich., 1980. 63 p.

SAHOP. Las Legislaciones Estatales y las Políticas de Vivienda. Instrumentos de Michoacán. (1982).

SAHOP. Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Nivel Instrumental. (1982).

SAHOP. Planes Municipales de Desarrollo Urbano. Capítulos de Suelo. Infraestructura, Equipamiento y Vivienda para 31 Planes Municipales de Desarrollo Urbano. Morelia, Mich. (1982).

SAHOP. Programas Sectoriales Estatales. Equipamiento Urbano. Michoacán (1982).

SEDUE. Manual para la Elaboración de Esquemas de Desarrollo Urbano, México, 1985. 424 p.

SEDUE. Proceso de Planeación del Desarrollo Urbano. Manual para la Elaboración del Programa de Desarrollo Urbano Integral. Instructivo (1985).