



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ARQUITECTURA

TESIS:
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN URBANISMO

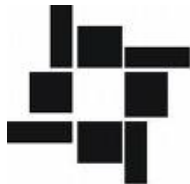
ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES PARA LA CONDUCCIÓN DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA Y
LA PLANEACIÓN URBANA EN CIUDADES MEXICANAS.



PRESENTA:
IVETH ARIDAHÍ
ALTAMIRANO RAMÍREZ

ASESOR:
ALFONSO ROBERTO MARTÍNEZ
TAPIA

MARZO 2011





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 esta 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.

INDICE:

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. ¿QUÉ ES LA GESTIÓN INTEGRAL Y EL DESARROLLO URBANO?	1
1.1 Definición de Gestión Integral.....	1
1.2 Definición de Desarrollo Urbano.....	2
1.3 Definición de Competitividad.....	3
1.4 Definición de Planeación Estratégica.....	3
1.5 La problemática de las Ciudades Mexicanas.....	3
Conclusiones del capítulo.....	5
CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES Y CONDICIONES ACTUALES DE LAS CIUDADES MEXICANAS	8
2.1 Evolución Legislativa y Evolución Demográfica en México.....	8
2.2 Período Actual.....	18
Conclusiones del capítulo.....	20
CAPÍTULO 3. NUEVOS RETOS DE LAS CIUDADES MEXICANAS	22
3.1 Retos de nuestras Ciudades en un ámbito Global Competitivo.....	22
3.2 La nueva configuración del territorio. Espacio único y territorios relevantes.....	31
3.3 Como hacer frente desde un enfoque Estratégico, Integral y Participativo.....	34
3.4 La Planeación Estratégica como medio de intervención.....	46
3.5 La competencia entre Ciudades. Marketing urbano y Planeación Estratégica.....	50
Conclusiones del capítulo.....	56
CAPÍTULO 4. PROCESO DE DESARROLLO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS URBANOS ESTRATÉGICOS	58
4.1 Diseño, Integración y Evaluación de los Proyectos Urbanos Estratégicos.....	58
4.2 La formulación de Programas de Administración para los Planes y Proyectos Estratégicos Urbanos.....	63
4.3 Los Proyectos de Iniciativa Privada y el papel de las Municipalidades.....	91
4.4 La sostenibilidad económica de los Proyectos Urbanos Estratégicos.....	93
4.5 Fuentes y Mecanismos de Financiamiento Nacional e Internacional. (Asociaciones Pública-Privadas).....	96
Conclusiones del capítulo.....	102
CAPÍTULO 5. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS	104
5.1 Acciones recomendadas en un Plan Estratégico que debe guiar el Desarrollo Urbano.....	104
5.2 Construcción de Indicadores Estratégicos.....	109
5.3 Acciones recomendadas en un Plan Maestro.....	119
5.4 Implementación de Proyectos Estratégicos con la coordinación de los Municipios que integran una Mancha Urbana.....	121
5.5 Acciones recomendadas para la selección de Modelos y Herramientas de Gestión y Financiamiento.....	141
5.6 Acciones recomendadas para la Revisión de los Sistemas de Planeación, Administración y Financiamiento Municipal.....	145
5.7 Acciones recomendadas para la Constitución de Organismos Municipales para la Planeación y Administración de Recursos y para la Prestación de Servicios Públicos.....	151
5.8 Acciones recomendadas para la creación de Organismos Descentralizados para la Prestación de Servicios Públicos Municipales y la Administración del Patrimonio Inmobiliario Municipal.....	156
5.9 Acciones recomendadas para mejorar las garantías de continuidad de la Gestión Pública.....	159
5.10 Acciones recomendadas para el Fortalecimiento Financiero de las Municipalidades.....	163
5.11 Participación de la Iniciativa Privada en la Prestación de Servicios Públicos.....	170
Conclusiones del capítulo.....	171

CAPÍTULO 6. REORDENACIÓN TERRITORIAL DEL CENTRO HISTÓRICO	
DE LA CIUDAD DE MÉXICO	173
6.1 Antecedentes.....	173
6.2 Población.....	174
6.3 Propiedad del Suelo.....	174
6.4 Tipología de Intervención.....	174
6.5 Tipología Funcional.....	175
6.6 Modelo de Gestión.....	175
6.7 Modelo de Operación.....	176
6.8 Modelo de Financiación.....	177
6.9 Impacto de la Intervención.....	178
6.10 Modelo de Participación.....	179
6.11 Tabla resumen del caso de estudio.....	180
6.12 Matriz Resumen.....	182
6.13 Ruta Crítica del caso de estudio.....	183
6.14 Organigrama de la Agencia de Gestión.....	184
6.15 Conclusión del caso de estudio.....	184
CONCLUSIONES FINALES	185
Bibliografía	192

INTRODUCCION.

El crecimiento de las ciudades y la dinámica de la economía mundial han propiciado que se modifiquen las estrategias de desarrollo, de ahí la necesidad, de buscar nuevas acciones para que esos cambios no tengan efectos negativos.

Actualmente se considera que las acciones de planeación se deben generar atendiendo a una planeación estratégica, lo cual significa buscar alternativas de solución a los problemas de acuerdo con las fortalezas y debilidades que se presentan.¹

El proceso de planificación estratégica permite a las ciudades poder disponer de un proyecto integral y compartido, con una visión del futuro deseable y posible y unos objetivos concretos y estimulante para generar ilusión entre los ciudadanos.²

Pero, sobre todo, la planificación estratégica es un proceso orientado a la acción, consolidando en esta fase los principios que han orientado todo el proceso de elaboración de los Programas de Desarrollo Urbano, como son el consenso en la definición y la cooperación entre los agentes que actúan o tienen capacidad de actuar sobre un territorio.³

Es, en definitiva, un proceso orientado a que se ejecuten las medidas que se han definido como prioritarias para el territorio o para un sector. En este sentido, debe descartarse totalmente una idea jerárquica de la ejecución de un Plan Estratégico de una ciudad, por ser totalmente equivocada. La estrategia de una ciudad, es necesariamente una estrategia compartida entre diferentes actores. Por tanto, su puesta en práctica no depende de lo que haga un actor, sino de lo que haga una pluralidad de actores con unas competencias, unos intereses y unas visiones no siempre coincidentes. Por ello, para que se lleve a cabo una estrategia en una ciudad es preciso que la misma organización del plan desarrolle la gestión adecuada para su realización.⁴

Lograr una articulación entre los principales actores es el objetivo o resultado más importante de un Plan Estratégico. De hecho, la tarea de un plan estratégico es reunir a los principales actores urbanos y contribuir a crear una visión compartida de futuro y ayudar a definir una estrategia y los proyectos de acción que la acompañan.⁵ Pero es obvio que todas las ciudades se encuentran en una situación específica respecto a la presencia de actores urbanos, de las relaciones que establecen entre sí, y la capacidad de transformación urbana.

¹ Cfr. Cota, Yáñez María del Rosario. *La Planeación Estratégica en las Ciudades*. México. Carta Económica Regional, 2000. Pp. 2.

² Cfr. Pascual, i Esteve Josep María. *La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona. Diputación de Barcelona CIDEU. 1999. Pp.167-178.

³ Ídem.

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

El análisis de los actores es el que debe marcar prioritariamente el diseño del proceso del plan. Los objetivos de los planes estratégicos urbanos son los mismos, pero los caminos lógicamente tienen que ser muy diferentes.

La estrategia de la ciudad no estará completa sin el compromiso de los actores para asumir criterios de actuación y desarrollar proyectos en función de las competencias, responsabilidades y posibilidades financieras, así como para defender los proyectos de la competencia de un actor externo a la ciudad, y hacerlo de manera coordinada para conseguir la realización de éstos en la ciudad o su entorno territorial.

La cooperación de los actores en una ciudad debe entenderse como un proceso en que debe fortalecerse la colaboración entre ellos, deshaciendo malentendidos, preconcepciones, etc., y lo más fundamental, identificar con claridad los intereses de los distintos actores para poder llegar a acuerdos efectivos, en los que dichos intereses se contemplen de manera satisfactoria.

La participación ciudadana debe decirse con claridad. En un Plan Estratégico este objetivo debe estar subordinado a la articulación entre los principales actores.⁶ El proceso de participación ayuda, en efecto, a elaborar la estrategia al proporcionar puntos de vista por todos los sectores sociales, pero sobretodo ayuda a legitimarla y a crear una cultura de futuro para la ciudad. Pero el proceso de elaboración de la estrategia debe implicar a los más importantes actores y éstos no siempre se involucran como uno más en los procesos de participación.

Los planificadores de las ciudades mexicanas han tenido la idea de organizarlas sin considerar estrategias con objetivos claros y pertinentes. Por ello es importante conocer lo hecho en latitudes donde se ha considerado que las ciudades son polos de desarrollo de regiones, países o bloques económicos y por eso deben mantener coherencia con las necesidades que se manifiestan en su ámbito de acción.

Ahora bien, es conveniente hacer un bosquejo sobre la nueva Planeación Urbana en las ciudades mexicanas; Las ciudades tienen una jerarquía acorde a su importancia económica, social y política. Aunque algunos especialistas supusieron que el desarrollo de las comunicaciones debilitaría los espacios urbanos, se ha presentado el efecto contrario: aunque los espacios semiurbanos y rurales adquirieron una nueva función, las urbes mantienen el control económico y político.⁷

Esa importancia se manifiesta en la complejidad que presenta el desarrollo de sus funciones; se observa que la ciudad es cada vez más compleja en su funcionamiento económico y social (más actores y actividades), lo que ha tenido como consecuencia que las instituciones sean rebasadas o se vean obligadas a perfeccionarse.

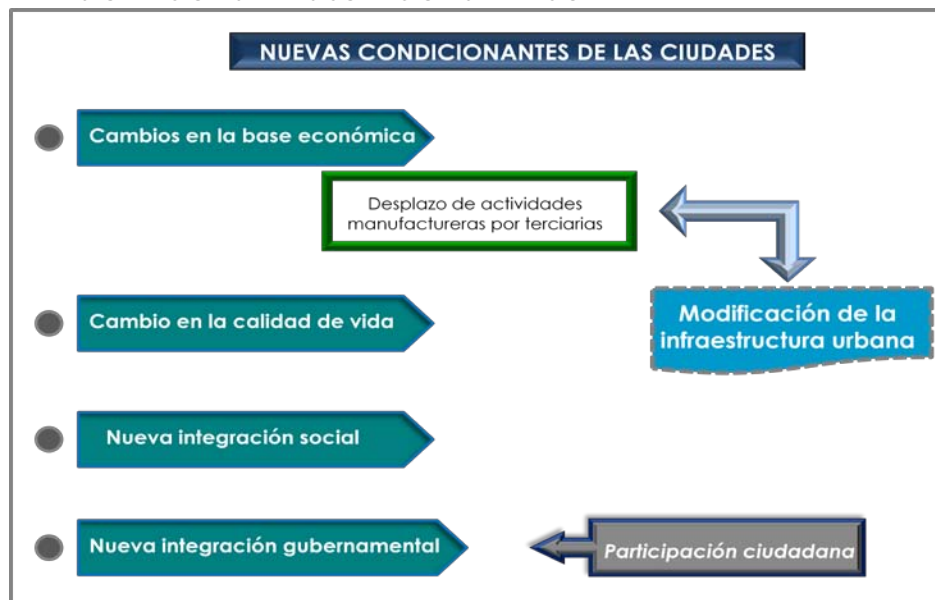
⁶ Cfr. Pascual, i Esteve Josep María. La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas. Barcelona. Diputación de Barcelona CIDEU. 1999. Pp.167-178.

⁷ Cfr. Cota, Yáñez María del Rosario. La Planeación Estratégica en las Ciudades. México. Carta Económica Regional, 2000. Pp. 3-4.

La mayoría de las ciudades del mundo desarrollado se han dado cuenta de que el secreto del desarrollo no radica sólo en la posición geográfica, la acumulación de capital o la riqueza de sus recursos naturales, sino en la capacidad de sus habitantes para vincular la economía a los diferentes contextos (sectorial, tamaño de empresas, red urbana, intereses sociales y políticos).⁸ Eso se logra mediante un ordenamiento adecuado de las relaciones que entrelace los objetivos de cada uno de los agentes económicos y sociales que intervienen en la ciudad.

Así, las condiciones de las ciudades se han transformado. En primer lugar, presentan cambios en su base económica, pues las actividades manufactureras están siendo desplazadas por las actividades terciarias,⁹ de ahí que sea necesario modificar la infraestructura urbana a fin de que pueda ser aprovechada en las nuevas actividades; en segundo lugar, se produce un cambio en la calidad de vida, y, finalmente, existe una nueva integración social y de gobernabilidad en la que la población participa cada vez más en la toma de decisiones que afectan a sus intereses (ver gráfico i.1). Estas condiciones servirán para que la ciudad compita en el ámbito internacional, se inserte en los espacios económicos globales y garantice a su población los mínimos necesarios de bienestar.

GRÁFICO i.1: TRANSFORMACIONES DE LAS CONDICIONES DE LA CIUDAD.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Las acciones que emprenden las ciudades en relación con estas transformaciones consisten en modificar la estructura urbana para facilitar el desarrollo de las nuevas

⁸ Cfr. Cota, Yáñez María del Rosario. *La Planeación Estratégica en las Ciudades*. México. Carta Económica Regional, 2000. Pp. 5-7.

⁹ Cfr. Sassen, Saskia. *The global city New York, London y Tokio*. Princeton, N.J. Princeton University, 1991. Pp. 139.

actividades; los gobiernos toman conciencia de la necesidad de que la ciudad sea competitiva, es decir, atractiva y funcional, con infraestructura moderna que garantice un mínimo de calidad de vida y de seguridad. Asimismo, que desarrolle una imagen fuerte y positiva apoyada por una oferta de infraestructura y servicios que arraiga inversionistas, visitantes y usuarios solventes a la ciudad y que facilite sus exportaciones.¹⁰

El financiamiento de esta acción no debe provenir sólo del gobierno, sino también de la iniciativa privada, que puede lograr el principal beneficio. El sector empresarial debe participar tanto en la toma de decisiones como en el financiamiento de acciones que lo beneficien directamente.

Ante este proceso de transformación, es posible definir las funciones de los gobiernos locales para lograr el desarrollo de la ciudad.

GRAFICO i.2: FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Se debe considerar una actividad tradicional que corresponde a los gobiernos locales: la construcción de obras urbanas y la prestación de servicios públicos que satisfagan las necesidades de los habitantes y propicien las actividades económicas.¹¹

¹⁰ Cfr. Cota, Yánez María del Rosario. *La Planeación Estratégica en las Ciudades*. México. Carta Económica Regional, 2000. Pp. 4-5.

¹¹ En los planes urbanos los gobiernos locales consideran a los ciudadanos como los principales demandantes de servicios públicos y obras urbanas; sin embargo, en la práctica se consideran en segundo término ya que los grupos empresariales están, en primera instancia, de acuerdo con la organización que hacen de la demanda.

Posteriormente, es necesario mantener una imagen positiva de la ciudad, que sea segura tanto para su población como para las empresas. En las metrópolis debe existir coordinación entre los diferentes gobiernos de los municipios que las integran para que cuenten con una seguridad pública eficiente.

Por otro lado, para lograr un funcionamiento adecuado es importante entender la nueva planeación urbana; ésta se relaciona con la actividad de hacer la ciudad, y no sólo de administrarla. Lo anterior significa que es necesario un proyecto de desarrollo económico que combine competitividad con sostenibilidad y considere los ámbitos del empleo, la vivienda, los servicios y la participación social. Se requiere hacer una planeación urbana adecuada a la base económica de la ciudad porque con ello se puede apoyar el desarrollo social que siempre han buscado los gobiernos locales. Hay que producir infraestructura para el desarrollo de la base económica; ésta puede apoyar a la infraestructura social y promover una imagen moderna y adaptada a las nuevas necesidades.¹²

Ante esta situación, es importante dejar claro que en las ciudades debe existir un proceso de planeación que considere cuatro ejes importantes (ver gráfico i.3):

GRAFICO I.3: EJES EN EL PROCESO DE PLANEACION.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Retomando el tercer eje del gráfico anterior, (entender la diferencia entre los planes tradicionales y los actuales planes estratégicos); estos últimos tienen la cualidad de plantear objetivos de tipo territorial, buscar un consenso en la toma de decisiones y elaborar análisis cualitativos de tipo demográfico, económico y sobre condiciones de vida, lo cual se considera como un plan de acción.¹³

¹² Cfr. Borja, Jordi y Manuel Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades de la información*. Madrid. Taurus, 1998. Pp. 116-118.

¹³ Cfr. Cota, Yánez María del Rosario. *La Planeación Estratégica en las Ciudades*. México. Carta Económica Regional, 2000. Pp. 5-7.

El objetivo central es hacer ciudad, lo cual significa resolver los problemas, determinar su funcionalidad, detectar los espacios centrales y especificar el desarrollo en la movilidad de determinados productos y servicios que serán utilizados para su desarrollo.

Lo anterior permite evaluar el papel de los gobiernos locales en relación con las nuevas acciones que deben emprender para desarrollar la nueva planeación urbana, la que ha surgido principalmente en las ciudades de los países desarrollados.

En México la planeación urbana siempre ha sido uno de los principales problemas que enfrentan los gobiernos municipales, estatales y federal, debido principalmente a las patologías desarrolladas en el proceso de urbanización.¹⁴

El principal factor que dificulta el desarrollo de un plan económico-urbano es la inadecuada preparación técnico-administrativa de las instancias gubernamentales y los recursos humanos existentes. El gobierno federal tiene problemas para vincular lo macro a lo micro, y lo mismo sucede en las instancias estatales y municipales. En los últimos años la capacidad de análisis y de elaboración de estrategias ha mejorado, pero no al mismo ritmo en todos los niveles de gobierno.¹⁵

Se requiere trabajar para eliminar, o al menos aminorar, las patologías de las ciudades con un nuevo esquema de gobierno donde se aplique una planeación estratégica que considere la estructura y dinámica de las actividades económicas de la ciudad, sus requerimientos de infraestructura, servicios urbanos, fuerza de trabajo, relaciones entre los sectores económicos y funcionalidad en los ámbitos local, nacional e internacional.

Los objetivos de los planes muestran deficiencias en el análisis económico, ya que no se sabe cuál será la estrategia que se debe seguir sobre el desarrollo de las actividades económicas y su ubicación en la ciudad, lo cual significa que no existe una función de ésta y en consecuencia, tampoco una estrategia de desarrollo.¹⁶

¹⁴ Cfr. Cota, Yáñez María del Rosario. La Planeación Estratégica en las Ciudades. México. Carta Económica Regional, 2000. Pp. 5-7.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Ídem.

JUSTIFICACION

Este estudio tiene su fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, donde se establece la necesidad de construir una guía metodológica que permita frenar la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales.

Esta tesis, no es, en definitiva, un ensayo de substituir un concepto por otro, sino que trata de subrayar los aspectos más útiles de los planes estratégicos y dotarlos de la perspectiva en la que manifiestan una mayor eficacia, que es el inicio de una nueva gestión de las ciudades a la que aquí presento como gestión estratégica.

OBJETIVO

Este documento tiene como objetivo formular una serie de recomendaciones, y propuestas; que ayuden a seleccionar las herramientas e instrumentos más adecuados para la planeación y gestión de grandes proyectos urbanos, dentro de un contexto de planificación estratégica con una visión integral; dirigido a los municipios y entidades gestoras.

Asimismo esta tesis consiste en mostrar como efectivamente un plan estratégico debe entenderse como la etapa de planificación de una nueva gestión urbana, y señala las principales vías para que los gobiernos locales puedan conseguir una transición eficaz desde el plan, a la gestión estratégica.

HIPOTESIS

Hoy en día para poder enfrentar los retos que se presentan en las ciudades, debe contarse con un enfoque que permita detectar las relaciones entre las mismas y adoptar una actitud que se anticipe a las necesidades desde etapas más tempranas, antes que dar respuesta a los problemas; de esta manera es necesario seguir esta lógica de previsión, y que las ciudades opten por modelos de planeación integral y estratégico, que ofrezcan un esquema más amplio que los instrumentos tradicionales de planeación urbana, donde exista mayor capacidad de actuación para afrontar las necesidades que plantea la evolución de los espacios urbanos en sus distintas formas.

La hipótesis de este documento consta en que lo fundamental en los planes estratégicos no se centra en el plan en sí mismo, sino la dinámica de relación y colaboración entre los actores urbanos, que permitía, entre otros temas, que los municipios lideren la gestión global de su ciudad, más allá de sus competencia y recursos, y lo que es más importante, sin implicar a éstos.

El esquema que presenta este documento consta de los siguientes capítulos: para el primer capítulo se encuentran una serie de definiciones sobre Gestión integral, Desarrollo Urbano y Planeación Estratégica, entre otras; para comprender el enfoque que se le va a dar a este trabajo. Posteriormente para el segundo capítulo se explica de manera breve el proceso geográfico, demográfico y político por el que ha atravesado el país. Dentro del capítulo tercero se describen los retos que han presentado durante los últimos años las ciudades contemporáneas y la necesidad de una reorientación de las políticas urbanas. En el cuarto capítulo se presenta una propuesta para orientar definitivamente la etapa de elaboración o reprogramación de los planes estratégicos. El quinto capítulo ofrece una serie de pasos y alternativas metodológicas para un proceso de desarrollo del suelo, y pretende encaminar la implementación de un plan estratégico. Finalmente dentro del capítulo sexto se encuentra el caso de estudio de Reordenación Territorial del Centro Histórico de la Ciudad de México, que resume el planteamiento de los capítulos cuarto y quinto,

BIBLIOGRAFIA:

- Borja, Jordi y Manuel Castells. Local y global. La gestión de las ciudades de la información. Madrid. Taurus, 1998.
- Cota Yáñez, María del Rosario. La planeación estratégica en las ciudades. México. Carta Económica Regional, 2000.
- Pascual, i Esteve Josep María. La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas. Barcelona. Diputación de Barcelona CIDEU. 1999.
- Sassen, Saskia. The global city New York, London y Tokyo. Princeton. Princeton University, N.J, 1991.

CAPÍTULO 1. ¿QUE ES GESTIÓN INTEGRAL, DESARROLLO URBANO Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA?

Hablar de Gestión Integral y de Desarrollo Urbano, no es un tema nuevo dentro de las políticas públicas; ni mucho menos hablar de Planeación Estratégica, ya que desde hace algunos años éstas ideas vienen sonando entre los interesados en el ámbito urbano. Por lo mismo, éste documento no pretende dar a conocer nuevas técnicas de planeación estratégica y gestión integral, puesto que eso ya ha sido muy estudiado; sin embargo sí se pueden retomar algunas ideas para tratar de aplicarlas en la actualidad; tomando en consideración los errores y los aciertos que esta corriente de planeación estratégica y participativa ha traído consigo.

Para comenzar a abordar el tema, es necesario comprender el enfoque que se le va a dar a este trabajo. Así pues, es indispensable abordar algunos de los términos que se van a ocupar a lo largo de este documento, para familiarizarse con los mismos, para evitar posibles confusiones en un futuro.

Para ello, es indispensable saber a que nos estamos refiriendo cuando se habla de Gestión integral, Desarrollo Urbano y Planeación Estratégica. Aunque las palabras son muy conocidas, algunas veces resultan un tanto confusas puesto que unas y otras se relacionan entre sí.

1.1 Definición de Gestión Integral

Empecemos por explicar que la palabra gestión no se refiere únicamente a la administración de determinado objeto, sino que *“es un proceso mediante el cual se obtiene, despliega o utiliza una variedad de recursos básicos que ayudan a que se logren objetivos y metas en la organización de una zona o una ciudad”*¹⁷.

La gestión, permite que una labor u objetivo se ejecute de manera eficiente y eficaz, puesto que se lleva a cabo por medio de la integración de procesos cuyo objeto es optimizar recursos y mejorar la calidad de éstos; es decir, hacer que todo funcione de una forma en la que se minimicen los recursos y se maximicen las utilidades.

“La palabra gestionar se refiere a la coordinación de todos los recursos disponibles (naturales, económicos y humanos) interrelacionando acciones de política, normativas, operativas, financieras, y de planeación para conseguir determinados objetivos; e implica amplias y fuertes interacciones fundamentalmente entre el entorno, las estructuras, el proceso y los productos que se deseen obtener”.¹⁸

¹⁷ Cfr. www.uh.cu/facultades/fcom/portal/interes_glosa_terminos.htm

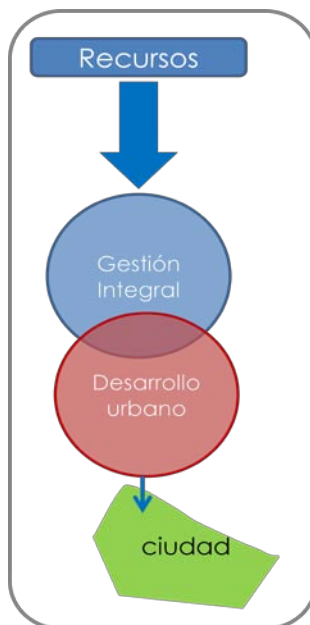
¹⁸ Cfr. www.med.unne.edu.ar/revista/revista108/con_claves_salud.html

Así pues, la Gestión Integral de la que se va a tratar en este trabajo, busca generar una nueva forma de regencia que contribuya en el desarrollo urbano y la competitividad de las ciudades; y que se pueda aplicar de manera exhaustiva en el entorno urbano-regional.

1.2 Definición de Desarrollo Urbano

Derivado de la definición anterior, el desarrollo urbano por su parte, “es el conjunto de acciones y medidas técnicas, administrativas, económicas y sociales, encaminadas al mejoramiento racional y humano de centros de población; entendiéndose por centro de población, el área urbana o rural, constituida por las instalaciones necesarias para la vida normal de un asentamiento humano, las reservadas a su expansión, las formadas por elementos naturales que preservan las condiciones ecológicas de los mismos y las que por resolución de las autoridades competentes se dediquen a su función”.¹⁹

GRAFICO 1.1: ESQUEMA DE GESTION INTEGRAL Y DESARROLLO URBANO.



Es decir, el desarrollo urbano busca mejorar y optimizar los recursos, tanto económicos como naturales, para el progreso y avance de las ciudades. Así mismo, busca aumentar la oferta y mejorar la calidad de los servicios básicos en las ciudades, especialmente para la población de bajos ingresos, al mismo tiempo que reducen los efectos ambientales adversos del crecimiento urbano.

El gráfico 1.1 ilustra a grosso modo la función de la gestión integral y el desarrollo urbano. Ambas definiciones recaen dentro del tejido urbano, que es el caso que nos ocupa.

Como se puede ver, tanto la gestión integral y el desarrollo urbano tienen un objetivo común que es la ciudad, y ambas partes actúan en conjunto para beneficio de ésta y por ende de su población.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Gracias a la acción óptima y conjunta de ambas tareas, se puede hablar de competitividad de una ciudad; tema que hoy en día es el punto clave del progreso de una ciudad.

¹⁹ Secretaría de Desarrollo Urbano.

1.3 Definición de Competitividad

Así pues, la competitividad se entiende como *“la capacidad de una organización pública o privada, lucrativa o no, de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico”*.²⁰

El término competitividad es muy utilizado en los medios empresariales, políticos y socioeconómicos en general. A ello se debe que en la actualidad los gobiernos estatal y federal en conjunto con economistas y funcionarios hayan pasado de una actitud auto protectora a un planteamiento más abierto, expansivo y proactivo. De esta manera, la competitividad tiene incidencia en la forma de plantear y desarrollar cualquier iniciativa en el ámbito urbano-territorial, lo que está provocando obviamente una evolución en los modelos de planeación estratégica.

La ventaja que tiene cada ciudad, se encuentra estrechamente ligada a en su especialización y los recursos con los que cuenta, y la manera de desarrollar estos atributos para alcanzar un nivel de desarrollo y competitividad aceptable e idónea. Por lo tanto es importante canalizar estos recursos en pro de la metrópolis y sus habitantes.

En términos simples, la competitividad de las ciudades se refiere a la promoción de un entorno social, tecnológico, ambiental e institucional propicio para el mejor desempeño de las actividades económicas. *“La competitividad es un factor determinante en el desarrollo urbano regional porque puede incrementar el bienestar de sus ciudadanos, y puede promover el desarrollo sustentable”*.²¹

1.4 Definición de Planeación Estratégica

Pero, ¿cómo se logra todo ello? Pues bien, una de las formas de conseguir que tanto la gestión integral, como el desarrollo urbano se vean encaminados a fomentar acciones positivas dentro de la ciudad, es por medio de la planeación estratégica la cual se define como *“un proceso que permite a las dependencias y entidades del Gobierno Federal establecer que misión se quiere cumplir y definir sus propósitos y alcances”*, (grafico 1.2).

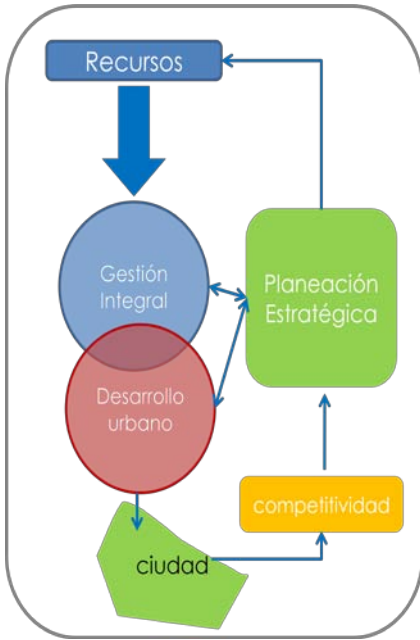
“Así mismo, permite elegir las estrategias para la consecución de sus objetivos y conocer el grado de satisfacción de la población beneficiada”.²²

²⁰ Vid. Arce Macías, Carlos, Enrique Cabrero Mendoza y Alicia Ziccardi, Coordinadores. *Ciudades del Siglo XXI: ¿Competitividad o Cooperación?* México, D.F. Miguel Ángel Porrúa CIDE, 2005. Pp. 22.

²¹ Ídem. Óp. Cit Pp. 22.

²² Cfr. www.definicion.org/diccionario/234

GRÁFICO 1.2: ESQUEMA DE GESTIÓN INTEGRAL Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.



En términos generales, la planeación estratégica está integrada por los siguientes elementos: misión, visión, objetivos estratégicos, identificación de amenazas y oportunidades del entorno, y fortalezas y debilidades del lugar.

Cada elemento de la planeación estratégica tiene sus objetivos particulares; y en conjunto permiten identificar de manera clara y veraz las líneas de acción a seguir, como se muestra en la (tabla 1.1).

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

TABLA 1.1: CUADRO DE ELEMENTOS DE PLANEACION ESTRATEGICA.

ELEMENTOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	
Misión	Consiste en saber cuál es la línea de acción o motivo a seguir dentro del plan estratégico.
Visión	Se refiere al rumbo que se va a tomar para mejorar y optimizar los recursos con los que cuenta la ciudad o el área urbana.
Objetivos Estratégicos	Se establecen como base para los programas, planes o proyectos.
Identificación de Amenazas y Oportunidades	Factores externos que pueden ser benéficos o perjudiciales.
Fortalezas y Debilidades	Factores internos que permiten conocer el potencial del lugar.

FUENTE: Ordaz Zubia, Velia Y. *Análisis y crítica de la metodología para la realización de planes regionales en el estado de Guanajuato*. Edición electrónica. México, 2006.

“Una vez que se tiene identificado cada elemento, se realizan actividades u acciones para poder alcanzar los objetivos estratégicos, a esto se le llama planteamiento de las estrategias. Cabe señalar, que cada una de éstas acciones debe sujetarse a un proceso de seguimiento, control, medición y evaluación de tal forma que las expectativas que se hayan planteado puedan irse cumpliendo a corto y medio plazo”.

“Otro elemento fundamental dentro de la planeación estratégica es que su parámetro principal es la efectividad. El cual se analiza a partir de un sistema de indicadores que evalúa el progreso de los programas y proyectos estratégicos.

*Dicho sistema de indicadores mide el grado de impacto de las acciones del Plan Estratégico sobre el desarrollo socioeconómico de la ciudad”.*²³

En resumen, la planeación estratégica establece un sistema continuo de toma de decisiones, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso²⁴.

De hecho, la planeación estratégica no puede estar separada de funciones administrativas de organización, dirección, motivación y control; puesto que es un proceso que consiste en decidir sobre los objetivos a seguir, sobre los recursos que serán utilizados, y las políticas generales que orientarán la adquisición y administración de tales recursos; es decir, que es un proceso que involucra tanto a la gestión integral, como al desarrollo urbano.

1.5 La problemática de las Ciudades Mexicanas.

Los problemas que tienen las ciudades en México recaen básicamente en el crecimiento desarticulado y desordenado que éstas han tenido; aunado al mal manejo que los recursos por parte de los gobiernos, tanto locales como federal y estatal. Y todo ello se ve reflejado en el territorio. Basta con decir, que día a día cada uno de los habitantes de esta ciudad viven esta realidad en la que si no es la falta de agua, es la contaminación, la inseguridad, el transporte, los altos niveles de congestión vial, la falta de servicios públicos, equipamiento, y un sinnúmero de problemas que nos aquejan a todos y cada uno de nosotros.

Ahora bien, no sólo es eso el problema al que se enfrentan las ciudades mexicanas; sino que también existe algo más allá de las inconformidades de los ciudadanos; y esto es, el hecho de que vivimos en una sociedad que cada día se ve más envuelta en un creciente círculo de poder entre todas las economías del mundo, y esto se ha dado por la globalización.

La globalización es un tema de suma importancia dentro de los planes y programas a aplicarse ya que éstos dependen en gran medida al manejo de los recursos con los que se cuenta para mejorar la calidad de vida de nuestras ciudades y así poder progresar y entrar en este mundo de competitividad y lucha constante.

El problema de las ciudades mexicanas tiene varias vertientes; una de estas es el crecimiento desordenado que han tenido, sobre todo en la periferia, carentes de infraestructura, servicios, y vivienda adecuada. Todo ello gracias a la falta de planes

²³ Cfr. Ordaz Zubia, Velia Y. Análisis y crítica de la metodología para la realización de planes regionales en el estado de Guanajuato. Edición electrónica. México, 2006. Texto completo en www.eumed.net/libros/2006b/voz/

²⁴ Ídem.

estratégicos que verdaderamente actúen como tal; es decir, que prevengan el acelerado crecimiento descontrolado en los alrededores de nuestras ciudades.

Desafortunadamente, a pesar de tener más de treinta años de hacer planeación urbana, la verdad es que es muy poca la efectividad que esta ha tenido sobre el territorio, puesto que las ciudades siguen creciendo y desarrollándose haciendo caso omiso de los planes de desarrollo urbano; y lo que es más frustrante, no se ha desarrollado lo estrictamente mínimo para cubrir las necesidades de su población, incluyendo la oferta de empleo.

La planeación urbana en México ha dado mayor importancia al aspecto físico del territorio urbano, dejando de lado el desarrollo económico y su entorno regional. Es decir, los planes y programas se han avocados a **embellecer** ciertas zonas de las ciudades sin que realmente se tome en cuenta el desarrollo económico de las zonas más vulnerables.

Desafortunadamente, en México la vinculación que hay entre la población, el gobierno y el desarrollo económico, es casi nula. Por lo tanto, el nivel de vida de la población y el desarrollo mismo de la ciudad se ve afectado y en consecuencia no existe progreso.

Aunado a lo anterior, el gobierno ha jugado un papel de suma importancia dentro de éste proceso de declive económico, puesto que las políticas en materia económica han provocado la inhibición del desarrollo económico al no asentar las bases necesarias para que las empresas privadas puedan generar empleos dentro de la ciudad.

El mal manejo del gobierno, aunado a los constantes pleitos entre los partidos políticos, no propicia el óptimo desarrollo de medidas adecuadas para el combate de éste retroceso económico al que nos enfrentamos actualmente; y por ende a las decisiones importantes en materia de vivienda, servicios públicos, equipamiento e infraestructura no se les da la trascendencia que deberían de tener.

La clara tendencia al crecimiento de la pobreza en las ciudades se ve reflejada principalmente en áreas periféricas, ocupadas por los más pobres en condiciones de alta precariedad e irregularidad en la tenencia de la tierra; la reducción de opciones de establecimiento obliga a estas familias a asentarse en aquellos sitios que no son apetecidos por los mercados inmobiliarios formales, o legales debido a sus malas condiciones topográficas y ambientales.

Así pues, la demanda de vivienda ha provocado el rápido agotamiento de los terrenos urbanizados en la periferia; y por tanto, existe un creciente déficit de tierra a precios compatibles con los programas de gobierno, lo cual ha propiciado que se continúen construyendo grandes cantidades de vivienda sobre áreas no aptas y carentes de inversión en infraestructura urbana.

México carece de una política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano estructurada, de largo plazo y participativa ya que las políticas como la habitacional o la de

infraestructura hidráulica y de vialidades urbanas, no han aportado nada al desarrollo de las ciudades, por el contrario han agudizado las tendencias a la baja en la calidad de vida y del ambiente al privilegiar el coche, enfatizar los conjuntos de vivienda aislados, alejados y sin la oferta de funciones urbanas que se requieren.

En resumen, la mayor parte de las cosas que se han hecho en nuestras ciudades no han sido adecuadas y desafortunadamente se siguen aplicando políticas que no nos benefician en nada como ciudad, ya que la forma en la que se gestionan los recursos no favorece el desarrollo económico ni urbano y existe una baja calidad de vida en la población, por lo que es de suma importancia comenzar a conformar planes que sigan estrategias de desarrollo adecuadas y con objetivos claros.

Conclusiones del capítulo

La gestión de las ciudades ha estado durante siglos bajo un régimen relativamente poco pertinente para enfrentar los retos que imponen los asentamientos urbanos. Cada día crecen las ciudades, y con ellas aumentan las exigencias sobre un manejo acertado de su destino; se requiere, por tanto, de una gestión integral que posibilite comprender y solucionar de manera eficaz sus problemas. La ciudad es compleja y las respuestas a los retos que su naturaleza plantea no son suficientes.

Cada ciudad, es una aglomeración de realidades que involucra personas, un ambiente natural, un ambiente artificial, constituido por redes y construcciones, y un esquema de desarrollo urbano. Sus problemas tienen que ver con los más variados aspectos de la vida en comunidad, tales como la educación, la salud, el saneamiento básico, la vivienda, el transporte, el desarrollo de la infraestructura, la competitividad y todo lo demás que esté relacionado con la vida cotidiana de la ciudad.

El presente y el futuro cercanos exigen que toda la sociedad (organizaciones ciudadanas, gremios económicos, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, empresas de toda índole, entes especializados en temas urbanos y vecinos de cada sector) actúen armónicamente, con el fin de alcanzar una óptima calidad de vida. Ya basta de hacer planes y programas que no se cumplen o que no benefician en nada, si realmente se quiere entrar en este mundo tan competitivo se tienen que tomar en cuenta todos los factores que afectan a la ciudad y comenzar a gestionar los recursos humanos y económicos para mejorar la calidad de vida de la población y así contribuir a en el progreso del país.

En el México que actualmente vivimos, las ciudades son las que sostienen la economía de todo el país, y por tanto es aquí donde se requiere mayor atención. Cabe mencionar que siete de cada diez mexicanos viven en la ciudad; así que los problemas que se presentan en ésta, afectan a la mayoría.

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES Y CONDICIONES ACTUALES DE LAS CIUDADES MEXICANAS

La planeación urbana en México ha pasado por varias etapas que conviene tratar en este documento para comprender la realidad a la que nos enfrentamos. Si bien es cierto que se han hecho diversos intentos por lograr un apropiado crecimiento urbano y un desarrollo económico adecuado; se deben analizar cuáles han sido las fallas y las consecuencias que han dejado estos intentos de planeación urbana.

Es verdad que estamos frente a un reto mucho más amplio puesto que vivimos en un mundo cada vez más globalizado por lo que se requieren medidas de previsión mucho mayores en donde (se debe pensar antes de actuar) y se dice esto, puesto que la planeación estratégica en términos coloquiales a eso se refiere; planear en base a medidas indispensables para prevenir futuros problemas tanto de índole social, como económico y ambiental.

En éste capítulo se tratará de explicar el proceso por el que ha atravesado el país, tanto en el ámbito geográfico, como demográfico y político para comprender la situación actual en la que vivimos.

Así pues, éste capítulo se encuentra dividido en dos apartados; el primero trata de explicar la evolución demográfica de México y las principales características que dieron lugar a la configuración del territorio actual. Aquí se hace un breve repaso por la evolución histórico-legislativa de la planeación urbana, comenzando con la ley de planeación General de la República, de 1930, cuando empezaba la industrialización en México, destacando algunas disposiciones legislativas importantes que se expidieron en los años siguientes. Finalmente, en el segundo apartado, se hace una breve descripción de la situación actual de las ciudades Mexicanas.

2.1 Evolución Legislativa y Evolución Demográfica en México.

La importancia que tiene la información estadística sociodemográfica radica en que ésta es la base para un adecuado desarrollo de la administración pública, sobre todo para el establecimiento, puesta en marcha y evaluación de acciones de gobierno en sus diferentes sectores y niveles.

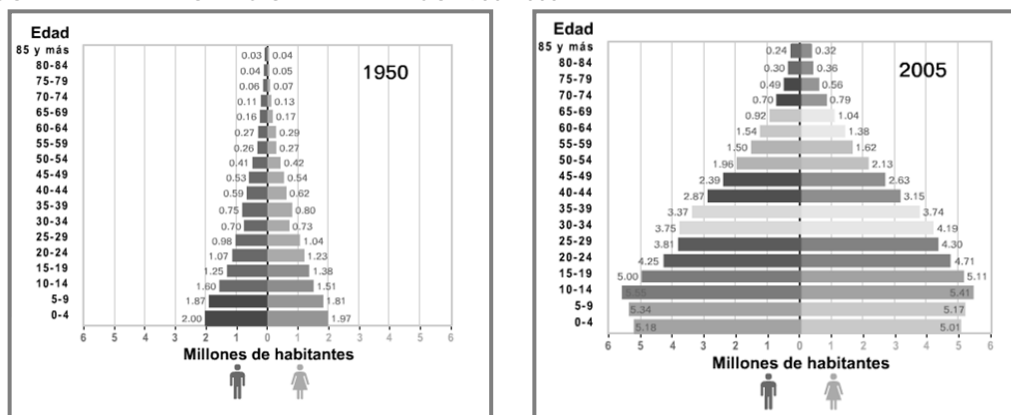
Desde el inicio de la década de los 50's en México se han llevado a cabo numerosas estadísticas para conocer la dinámica de crecimiento de la población. Así, durante los últimos cincuenta años, la población en México ha crecido cuatro veces. En 1950 había 25.8 millones de personas,²⁵ mientras que para el año 2005, de acuerdo con los datos del

²⁵ Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática. Censos y conteos de población y vivienda 1950-2005.

INEGI había alrededor de 103.3 millones habitantes.²⁶ Simplemente del año 2000 al 2005, la población en México se incrementó en 5.8 millones de habitantes, lo que representa un aumento anual de una persona por cada cien. Las entidades con mayor número de habitantes son: el Estado de México, Distrito Federal y Veracruz. Mientras que las entidades menos pobladas son: Baja California Sur, Colima y Campeche.

En cuanto a la pirámide poblacional se puede observar que desde los años 50's la población de cero a catorce años es la que mas prevalece; aunque una fracción importante de la población total se concentra de los 20 a los 45 años; por lo que se considera que las necesidades de la población tienden a cambiar ya que en el futuro habrá más adultos mayores y menos niños.

GRAFICO 2.1: PIRÁMIDE POBLACIONAL EN MÉXICO 1950-2005.



FUENTE: INEGI. Censos y conteos de población y vivienda 1950-2005.

El número de habitantes que tiene una localidad determina si ésta es rural o urbana. De acuerdo con el INEGI una población se considera rural cuando tiene menos de 2500 habitantes, mientras que la urbana es aquella donde viven más de 2500 personas.

Debido a la constante migración del campo a las ciudades, el número de habitantes de las localidades urbanas ha ido en aumento; y en contraste el de las rurales ha disminuido. En 1950 poco menos del 43% de la población en México vivía en localidades urbanas; mientras que para el 2005 la cifra aumento a casi 76%, lo que significa que el porcentaje de población rural disminuyó a menos de un 25%.²⁷

Algunos especialistas señalan que durante el periodo comprendido entre los años 1900 a 1940, el crecimiento demográfico fue bajo debido a los problemas desatados por la

²⁶ Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática. Censos y conteos de población y vivienda 1950-2005.

²⁷ Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática. Censos y conteos de población y vivienda 1950-2005.

revolución de 1910, la cual se extendió hasta el inicio de la década de los 30. Por lo mismo, la mayor parte de la población vivía en áreas rurales.²⁸

Sin embargo, tras la estabilización política y la reestructuración económica, se comenzó a observar cierto dinamismo de empresas manufactureras y de la industria de la construcción, las cuales durante éste periodo crecieron más que el resto de la economía y que fueron atractivas para la población que habitaba en áreas rurales.²⁹ Entre las localidades donde se asentaron las nuevas industrias se encuentran: Ciudad Juárez, Tampico, Monterrey y Ciudad de México.

En el caso de Ciudad Juárez, el Gobierno Federal creó un programa de apertura a la industria maquiladora para mitigar el fuerte desempleo que tenía, lo que hizo que ésta ciudad se expandiera rápidamente llegando a tener 18 parques industriales que en la actualidad concentran el mayor número de empleados en el sector maquilador. Todo ello hizo que la ciudad creciera desorbitadamente como resultado de las altas tasas de crecimiento poblacional.³⁰

Por su parte, Tampico tuvo una dinámica de crecimiento que obedeció más al auge petrolero que imperaba en la zona; que años antes trajo consigo numerosos emigrantes de diferentes partes del mundo. Rápidamente fue adquiriendo importancia por su cercanía a la costa y fue tal su crecimiento que se expandió a los municipios aledaños. De hecho en la actualidad se considera como una importante puerta para el comercio exterior, siendo la única parte de la república que cuenta con dos puertos a corta distancia; el de Tampico y el de Altamira, aunado a que existe un número importante de industrias –tanto nacionales como internacionales- localizadas en el corredor industrial de Altamira.³¹

Monterrey en cambio, después de la guerra entre México y Estados Unidos, se convirtió en un lugar estratégico para la industria y el comercio. Poco después ésta ciudad fue creciendo pasando de una economía de manufactura a una economía basada en los servicios. Tal fue su crecimiento que en la actualidad contribuye con el 7.1% del PIB nacional. Cabe señalar que es una de las pocas ciudades que tuvo un crecimiento económico importante con la llegada de la industria, convirtiéndola junto con la Ciudad de México en uno de los polos industriales y financieros más importantes de la República.³²

Cabe señalar que tanto en Ciudad Juárez, como en Tampico, Monterrey y la Ciudad de México, el crecimiento acelerado fue consecuencia de las “Nuevas Estrategias Nacionales” puesto que favorecían la concentración de población en algunos puntos del

²⁸ Cfr. Ortiz Mena, Antonio. El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época. México. Fondo de Cultura Económica, 1998. Pp. 50-52.

²⁹ Ídem. Op.cit. Pp. 50-52.

³⁰ Ídem. Op.cit. Pp. 50-52.

³¹ Cfr. Hernández, Rejón Elda M. et al. El desarrollo generado por los puertos de la zona sur de Tamaulipas, México, y su impacto en el territorio. México. Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2008. Pp. 47.

³² Cfr. Ortiz Mena, Antonio. El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época. México. Fondo de Cultura Económica, 1998. Pp. 50-52.

territorio, lo que generó la expansión física de los mismos y propició el nacimiento de zonas metropolitanas.

Debe señalarse que fue en el año de 1930 con la elaboración de la Ley Sobre Planeación General de la República que se comenzó a observar un esfuerzo por parte de las autoridades mexicanas en hacer planeación. Dicha ley se expidió con el propósito de organizar y dirigir coordinadamente las actividades de diversas dependencias.³³

Otro de los intentos por establecer un régimen de planeación fue el Primer Plan Sexenal formulado por el Gobierno Federal y una comisión del partido revolucionario en 1933, inspirado en la política de intervención estatal de los gobiernos occidentales. Dicho documento era un bosquejo general en la política económica a seguir después del cambio en la administración en 1934.³⁴

Entre las localidades que más crecieron, de 1930 a 1940, se encuentra Villahermosa con una tasa de crecimiento del 4.9% anual, impulsada por la recuperación de la industria petrolera; Torreón y Orizaba con tasas de 4.3 y 4.2%, respectivamente, la ciudad de México, con tasa de 3.9%, y Monterrey con 5.1% anual, alcanzando 190 mil personas en 1940. Fue en éste periodo que tanto la ciudad de México como Monterrey se perfilaban como los núcleos manufactureros más importantes en los albores de la industrialización acelerada del país.³⁵

Posteriormente a estos cambios y con la segunda guerra mundial, México tuvo un crecimiento económico muy importante, al cual en la mayoría de los libros se le conoce como “*milagro mexicano*”³⁶ el cual estuvo basado en el dinamismo del sector primario. Fue en este entonces cuando el número de industrias creció y la política y el crecimiento económico fueron muy estables. El PIB creció a un ritmo del 7.3%, cifra nunca antes alcanzada en el periodo post-revolucionario,³⁷(ver tabla 2.1).

³³ Cfr. Ramírez N, Víctor. La institucionalización de la Planeación en México, Tesis de Licenciatura en Derecho. México. Universidad Iberoamericana, 1982. Pp. 56-64.

³⁴ Ídem. Óp. Cit. Pp. 56-64.

³⁵ Cfr. Ortiz Mena, Antonio. El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época. México. Fondo de Cultura Económica, 1998. Pp. 50-52.

³⁶ Encadenamiento de Series Históricas del Producto Interno Bruto de México 1970-2001, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso de la Unión. Censos de población y serie del PIB a precios constantes base 1993 del INEGI.

³⁷ Ídem.

TABLA 2.1: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PARTIR DEL MILAGRO MEXICANO.

PRESIDENTE	PERIODO	PIB \$ CONSTANTES (MILES DE MILLONES DE PESOS)	CRECIMIENTO DEL PIB EN EL SEXENIO	TASA PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PIB	CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA DURANTE EL SEXENIO
Lázaro Cárdenas del Río	1940	77.49	30.27%	4.52%	18.02%
Manuel Ávila Camacho	1946	110.86	43.06%	6.15%	20.49%
Miguel Alemán Valdés	1952	155.31	40.10%	5.78%	18.38%
Adolfo Ruiz Cortines	1958	225.60	45.26%	6.42%	21.21%
Adolfo López Mateos	1964	333.47	47.81%	6.73%	21.56%
Gustavo Díaz Ordaz	1970	493.47	47.98%	6.75%	23.49%
Luis Echeverría Álvarez	1976	706.24	43.12%	6.16%	16.20%
José López Portillo	1982	1030.97	45.98%	6.51%	24.36%
Miguel de la Madrid Hurtado	1988	1042.07	1.08%	0.18%	-10.07%
Carlos Salinas de Gortari	1994	1311.66	25.87%	3.91%	12.42%
Ernesto Zedillo Ponce de León	2000	1651.50	22.18%	3.39%	9.97%
Vicente Fox Quesada	2006	1900.89	14.80%	2.32%	7.17%

FUENTE: CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Cabe señalar que, durante la administración de Ávila Camacho, la secretaría de gobernación, en cuanto a Desarrollo Urbano se refiere, elaboró el segundo Plan Sexenal, conformado por una oficina Técnica de dicha Secretaría que sustituyó el Comité Asesor Especial y que comprendió de 1941 a 1946; sin embargo, éste tuvo igual suerte que el anterior y pocos avances en técnica y métodos de planeación, además de no ser sancionado jurídicamente permitía al ejecutivo “el ritmo y las modalidades de ejecución del Programa Gubernamental” amen de verse afectado por acontecimientos internacionales como la Segunda Guerra Mundial.³⁸

En 1942, con el gobierno de Ávila Camacho se establece la Comisión Federal de Planeación Económica, que de hecho tuvo poca injerencia en la materia y que tenía por objeto mejorar la información estadística necesaria en la elaboración de programas de desarrollo y el Consejo Mixto de Economía Regional, que tenía como fin realizar estudios estatales para obtener una apreciación integral de la economía del país.³⁹

Aunado a lo anterior, el dinamismo económico de la década de los años 50 propició que en 1960 se constituyeran 124 ciudades y mientras la población urbana se elevó 6.3

³⁸ Cfr. Ramírez N, Víctor. *La institucionalización de la Planeación en México*, Tesis de Licenciatura en Derecho. México. Universidad Iberoamericana, 1982. Pp. 56-64.

³⁹ Ídem. Pp. 56-64.

millones. De las 84 ciudades existentes en 1950, hubo 17 que crecieron a tasas superiores a 6.5% anual.⁴⁰

El crecimiento industrial en el período 1940 -1970 mantuvo un ritmo de crecimiento sostenido, aunque basado en un mercado cautivo que le proporcionaba la política proteccionista diseñada por el Estado, situación que trajo como consecuencia el desarrollo de empresas sin competitividad con el exterior, que les impidió consolidarse a través de la exportación hacia mercados extranjeros; condición que impediría la creación de una verdadera industrialización moderna e independiente que contribuyera al desarrollo social del México pos-revolucionario.⁴¹

El notable crecimiento de las ciudades fronterizas ocurrió mucho antes del *boom* maquilador⁴², ya que el desarrollo económico mexicano implicaba un fuerte comercio internacional con los Estados Unidos de América, fungiendo las ciudades fronterizas como nodos comerciales y de transportes.

En 1953 el Presidente Adolfo Ruiz Cortines solicitó el resurgimiento de la Comisión de Inversiones (misma que en el periodo de Miguel Alemán se encargara de controlar y supervisar los presupuestos), lo que repercutió en la productividad económica y beneficio social, al hacer uso de la certificación que otorgaba para que procediera la ejecución de un programa de inversión específico.⁴³

En ese mismo tiempo, la economía mexicana gira ciento ochenta grados, creciendo hacia adentro, vía la sustitución de importaciones; es decir, México debía producir lo que consumía. La economía mexicana estuvo basada en el dinamismo del sector industrial, contrayendo la estabilidad de precios y ajustándose a los problemas productivos y financieros por los que pasó el país.⁴⁴

Sin embargo, para 1956 la Comisión había recibido funciones adicionales entre las que se encontraba la planeación del gasto público, la jerarquización de los proyectos de inversión y la concentración de la información proveniente de distintas dependencias. En el mismo año dicha comisión formuló el Plan de Inversiones para dos años, que fue la base para obtener créditos de organismos financieros del exterior, mismos que fueron encausados principalmente al desarrollo de la energía, el riego, las comunicaciones y el transporte.⁴⁵

⁴⁰ Cfr. Ramírez N, Víctor. La institucionalización de la Planeación en México, Tesis de Licenciatura en Derecho. México. Universidad Iberoamericana, 1982. Pp. 56-64.

⁴¹ Ídem. Pp. 56-64.

⁴² La primera maquiladora se instaló en Matamoros en 1965. Hasta 1970 sólo existían 120 con 20 mil trabajadores y el *boom* se inició en la década de los años 70, acelerándose significativamente en los 90 hasta alcanzar en 1999 un total de 3 338 plantas con 1.2 millones de trabajadores. Bendesky, León, *et al.* "La industria maquiladora, una visión regional", en: *Trayectorias*. Vol. 4, núm. 7. Monterrey, México, 2001. Pp. 133-174.

⁴³ Cfr. Ramírez N, Víctor. La institucionalización de la Planeación en México, Tesis de Licenciatura en Derecho. México. Universidad Iberoamericana, 1982. Pp. 56-64.

⁴⁴ Ídem. Pp. 56-64.

⁴⁵ Secretaría de la Presidencia. *La planeación Nacional y el Sector Público*. México 1976.

Entre 1960 y 1970, la industria creció de tal forma que hubo un mayor dinamismo manufacturero; mientras que el PIB total alcanzó el 6.5%, la población urbana aumentó a 9.2 millones de personas,⁴⁶ evidenciando que la expansión económica trajo consigo desarrollo urbano acelerado.

Durante el régimen de López Mateos, se creó La Secretaría de la Presidencia cuyo último fin fue formular propuestas para la promoción y desarrollo de regiones y localidades, y, planear, coordinar e inspeccionar las inversiones de las autoridades federales, organismos autónomos y empresas paraestatales.⁴⁷

Estas facultades, pasaron junto con la nueva Dirección de Planeación, la cual tuvo a su cargo formular algunos programas sectoriales de desarrollo regional, de los cuales ninguno fue de conocimiento público. Posteriormente se dictaron dos acuerdos, uno solicitando a toda la Administración Pública Federal al preparación de planes nacionales de desarrollo económico y social, señalando objetivos medios para lograrlos; el otro, creando una Comisión Intersecretarial con facultades para formular programas nacionales de desarrollo económico y social a corto y largo plazos, estimando la estructura y financiamiento del gasto e inversión nacional.⁴⁸

Para 1970 se formula el Programa de Desarrollo Económico y social en el que se establecen las directrices concretas para la acción pública y se propina estimular la iniciativa privada a través de marcos indicativos, a modo de promover el aumento del producto interno bruto, dando prioridad al sector agropecuario y mejorando las condiciones de vida; así como, impulsar la industrialización, corregir desequilibrios regionales y distribuir equitativamente el ingreso.⁴⁹

También en este periodo se creó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación (CETENAL), que inició el levantamiento aerofotogramétrico de todo el país, como base y punto de partida para hacer un inventario de los recursos naturales de México.⁵⁰

La planeación Realizada de 1962 a 1970 tuvo éxitos limitados, entre otras razones por el hecho de no prever medidas administrativas que aseguraran su ejecución; por la falta de programación del sector privado y por el modelo rígido de desarrollo por el que atravesaba el país.⁵¹

⁴⁶ Encadenamiento de Series Históricas del Producto Interno Bruto de México 1970-2001, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso de la Unión. Censos de población y serie del PIB a precios constantes base 1993 del INEGI.

⁴⁷ Secretaría de la Presidencia. La planeación Nacional y el Sector Público. México 1976.

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Cfr. Ramírez N, Víctor. La institucionalización de la Planeación en México, Tesis de Licenciatura en Derecho. México. Universidad Iberoamericana, 1982. Pp. 56-64.

⁵⁰ Ídem. Pp. 56-64.

⁵¹ Cfr. Beltran, T. Elena y Miguel de la Torre. El predominio de las presiones políticas sobre el ensayo Racional en las Decisiones Gubernamentales. Tesis para la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, México. UNAM, 1978. Pp.78-90.

En la década de los años 70 se advirtió el agotamiento del *milagro económico mexicano* con la crisis cambiaria de agosto de 1976 y el establecimiento de un sistema de flotación de la moneda. De manera sorprendente, el PIB se elevó a 9.2% en 1978, disminuyó a 8.3% en 1980 y a 7.9% en 1981 para entrar en 1982 a una larga recesión. De esta suerte y a pesar del *crack* devaluatorio, el PIB creció 6.6% anual en la década, cifra que no se ha vuelto a alcanzar desde entonces⁵².

El 7 de enero de 1976, se establece la planeación como elemento indispensable para ordenar el desarrollo urbano en el Distrito Federal; y el poder legislativo es quien se encargó de dirigirla por medio de una Ley de Planeación, con la que se instrumentó, ordenó y reguló el desarrollo urbano; además de conservar y mejorar el territorio.⁵³ Dicha normativa regula desde entonces el uso y aprovechamiento del espacio urbano en el Distrito Federal a fin de constreñir la Administración Pública Federal.

Es en ese mismo año que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos en la cual se establece la regulación de asentamientos en base a la planeación y la regulación de la función, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población conforme lo dispuesto en los Planes de Desarrollo Urbano.⁵⁴

Lo más característico de éste periodo fue la Reforma Administrativa. Para tal efecto, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión tres iniciativas de leyes: 1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2. Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal; y 3. Ley General de Deuda Pública.⁵⁵

De esa época data la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la publicación de diversos planes, entre ellos el Plan Agropecuario y Forestal (27 de abril de 1978); y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (19 de mayo de 1978). Sin embargo, no fue hasta el 17 de abril de 1980 cuando, por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, se aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982⁵⁶.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano buscaba los siguientes objetivos: 1. Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; 2. Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población; 3. Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos, y 4. Mejorar y preservar el medio ambiente que conformaban los asentamientos humanos.⁵⁷

⁵² Encadenamiento de Series Históricas del Producto Interno Bruto de México 1970-2001, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso de la Unión. Censos de población y serie del PIB a precios constantes base 1993 del INEGI.

⁵³ Cfr. Ramírez N, Víctor. *La institucionalización de la Planeación en México*, Tesis de Licenciatura en Derecho. México. Universidad Iberoamericana, 1982. Pp. 56-64.

⁵⁴ Ídem. Pp. 56-64.

⁵⁵ Ídem. Pp. 56-64.

⁵⁶ Ídem. Pp. 56-64.

⁵⁷ Ídem. Pp. 56-64.

También en este plan se señalaron diez zonas prioritarias en razón de su capacidad para absorber población, de su potencial de recursos naturales y de su capacidad para generar empleos: 1. Zona conurbada de la desembocadura del río Pánuco y Huasteca potosina; 2. Zona costera del golfo e istmo de Tehuantepec; 3. Zona fronteriza de Chihuahua; 4. Zona conurbada de La Laguna; 5. Zona del Bajío; 6. Zona fronteriza de Baja California; 7. Zona costera del sur de Sonora y norte de Sinaloa; 8. Zona conurbada de la desembocadura del río Ameca; 9. Zona conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad; 10. Zona conurbada de la desembocadura del río Balsas y costa de Guerrero.⁵⁸

Dentro del rubro "zonas de ordenamiento y regulación" se contemplaron tres: zona metropolitana de Monterrey, zona metropolitana de Guadalajara y zona conurbada del centro del país. Además, contenía programas de acción concertada con los diversos sectores de la administración pública federal; programas a convenirse con los gobiernos de los estados y programas de apoyo a prioridades sectoriales.⁵⁹

En ésta última década el crecimiento económico fue significativo, México tuvo una transformación social, económica y espacial importante, aumentando en 14 millones de nuevos pobladores urbanos, que constituyeron 75% del incremento de la población total, reflejando la elevada emigración hacia las ciudades.

Cabe señalar que la planeación urbana surgida en la década de los años setenta fue un esfuerzo para organizar el territorio; sin embargo, fue a partir de 1983, con la publicación de la Ley de Planeación, que el Ejecutivo Federal comenzó a elaborar, de manera sistemática, su plan nacional de desarrollo, con el que se dio paso a la nueva planeación urbana preocupada por los acontecimientos inmediatos.⁶⁰

En la década de los ochenta se inicia el tránsito de un sistema preeminente monocéntrico a uno policéntrico, pues en 1980 las ocho ciudades grandes de más de 500 mil habitantes absorben 56% de la población urbana total. No obstante, el polo central de esta nueva concentración continúa siendo la Ciudad de México. Su carácter de lugar central de primer orden en el sistema urbano se verá fortalecido al iniciar su proceso de expansión megalopolitana.⁶¹

En éste periodo, se parte de considerar que las últimas dos décadas del siglo XX presentan rasgos diferentes: en los ochenta ocurre una grave crisis económica y en los noventa se implementa una política neoliberal que produce una recuperación económica relativa e inestable, cuyos resultados finales fueron poco satisfactorios. Los efectos espaciales de la incorporación de México en forma competitiva en la economía mundial dentro del mercado internacional se manifestarán únicamente en el largo plazo.

⁵⁸ Cfr. Ramírez N, Víctor. *La institucionalización de la Planeación en México*, Tesis de Licenciatura en Derecho. México. Universidad Iberoamericana, 1982. Pp. 56-64.

⁵⁹ Ídem. Pp. 56-64.

⁶⁰ Ídem. Pp. 56-64.

⁶¹ Cfr. Garza, Gustavo. *La Urbanización Metropolitana en México: Normatividad y características socioeconómicas*. México. El Colegio de México. 2007. Pp. 78.

De hecho, de 1982 a 1988 el producto interno bruto (PIB) de México se reduce en 0.01% y los ochenta se bautizan como la “década perdida”. Como en estos años se inician las políticas neoliberales, es necesario no confundir los cambios urbanos de la década atribuibles a dichas políticas de los de la crisis misma. La prolongada recesión de los ochenta impactó escasamente la dinámica demográfica general del país. Entre 1980 y 1990 la población total y la urbana aumentaron en 14.4 y 14.8 millones, el crecimiento absoluto más elevado de todo el siglo XX (la segunda aumenta más por la reducción absoluta de 400 mil habitantes rurales).⁶²

El impacto de la crisis no se reflejó en la dinámica general del desarrollo urbano, sino en el deterioro de las condiciones de vida de la población y en el aumento del empleo informal. La crisis económica de los ochenta redujo la tasa de crecimiento de la población urbana total y la dinámica de las cuatro principales metrópolis de más de un millón de habitantes⁶³.

Fue en ese entonces cuando el PRI adopta el ideario de liberalismo social, “como la vía para promover las transformaciones sociales en el país”, cuando ya se disputaban la nación las otras dos alternativas partidistas. Aunado a ello, el “error de diciembre” de 1994, fue un problema mal manejado que se convirtió en la peor crisis económica y social, desde la Revolución de 1910. Al lado de los neoliberales, los grupos tradicionalistas se abocaron a recuperar las cuotas de poder perdidas por las reformas salinistas. A ellos los llama la Nomenclatura del PRI, que se beneficia del populismo autoritario.

En el Diario Oficial de la Federación de 25 de septiembre de 1984 se publicó el decreto presidencial por el que se aprueban los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda de mediano plazo que se denominarán Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. Este programa expone la problemática del desarrollo urbano y la vivienda que enfrenta el país, esto es, los problemas territoriales de excesiva concentración, dispersión y desigualdades regionales y los problemas al interior de los centros de población.⁶⁴

Así mismo, se señalan los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo y las estrategias a seguir tanto en el ordenamiento territorial, como en el ordenamiento de los centros de población. Los problemas que se presentan en un territorio excesivamente centralizado, disperso y desigual van encaminados al fortalecimiento de un Sistema Urbano Nacional compuesto por 168 centros de población del país que presentan las oportunidades más favorables y los problemas más graves de desarrollo. En especial, centra su atención en el impulso a 59 ciudades medias que muestran aptitudes para captar el crecimiento económico y de población en términos más eficientes y equitativos.

⁶² Cfr. Garza, Gustavo. *La Urbanización Metropolitana en México: Normatividad y características socioeconómicas*. México. El Colegio de México. 2007. Pp. 79.

⁶³ Cfr. Garza, Gustavo. *La Urbanización Metropolitana en México: Normatividad y características socioeconómicas*. México. El Colegio de México. 2007. Pp. 79.

⁶⁴ Cfr. Sánchez Luna, Gabriela. Artículo: *La evolución legislativa de la planeación, del desarrollo y la planeación urbana en México*. Año XXIX, núm. 86. Mayo-agosto 1996. México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado.

Se establece una jerarquía de ciudades y se propone que estas líneas de acción se relacionen con los programas regionales del Mar de Cortés, frontera norte, zona metropolitana de la ciudad de México y de la región centro, región sureste y zonas áridas.⁶⁵

En segunda instancia, se propone, para el ordenamiento de los centros de población, fortalecer la planeación y programación urbana local, la normatividad y control del suelo, incrementar su capacidad para satisfacer sus requerimientos de infraestructura, equipamiento, servicios y mejoramiento del medio ambiente.⁶⁶

Para 1993, con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, que derogó a la de 1976, se hicieron los ajustes necesarios para adecuar la planeación del desarrollo y la planeación urbana. Esta ley define lo que se entiende como centro de población, desarrollo urbano, desarrollo regional, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, destinos, provisiones, reservas y usos; además de promover las estrategias a seguir para canalizar más recursos y crear condiciones adecuadas en las zonas más desfavorecidas.⁶⁷

A partir de éstos últimos esfuerzos por hacer planeación, le siguieron otros planes y programas de desarrollo que buscaron mejorar los objetivos anteriores y que a su vez delegaron responsabilidades a nuevas dependencias. Así mismo, se presenta un proceso de redistribución de la población debido a fenómenos como la reestructuración económica y la relocalización de los procesos productivos, por lo que en los planes subsecuentes el fenómeno demográfico jugará un papel determinante.

2.2 Periodo Actual.

En la primera década del nuevo siglo, México prosigue urbanizándose significativamente y seguramente en sus primeras tres décadas se transformará en una nación altamente urbanizada. Cabe destacar que la población total del país entre 2000 y 2005 aumento en 5.78 millones, mientras la urbana lo hizo en 5.88 (100 mil más). Se tiene, por ende, que la población rural absoluta disminuye en esa cantidad, principalmente por el migración de más de 500 mil mexicanos anuales que han traspasado ilegalmente la frontera con los Estados Unidos.

En 2005 se tiene un sistema de 367 ciudades, 18 más que en 2000. En la primera década del siglo XXI se alcanza, por ende, una super-concentración urbana en un conjunto de 31

⁶⁵ Cfr. Ramírez N, Víctor. La institucionalización de la Planeación en México, Tesis de Licenciatura en Derecho. México. Universidad Iberoamericana, 1982. Pp. 56-64.

⁶⁶ Ídem. Pp. 56-64.

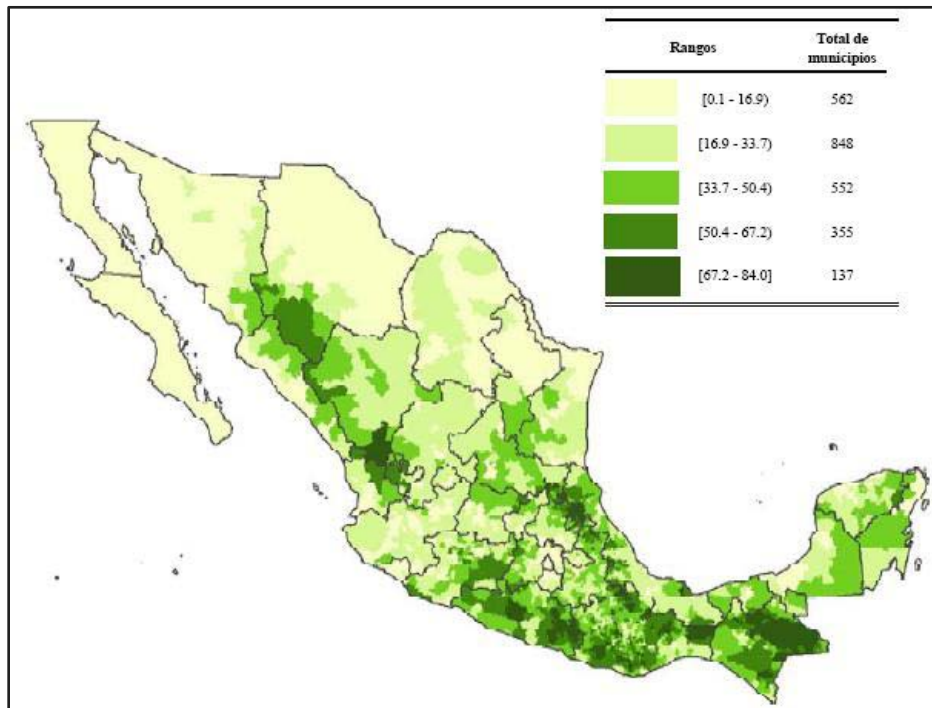
⁶⁷ Cfr. Sánchez Luna, Gabriela. Artículo: La evolución legislativa de la planeación, del desarrollo y la planeación urbana en México. Año XXIX, núm. 86. Mayo-agosto 1996. México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado.

ciudades, donde persisten nueve con más de un millón de habitantes que absorben 41.6% del incremento total de la población urbana.⁶⁸

La evolución del sistema de ciudades mexicanas en el último cuarto de siglo se ajusta a la ley tendencial hacia la concentración espacial en una o unas cuantas ciudades en los países con economías de mercado, aunque puedan tener diferencias de magnitud dependiendo de sus peculiaridades geográficas, sociales, demográficas y políticas, las cuales determinan la organización territorial de las actividades económicas.⁶⁹ En el año 2000, de los 65.7 millones de mexicanos que vivían en 349 ciudades, 83% se ubicaba en 56 zonas metropolitanas y en el 2005 se detectaron 57 metrópolis que mantienen la concentración de 83% de la población urbana total.

Se han conformado grandes zonas conurbadas que han dado pie a la expansión horizontal de las ciudades, lo cual acelera los problemas viales y de dotación de servicios. Existe un bajo crecimiento económico y la calidad de vida de la población es precaria. La pobreza urbana se acentúa cada vez más y es mayor la falta de empleo en la ciudad por lo que la fuerza productiva comienza a emigrar a otras partes.

MAPA 2.1: PORCENTAJE DE POBLACION EN SITUACION DE POBREZA A NIVEL MUNICIPAL, 2005.



FUENTE: *Índices de Marginación a nivel municipal, CONAPO, 2005.*

⁶⁸ Cfr. Garza, Gustavo. *La Urbanización Metropolitana en México: Normatividad y características socioeconómicas*. México. El Colegio de México. 2007. Pp. 87.

⁶⁹ Estas están constituidas por las 56 zonas metropolitanas de 2000 más la ciudad de Campeche que sobrepasó los 200 mil habitantes entre 2000 y 2005, alcanzando una población de 211 671 en 2005. No fue posible, por falta de tiempo, investigar si algunas otras urbes de menos de esa población se extendieron hacia otro municipio constituyendo una zona metropolitana. Considerando que sólo han transcurrido cinco años, esto es muy improbable. Cfr. Garza, Gustavo. *La Urbanización Metropolitana en México: Normatividad y características socioeconómicas*. México. El Colegio de México. 2007. Pp. 88.

“Es prioritario investigar en profundidad la dimensión económica, política, social y jurídica del sistema metropolitano de ciudades y, en especial, de la monumental concentración megalopolitana. De esto dependerá la posibilidad de diseñar un paradigma espacial dentro del sistema de ciudades que sea funcional a la inserción de México en la economía internacional, pues sin ello las empresas localizadas en el país no podrán ser competitivas. En el siguiente inciso se ejemplificará hacia que temática se pueden orientar tales investigaciones analizando algunas variables metropolitanas.”⁷⁰

Conclusiones del capítulo.

Las ciudades no son únicamente un conjunto de patologías sociales, económicas y urbanas, sino constituyen los más avanzados artefactos productivos cuyo buen desempeño es indispensable para el correcto funcionamiento de las empresas privadas.

La posibilidad de romper el círculo perverso entre la pobreza, el desempleo y la problemática de las ciudades mexicanas, es elevar su eficiencia infraestructural, de servicios, gestión administrativa y marco legal que norma su funcionamiento, para que se constituyan en innovadoras fuerzas sociales productivas. Es indispensable que construyan el andamiaje de factores de localización necesarios para que las empresas tengan la capacidad de competir en la economía global. En buena medida, del tipo de intervención y eficiencia en la gobernabilidad y en el establecimiento de la superestructura normativa de las metrópolis analizadas, tanto del gobierno federal, como de los estatales y municipales, dependerá el futuro de la inserción de México en el mercado mundial.

La descentralización de las funciones del gobierno en materia urbana del gobierno federal hacia los estatales y municipales que se inició desde los años ochenta tuvo esa finalidad, pero ha traído resultados insatisfactorios muy lejanos a lo esperado. Se tiene que revisar esta experiencia y diseñar una jerarquía de renglones infraestructurales, de equipamiento y de servicios cuya realización se tiene que repartir entre los tres niveles de gobierno según sus peculiaridades técnicas y de economías de escala, urbanísticas, de financiamiento y si se orientan a la población o al aparato productivo. Es importante considerar instancias “subnacionales” que resuelvan los complejos problemas de coordinación entre diferentes jurisdicciones en las zonas metropolitanas del país, tales como las cuestiones ambientales, de dotación de agua y drenaje, de vialidad y transporte, de promoción económica, de planeación, de adecuación del marco legal, para sólo citar unos cuantos.

Independientemente de la distribución de atribuciones gubernamentales entre los tres niveles de gobierno, es insoslayable que el gobierno federal promueva la implantación de mecanismos modernos de gestión urbana y oriente la expedición de normas que regulen sus actividades.

⁷⁰ Cfr. Garza, Gustavo. *La Urbanización Metropolitana en México: Normatividad y características socioeconómicas*. México. El Colegio de México. 2007. Pp. 91.

Esto no es tarea fácil, pues en general se considera que las áreas metropolitanas de México, carecen de una estructura bien madura y consolidada para la gobernabilidad metropolitana, que pueda enfrentar el desafío de crear competitividad urbana, sostenimiento ambiental y mejor calidad de vida.

Desafortunadamente, en los inicios del siglo XXI la normatividad de las metrópolis mexicanas manifiesta un conjunto de problemas, incongruencias y contradicciones que presentan la multiplicidad de leyes, decretos, reglamentos, planes, bandos y otros instrumentos jurídicos que las regulan. Esta situación se deriva, en buena medida, de las siguientes tres circunstancias:

- i. La legislación y planes nacionales urbanos no incorporan adecuadamente las características y determinantes de la expansión de las ciudades;
- ii. Existe una gran desarticulación entre la normatividad y los planes, con las acciones específicas de los sectores popular e inmobiliario;
- iii. Los gobiernos municipales, en términos generales, no han tenido la capacidad técnica, financiera y política para enfrentar razonablemente las funciones urbanas que les otorgó con la reforma al artículo 115 constitucional desde 1983.

No se puede negar, sin embargo, que desde entonces buen número de gobiernos estatales y municipales han realizado importantes esfuerzos para adecuar su gobernabilidad y derecho urbanístico a las nuevas exigencias del entorno internacional. En las zonas metropolitanas, no obstante, se mantienen significativas diferencias intermunicipales entre todos los instrumentos, de tal suerte que las urbes presentan claras deficiencias, inconsistencias y contradicciones en su operatividad.

CAPÍTULO 3. NUEVOS RETOS DE LAS CIUDADES MEXICANAS

3.1 Retos de nuestras ciudades en un ámbito global competitivo.

México está inserto en una realidad internacional, y estamos involucrados con los procesos económicos regionales, continentales y mundiales. En México ha llegado el tiempo de llevar a cabo programas que apoyen y faciliten directamente el desarrollo, diversificación y crecimiento de las economías de las ciudades, con vivienda, infraestructura y servicios urbanos de calidad mundial que permitan incrementar la disponibilidad de vivienda digna, eficiencia del funcionamiento y operación cotidiana de nuestras ciudades con el objetivo de apoyarlas a ser más y mejores unidades productivas. El principal objetivo es generar empleos estables para que un mayor número de población pueda acceder a mejores niveles de bienestar y calidad de vida.

El urbanismo y la planeación urbana actuales se caracterizan por la ambición para redefinir las fórmulas de intervención y gestión urbanas. Por un lado, con respecto a las políticas sectoriales (ya sea de la vivienda o de espacio público), a las políticas ambientales y las políticas de seguridad; y por otro lado, por la consideración de una serie de cuestiones que configuran una agenda urbana y territorial compleja: la relación entre modelo económico y cambio climático; la gestión de la inmigración global en los centros urbanos; el impulso de la innovación urbana en sus múltiples vertientes; o el planteamiento de nuevas bases más rigurosas para orientar los futuros crecimientos urbanos hacia situaciones ambientalmente y socialmente más sostenibles.⁷¹

La política urbana actual no está bien orientada, ya que ésta busca más la obtención de votos a corto plazo que realmente hacer diseño de ciudad. *“La ciudad en su conjunto necesita unos tiempos de reflexión relativamente lentos para las actuales velocidades de crecimiento. Crecimientos que están en manos de los promotores privados, que independientemente de la lejanía o proximidad a los centros, proponen intervenciones urbanas basadas únicamente en la vivienda repetitiva, ya sea unifamiliar o plurifamiliar, ajenas a las necesidades y unidades familiares reales de sus futuros habitantes”*⁷²

Los retos que han presentado durante los últimos años las ciudades contemporáneas han hecho necesaria, ciertamente, una reorientación de las políticas urbanas. La espiral de competencia asociado a la nueva era de la globalización ha llevado a las ciudades a orientar las prácticas de planeación urbana hacia objetivos de competitividad. Igualmente, la creatividad y la innovación, han aparecido como elementos clave para enfatizar los

⁷¹ Cfr. Muñoz, Francesc. *¿Ciudades Sostenibles o ciudades creativas?, Retos para el urbanismo del s. XXI*. Debate virtual sobre la lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC. Universidad Oberta de Catalunya, 2008. Texto completo en www.uoc.edu/inaugural08/esp/debatevirtual.pdf

⁷² Vid. Banet, Teresa. *¿Ciudades Sostenibles o ciudades creativas?, Retos para el urbanismo del s. XXI*. Debate virtual sobre la lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC. Universidad Oberta de Catalunya, 2008. Texto completo en www.uoc.edu/inaugural08/esp/debatevirtual.pdf

rasgos diferenciales de las ciudades y las regiones y, así, presentarse en el escenario mundial en una posición más competitiva. Al mismo tiempo, el establecimiento del paradigma ambiental como valor consensual compartido entre la opinión pública ha facilitado que las cuestiones ambientales se incorporaran como un nuevo objetivo de la planificación territorial.

A pesar de ello, la división y fragmentación que presentan actualmente las administraciones públicas que intervienen en la elaboración de las políticas urbanas (diferentes niveles de gobierno, diferentes partidos políticos) representan un obstáculo que hay que superar. La colateralidad que reclama hoy en día la compleja agenda urbana y territorial necesita una mayor coordinación por parte de los agentes implicados, con el fin de ejecutarla de forma más efectiva. En este sentido, demasiado a menudo, gran parte de las políticas urbanas se desarrollan de forma sectorializada y no siempre surgen o se incluyen en los instrumentos de planificación.⁷³

Además, la complejidad que presenta la agenda de planificación actual nos hace pensar que difícilmente podrá ser elaborada sólo por aquéllos que tradicionalmente han sido sus encargados exclusivos. En el marco actual, los poderes públicos dejan de ser los únicos actores capaces de definir y gestionar las políticas territoriales y cada vez se convierten en más necesarios el establecimiento de canales adecuados de participación y el diálogo con la ciudadanía.⁷⁴

“A menudo, gran parte de las políticas urbanas se desarrollan de forma sectorializada y no siempre surgen o se incluyen en los instrumentos de planificación... Cada vez es más necesario el establecimiento de canales adecuados de participación y el diálogo con la ciudadanía”⁷⁵.

El principal elemento que define hoy en día gran parte de las estrategias políticas que se llevan a cabo en nuestras ciudades es la competitividad. Evidentemente, esta competitividad se encuentra a diferentes escalas y grados, dependiendo del tamaño de la ciudad, de su ubicación geoestratégica, de las actividades económicas predominantes, etc. Si bien es cierto que una de las características de la realidad urbana es su complejidad, uno de los objetivos principales de gran parte de las políticas urbanas que se llevan a cabo actualmente es el de conseguir un mayor nivel competitivo respecto al resto, independientemente de si hablamos de una ciudad pequeña o grande. Esto significaría, a grandes rasgos y ajustado a cada una de las escalas, fomentar la innovación y atraer a sectores económicos de mayor valor añadido, convertirse en un nodo dentro de las diferentes redes regionales o globales de comercio y comunicación, tanto tangible como

⁷³ Cfr. Cruz, Helena, *¿Ciudades Sostenibles o ciudades creativas?, Retos para el urbanismo del s. XXI*. Debate virtual sobre la lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC. Universidad Oberta de Catalunya, 2008. Texto completo en www.uoc.edu/inaugural08/esp/debatevirtual.pdf

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵ Vid. Cruz, Helena, *¿Ciudades Sostenibles o ciudades creativas?, Retos para el urbanismo del s. XXI*. Debate virtual sobre la lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC. Universidad Oberta de Catalunya, 2008. Texto completo en www.uoc.edu/inaugural08/esp/debatevirtual.pdf

intangibles, adquirir más poder de decisión tanto a nivel público como a nivel privado y, por último, mejorar la calidad de vida.⁷⁶

Si bien es cierto que tanto la competitividad como la sostenibilidad y la creatividad son elementos importantes que forman parte de la agenda de planificación de una ciudad, estos tres no se encuentran, actualmente, en el mismo nivel de decisión o de importancia. En otras palabras, la exigencia originada por el contexto competitivo hace que se desarrollen estrategias para atraer a una clase creativa, en lugar de apostar realmente por la creatividad local. Recientemente, se han llevado a cabo políticas con una mayor sensibilidad ambiental que en muchos casos son más de carácter superficial que estratégico. Y aunque nos pese, la competitividad sigue explicando buena parte de las decisiones políticas que se toman en muchas de nuestras ciudades o, cuando menos, es el elemento que define el rumbo de la mayoría de sus líneas estratégicas.⁷⁷

Medio ambiente y sociedad es lo mismo cuando hablamos de áreas urbanas, por lo tanto las políticas urbanas tienen que basarse en hacer la ciudad sostenible para las personas que viven en ella, y eso comprende un amplio abanico de actuaciones, muchas de ellas relacionadas con el medio ambiente. Los objetivos de la sostenibilidad urbana van desde la preservación y recuperación de los espacios verdes hasta la mejora de la movilidad o la calidad paisajística del medio urbano. De esta manera tanto competitividad (entendido como mejora económica) y creatividad (entendido como innovación) tienen que acompañar la sostenibilidad en la creación de políticas urbanas, que tienen que tener como principal objetivo la mejora de la calidad de vida de los habitantes. La complejidad y diversidad de los actuales procesos que actúan en el medio urbano (nuevas tecnologías, inmigración, globalización, cambio climático...) han favorecido que tanto políticos como académicos o la sociedad en general reclamen políticas que sean transversales e integrales para poder planificar y gestionar los procesos que hay actualmente en el ámbito urbano. Sin embargo, a pesar de ello, la práctica de esta nueva y necesaria filosofía no se ha sabido todavía materializarse.⁷⁸

El urbanismo del siglo XXI hace necesaria la aplicación de tres conceptos (competitividad, sostenibilidad y creatividad) de una forma transversal en todas las políticas urbanas. La complejidad e interdependencia que presentan las cuestiones urbanas y territoriales hace falta que sean afrontadas de forma integral⁷⁹. En este sentido, parece que no se trata de promover ciudades competitivas en grado económico, ciudades sostenibles en grado ambiental o ciudades creativas en grado tecnológico sino que, más bien, las políticas

⁷⁶ Cfr. Pybus, Miquel. *¿Ciudades Sostenibles o ciudades creativas?, Retos para el urbanismo del s. XXI*. Debate virtual sobre la lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC. Universidad Oberta de Catalunya, 2008. Texto completo en www.uoc.edu/inaugural08/esp/debatevirtual.pdf

⁷⁷ Ídem.

⁷⁸ Cfr. Pérez, Marta. *¿Ciudades Sostenibles o ciudades creativas?, Retos para el urbanismo del s. XXI*. Debate virtual sobre la lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC. Universidad Oberta de Catalunya, 2008. Texto completo en www.uoc.edu/inaugural08/esp/debatevirtual.pdf

⁷⁹ Cfr. Cruz, Helena. *¿Ciudades Sostenibles o ciudades creativas?, Retos para el urbanismo del s. XXI*. Debate virtual sobre la lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC. Universidad Oberta de Catalunya, 2008. Texto completo en www.uoc.edu/inaugural08/esp/debatevirtual.pdf

urbanas tendrían que impulsar ciudades socialmente, culturalmente, económicamente, ambientalmente o incluso políticamente creativas, sostenibles y competitivas.

*“Además, las políticas urbanas del siglo XXI tendrían que ser todavía más ambiciosas y tendrían que ser capaces de recoger las diferentes sensibilidades presentes en el territorio y desarrollar formas más democráticas y transparentes con el fin de reconocer a la ciudadanía como actor, el cual también tiene espacio en el proceso de elaboración de las políticas territoriales. Sólo entonces podrían llegar a ser ciudades verdaderamente competitivas, sostenibles y creativas”.*⁸⁰

El futuro económico del país depende en gran medida del desempeño eficiente de las actividades económicas en las ciudades; y por ello, se debe pasar de un marco normativo eminentemente restrictivo e inhibitorio que envuelve los programas de desarrollo, a uno predominantemente de fomento.

GRAFICO 3.1: DIFERENCIAS ENTRE ECONOMÍA CERRADA Y ABIERTA.



FUENTE: Castro, Castro, Javier. *Ciudades Competitivas, una prioridad nacional impostergable ante una realidad global*. México. Congreso Nacional de la Academia de Ingeniería, 2005. Pp. 60.

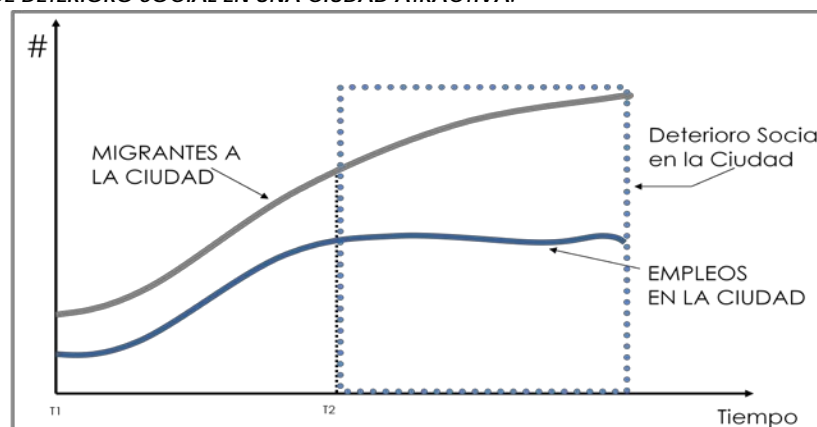
⁸⁰ Vid. Banet, Teresa. *¿Ciudades Sostenibles o ciudades creativas? Retos para el urbanismo del s. XXI*. Debate virtual sobre la lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC. Universidad Oberta de Catalunya, 2008. Texto completo en www.uoc.edu/inaugural08/esp/debatevirtual.pdf.

Ahora bien, existe una clara distinción entre lo que significa una ciudad atractiva, y una ciudad competitiva. La respuesta se centra en los riesgos de una ciudad atractiva:

- **Crecimiento acelerado de su población**
- **Desempleo**
- **Deterioro social**
- **Disminución de plusvalía**
- **Poder adquisitivo de vivienda de la población bajo y descendente**

Y es que las consecuencias para una Ciudad Atractiva son tanto económicas como sociales, ya que su proceso natural de desarrollo, llega a una etapa conocida como decadencia. Esto porque su atractivo, pierde valor y la ciudad se deprecia en algún momento, y es entonces cuando llega el deterioro social y económico⁸¹.

GRAFICO 3.2: NIVEL DE DETERIORO SOCIAL EN UNA CIUDAD ATRACTIVA.



FUENTE: Castro, Castro, Javier. *Ciudades Competitivas, una prioridad nacional impostergable ante una realidad global*. México. Congreso Nacional de la Academia de Ingeniería, 2005. Pp. 63.

En cuanto a una Ciudad Competitiva, el esquema de desarrollo se muestra de manera diferente, en donde se ofrecen potencialidades como:

- **Factores Económicos:**
 - Menos costo de: Producción, ventas y distribución.
 - Menos costo de: Vivienda, infraestructura y equipamiento (salud, educación, transporte).
- **Factores Sociales:**
 - Empleo, superación de la pobreza, mayor bienestar.
- **Factores Exógenos:**
 - Atractividad: Ubicación, clima, recursos naturales y sustentabilidad.

⁸¹ Cfr. Castro, Castro, Javier. *Ciudades Competitivas, una prioridad nacional impostergable ante una realidad global*. México. Congreso Nacional de la Academia de Ingeniería, 2005. Pp. 63.

→ **Factores Políticos:**

- Menos costo de: Seguridad, normatividad y gobernabilidad.

Además las Ciudades Competitivas:

- Logran participar en el mercado internacional y nacional.
- Atraen inversión, fortalecen su vocación actual y diversifican la economía local.
- Tienen capacidad de generar empleo estable y creciente.
- Ofrecen una mejor calidad de vida a quienes la habitan e incluso una mayor cohesión social.
- Cuentan con infraestructura urbana de clase mundial.
- Son amigables con el medio ambiente.

TABLA 3.1: CIUDAD COMPETITIVA.

CIUDAD COMPETITIVA		
CIUDAD EFICIENTE	CIUDAD PRODUCTIVA	CIUDAD HABITABLE Y SUSTENTABLE

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

3.1.1 Vinculación eficiente entre cómo vivimos, gobernabilidad y la economía de la Ciudad (Empleos-Vivienda-Infraestructura-Servicios-Gobernabilidad).

El desarrollo de una ciudad es un fenómeno complejo en el que influyen numerosos factores. Desafortunadamente, a pesar de que desde hace más de treinta años de que se institucionalizó la planeación urbana en el país, la verdad es que se ha tenido muy poca efectividad en que las ciudades crezcan y se desarrollen de acuerdo a sus planes de desarrollo urbano y lo que es más frustrante, que no hayan desarrollado lo estrictamente mínimo para cubrir las necesidades de su población incluyendo principalmente la oferta suficiente de empleo. El desarrollo y la planeación urbana en México ha enfatizado principalmente el aspecto físico del territorio urbano, el desarrollo económico de la ciudad y su entorno regional han estado limitados prácticamente a las actividades de promoción pero no a las de planeación de su desarrollo y no han formado parte integral de los “Programas de Desarrollo Urbanos”.

Durante muchos años las ciudades han creado una desvinculación muy grave entre la forma de vivir, la gobernabilidad y el desarrollo económico de la ciudad,⁸² lo cual incide negativa y directamente en el nivel y calidad de vida de sus habitantes (ver tabla 3.2).

⁸² Revista de Cabecera Municipal. Revista para municipios de México. Editada por Pablo del Valle. NUM 6. México, 2009.

TABLA 3.2: DESACUERDOS EN CIUDADES MEXICANAS.

EN LAS CIUDADES MEXICANAS ACTUALMENTE EXISTE UN DIVORCIO ENTRE:	
A. CÓMO VIVIMOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grandes rezagos de vivienda. ▪ Distribución territorial inadecuada ▪ Infraestructura y servicios ineficientes y escasos.
B. SU ECONOMÍA LOCAL	<p>Inexistencia de políticas de desarrollo económico de la ciudad con el propósito de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Crecimiento y desarrollo sostenido de la economía local para generar empleos ▪ Competitividad nacional y global
C. LA GOBERNABILIDAD DE LA CIUDAD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Débil gestión municipal ▪ Incipiente participación de la sociedad ▪ Normatividad inhibidora del desarrollo económico local ▪ Conurbaciones intermunicipales sin coordinación ni visión de futuro. ▪ Intereses partidistas

FUENTE: Castro, Castro, Javier. *Ciudades Competitivas, una prioridad nacional impostergable ante una realidad global*. México. Congreso Nacional de la Academia de Ingeniería, 2005. Pp. 60.

Tradicionalmente los tres órdenes de gobierno han promovido niveles muy altos de regulación en nuestras ciudades que inhiben en lugar de incentivar el desarrollo económico local. Los gobiernos no han facilitado la implementación de los soportes necesarios que el sector privado requiere para ser efectivo en la generación de empleos en sus ciudades. Esto ha restringido un crecimiento y desarrollo sostenido de las economías urbanas.⁸³

Además, la **governabilidad** a nivel de ciudad cada vez es más ineficiente ya que el hecho de que la mayoría de las ciudades están constituidas por varios municipios gobernados independientemente por gobernadores de diversos partidos políticos hace que decisiones intermunicipales importantes, sean siempre tomadas unilateralmente y con visiones desarticuladas como lo suelen ser: todas aquellas en relación a la de la ubicación de vivienda nueva, a la oferta de todos los servicios públicos, infraestructura y equipamiento.

El desarrollo económico de una ciudad es lo más importante para sus habitantes. Sin una economía local fuerte lo más probable es que existan niveles altos de desempleo, el poder adquisitivo sea bajo, ocasionando una demanda pobre de bienes y servicios, la pobreza urbana se acentúe y en general se incremente el deterioro social de la ciudad.

La competitividad de una ciudad busca como gran objetivo cerrar el círculo virtuoso de una serie de componentes que de manera integral se apoyan entre ellas para alcanzar un desarrollo apropiado de la ciudad⁸⁴. De esta manera, dentro de dicho ciclo virtuoso no es posible lograr un desarrollo económico adecuado de la ciudad sin la infraestructura,

⁸³ Revista de Cabecera Municipal. Revista para municipios de México. Editada por Pablo del Valle. NUM 6. México, 2009.

⁸⁴ Revista de Cabecera Municipal. Revista para municipios de México. Editada por Pablo del Valle. NUM 6. México, 2009.

equipamiento y servicios urbanos necesarios y eficientes que una ciudad competitiva de primer nivel requiere; de igual forma no se podrá alcanzar un desarrollo social y humano en la ciudad sin un desarrollo económico sano y estable.

En la actualidad existen enfoques multidisciplinarios exitosos para que las ciudades incrementen su competitividad y en todos ellos intervienen los esfuerzos conjuntos de los diferentes órdenes de gobierno, el sector privado y la sociedad. En particular, los enfoques que han tenido más éxito a nivel internacional han sido los que apoyan y facilitan directamente a desarrollar, diversificarse y crecer a la economía local, a través de unir esfuerzos con el sector empresarial local. Dentro de este enfoque, se pueden aportar experiencias en la elaboración de estrategias, la planeación y construcción de vivienda, infraestructura y servicios de lo mucho que necesita una ciudad para su buen desarrollo y eficiente operación.⁸⁵

3.1.2 Vivienda, Infraestructura y Servicios en Ciudades Competitivas.

México ha cambiado sustancialmente en los últimos diez años en lo económico, social y político, y continua en un proceso acelerado de ajustes e implicaciones en todas estas áreas. En este sentido, por ejemplo, ha sido evidente que la política ha tenido un énfasis necesario y urgente de fortalecer la coordinación de todos los actores financieros y fondos públicos en apoyo a la vivienda. El **Plan Nacional de Vivienda** vigente lo pone de manifiesto entre otros aspectos relevantes para ofertar un número sin precedente de viviendas. Sin embargo, este enfoque ha generado una serie de impactos negativos (externalidades) que son consecuencia del acelerado y exitoso fortalecimiento financiero del sector que ha tomado acciones aisladas de los elementos en los que tiene impacto directo como lo es el crecimiento de las ciudades.

Actualmente la política de vivienda se enfrenta a un creciente déficit de tierras a precios compatibles con los programas de gobierno. El rápido agotamiento de terrenos urbanizados en la periferia de las grandes ciudades se ve exacerbado por la falta de inversión en infraestructura urbana ocurrida durante las crisis económicas. En estas circunstancias, en las zonas urbanas del país se continúa construyendo grandes cantidades de vivienda sobre suelo demasiado barato en áreas no aptas, lo cual se estima que eventualmente lo deberán pagar futuras generaciones y representará entre 3 a 7 veces más caro que si la ciudad hubiera crecido ordenadamente. Lo anterior además sin tomar en cuenta el bajo crecimiento de la plusvalía de desarrollos construidos en áreas no aptas para hacerlo.

Dentro de los propósitos de todo gobierno de lograr un desarrollo sostenido que permita mejorar los niveles de bienestar y calidad de vida de la población, el desarrollo económico

⁸⁵ Revista de Cabecera Municipal. Revista para municipios de México. Editada por Pablo del Valle. NUM 6. México, 2009.

resulta un requisito indispensable dentro del cual el financiamiento habitacional representa un factor estratégico fundamental.

Por una parte, la inversión en vivienda tiene un papel preponderante en el desarrollo económico local y nacional como generador de empleo no calificado y de actividad económica así como generador de ahorro interno. Por otro lado, el desarrollo económico demanda la infraestructura y el equipamiento que permita explotar productivamente, y en términos competitivos de cara a la globalización, las potencialidades de las diversas áreas urbanas del país.

Es necesario entonces que el desarrollo económico tenga un sustento territorial que lo provea de la infraestructura que permita, además de competitividad, dar una respuesta paulatina a las graves disparidades e inequidades que presentan un número considerable de ciudades en el país.

En el desarrollo de nuestras ciudades la vivienda es un factor estratégico para el ordenamiento territorial y urbano.

3.1.3 Hacia un nuevo modelo de Desarrollo de Ciudades.

En México se debe pasar de un modelo tradicional de intervención urbana rebasado por la realidad actual del país y del mundo, a un modelo nuevo. Debe pasarse del enfoque de reducir la pobreza con medidas solamente paternalistas al enfoque de generar empleos en las ciudades, pasar del énfasis de disminuir las deficiencias sociales al del énfasis en la competitividad e inversión local, de la visión del espacio económico como sólo algo físico para ubicar desarrollo industrial, al del espacio económico que apoya a la ciudad como unidad productiva en varias ramas económicas; y debemos pasar del modelo tradicional en que el gobierno debe de encabezar todo, al modelo en el que se vuelve un facilitador de las acciones del sector empresarial de la ciudad que es quien genera los empleos.

Las ciudades son las columnas de las economías nacionales. En la economía global en la que actualmente vivimos no son los países quienes compiten entre ellos, sino sus ciudades. En la medida que empecemos a ver a nuestras ciudades y los municipios que las componen como detonadores fundamentales del desarrollo económico nacional, estaremos en posibilidad de fortalecer a nuestras ciudades en lo que realmente deben ser: La fuente y motor de generación de empleos y mejora de nivel de vida para sus habitantes y los de todo el país.⁸⁶

Del estudio que los cambios del entorno en las ciudades generan, pueden deducirse una serie de enseñanzas que debieran considerar en cualquier ejercicio de prospectiva

⁸⁶ Cfr. Castro, Castro, Javier. Seminario “Planeación Estratégica de la Infraestructura en México 2010 - 2035” México. 2010.

relacionado con el ámbito urbano. En primer lugar, los cambios actualmente en curso no afectarán solamente a las grandes ciudades, también producirán efectos significativos en las ciudades medianas e incluso pequeñas. En segundo lugar, hay una creciente preocupación por la magnitud de las tensiones sociales que está provocando el nuevo orden económico, sin embargo, no se dispone todavía de instrumentos eficaces para prevenir la posible fractura social. En tercer lugar, se ha desatado una fuerte rivalidad entre los centros urbanos, traducida en inversiones en infraestructuras, equipamientos y campañas de marketing, que no siempre están al alcance de todos los municipios, para aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno y así posicionarse ventajosamente en unos mercados cada vez más abiertos, dinámicos y fuertemente competitivos. En cuarto lugar, se perciben claramente los beneficios económicos y sociales de una adecuada difusión de las nuevas tecnologías, pero siguen existiendo obstáculos apreciables para llevarla a cabo en las ciudades de rango mediano y pequeño. Finalmente, el rápido ritmo con que se suceden los acontecimientos obliga a abordar procesos de reflexión y gestión estratégica con una agilidad y presteza desconocidas en el pasado de nuestra historia urbana.⁸⁷

TABLA 3.3: DIFERENCIAS ENTRE EL MODELO ACTUAL DE CREACIÓN DE ESPACIOS URBANOS Y EL MODELO COMPETITIVO.

	MODELO ACTUAL	MODELO DE COMPETITIVIDAD
OBJETIVOS	Reducir la Pobreza	Crear empleos y Patrimonio (vivienda)
CRITERIOS	Énfasis en deficiencias Y necesidades sociales	Énfasis en competitividad e inversión
AMBITOS FISICOS DE INTERVENCIÓN	Espacio económico: Áreas Y Parques Industriales	Espacio económico: La ciudad-región
LIDERAZGO	Administración Pública a través de los Órganos de Gobierno	Conjunto de la Sociedad con el apoyo y la promoción del Gobierno

FUENTE: Castro, Castro, Javier. *Ciudades Competitivas, una prioridad nacional impostergable ante una realidad global*. México. Congreso Nacional de la Academia de Ingeniería, 2005. Pp. 67.

3.2 La nueva configuración del territorio. Espacio único y territorios relevantes.

El escenario de fin de siglo está caracterizado por procesos de fuerte impacto territorial como la globalización económica, cultural y tecnológica, la conformación de nuevos espacios integrados para el desarrollo y la creciente urbanización de las sociedades modernas.⁸⁸

⁸⁷ Cfr. Jiménez, Alcaraz Jorge. Seminario "Planeación Estratégica de la Infraestructura en México 2010 - 2035" México. 2010.

⁸⁸ Cfr. Madoery, Oscar. *Seminario: Ciudad Futura. Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de Ciudades*. Rosario. 2003.

La paradoja de hoy en día es que junto a la constitución de un espacio único de interrelación, se configuran territorios relevantes. El territorio se redefine a partir de nuevas nociones como las de flujos o redes, que complementan las tradicionales nociones de “lugares” y a partir de visiones más flexibles respecto a la idea de región.⁸⁹

Esta re-significación y recuperación del rol protagónico del componente territorial como espacio de especificidad e identificación, obliga a **repensar a las ciudades como actores dentro de una región** y mirar más allá de los límites que fijan el ámbito de cada ciudad.⁹⁰ De este modo, se comienza a perfilar una nueva generación de políticas regionales, como consecuencia de los efectos funcionales y espaciales de la globalización y de estrategias endógenas para adaptarse a esos cambios.

La globalización reconstituye los aspectos productivos, geográficos, políticos y socio-culturales en una dimensión que transforma el escenario de actuación de los diferentes espacios territoriales. Asimismo, asistimos a la conformación de lo que Castells⁹¹ denomina un nuevo paradigma tecnológico, a partir del desarrollo de las técnicas de la información, que trae aparejado modificaciones en los procesos urbano-regionales de organización.

La sociedad contemporánea se encuentra inmersa en una evolución que confiere a las comunicaciones y a sus técnicas un papel clave. Las nuevas tecnologías de comunicación han creado un universo particular; una relación espacio-tiempo diferente, que afecta de manera decisiva a los vínculos establecidos entre el hombre y su entorno físico y cultural. Como sostiene Bossier⁹², las denominadas *megatendencias “globalizadoras”* unidas a los cambios políticos mundiales (unipolaridad política y multipolaridad económica y comercial), y a las *tendencias “descentralizadoras”* (revolución científica y tecnológica, reforma del Estado, demandas autonómicas de la sociedad civil, privatización y desregulación), generan una nueva geografía del poder⁹³.

Es que estos procesos, lejos de provocar una redistribución armónica de actividades, población y riqueza, tienen efectos desiguales provocando una re-jerarquización del territorio, al tiempo que una profundización de desequilibrios territoriales, con disparidades entre grandes regiones, en el interior de un mismo espacio regional y hasta en un mismo espacio urbano. “*La noción de **desequilibrio** (tanto en su faz social, económica, como territorial), define apropiadamente la nueva configuración del espacio y la sociedad de fin de siglo*”.⁹⁴

⁸⁹ Cfr. Madoery, Oscar. *Seminario: Ciudad Futura. Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de Ciudades*. Rosario. 2003.

⁹⁰ Ídem.

⁹¹ Cfr. Castells, Manuel: *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid. Alianza Editorial, 1995. Pp. 56.

⁹² Cfr. Boisier, Sergio. *La descentralización: un tema difuso y confuso*, en D. Nohlen (comp.), *Descentralización política y consolidación democrática, Europa-América del Sur*, Caracas. Editorial Nueva Sociedad, 1991. Pp. 113.

⁹³ Ídem. Pp. 120.

⁹⁴ Vid. Madoery, Oscar. *Seminario: Ciudad Futura. Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de Ciudades*. Rosario. 2003.

La paradoja es que la eliminación progresiva de las barreras espaciales refuerza la importancia territorial para el desarrollo. El territorio, como espacio simbolizado, concreto, integrado a partir de sus especificidades, ocupa un lugar protagónico con respecto al nuevo orden internacional y se constituye en el nuevo actor del desarrollo⁹⁵.

En este marco, desde diversos ámbitos de las ciencias sociales, se remarca la importancia de una re-significación del rol territorial: “la **territorialización** aparece como la forma de amortiguar los efectos de la globalización sobre las dimensiones del cambio”⁹⁶.

“La territorialización representa el proceso que asegura la emergencia de capacidades endógenas de desarrollo”⁹⁷. “Dentro del paradigma organizacional e institucional, basado en la cooperación en la escala vertical y horizontal, la dimensión local territorial está siendo vista como el catalizador de las interconexiones existentes entre el sistema productivo, el conocimiento tecnológico y las capacidades sociales”⁹⁸.

Pero el efecto combinado de estos fenómenos de constitución de un espacio de actuación único y de territorialización de las estrategias, es la fragmentación de las trayectorias del desarrollo. “*Las regiones y ciudades, ya no tienen un horizonte prefijado, ni establecido centralmente, sino que deben ser gestores de su propio desarrollo*”⁹⁹.

Los efectos desiguales de las transformaciones globales y del ajuste estructural en cada territorio, obligan a un complejo diseño de políticas para encarar estos desafíos desde la especificidad de cada territorio, a partir de políticas (ajustes) flexibles, que incorporen la prioridad de afianzar un **entorno favorable** para la cooperación interinstitucional e interempresarial. Este enfoque se diferencia de la visión en términos de factores de localización para explicar el desarrollo de nuevas actividades, porque no considera al territorio como un mero soporte de factores de localización, sino que pone énfasis en la *organización* del mismo. Estrategias de desarrollo pensadas desde lo local y regional, aparecen como una respuesta innovadora a los problemas del crecimiento, la sostenibilidad, la competitividad y generación de empleo estable y con futuro.

La premisa básica emergente de esta realidad, es que la nueva condición territorial plantea la necesidad de **re conceptualizar la noción de desarrollo**, para que combine objetivos básicos y complementables como eficiencia, equidad y equilibrio medioambiental.¹⁰⁰

⁹⁵ Cfr. Madoery, Oscar. *Seminario: Ciudad Futura. Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de Ciudades*. Rosario. 2003.

⁹⁶ Cfr. Pecqueur, Bernard y Gabriel Colletis. *Dinámica territorial y factores de la competencia espacial*; en Vázquez Barquero y Garófoli: *Desarrollo Económico Local en Europa*. Madrid. Economistas Libros, 1996. Pp. 76.

⁹⁷ Cfr. Maillat, Denis. *Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional*, en Revista Entrepreneurship and Regional Development, Vol. 7, 1995. Pp. 157-165.

⁹⁸ Cfr. Latella, Francesco. *The Government of Regional Policies in the presence of Complexities*. Italia. Messina University, 1997. Pp. 145.

⁹⁹ Vid. Madoery, Oscar. *Seminario: Ciudad Futura. Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de Ciudades*. Rosario. 2003.

¹⁰⁰ Cfr. Madoery, Oscar. *Seminario: Ciudad Futura. Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de Ciudades*. Rosario. 2003.

3.3 Como hacer frente desde un enfoque Estratégico, Integral y Participativo.

Para poder afrontar las problemáticas en las que se encuentran las ciudades mexicanas en términos de planeación y gestión urbana; es preciso contar con un enfoque que permita detectar las relaciones entre las mismas y que pueda intervenir desde etapas más tempranas.

De este modo, y siguiendo esta lógica de previsión, muchas ciudades están optando por modelos de planeación integral y estratégico, que se sitúan en una esfera más amplia que los instrumentos tradicionales de planeación urbana, desde la cual existe mayor capacidad de actuación para afrontar las necesidades que plantea la evolución de los espacios urbanos en sus distintas formas.

Actualmente lo que se viene observando en las ciudades mexicanas, los procesos siguen una ruta similar en los que se incorporan procedimientos en función de las condiciones de partida. En función a esta idea, se ha elaborado una ruta crítica de procesos comunes en las que se detectan distintas alternativas. La forma de encauzar estas alternativas es parte del objetivo de esta tesis.

Ahora bien es conveniente adentrarse hacia varias acepciones sobre lo que es la Planeación Estratégica; para esto se plantea la siguiente definición:

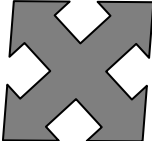
TABLA 3.4: QUE ES LA PLANEACION ESTRATEGICA.

DEFINICION	GENERACIÓN DE UNA CAPACIDAD DE DIRECCIÓN
"Proceso continuo, flexible e integral que genera una capacidad de dirección (rumbo) en los miembros de la organización".	Esta capacidad da a los tomadores de decisiones la posibilidad de definir la evolución que debe seguir su organización para aprovechar, en función de la situación interna, las oportunidades actuales y futuras que ofrece el entorno.

FUENTE: MODULO DE PLANEACION ESTRATEGICA, SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. 2007.

Desde este enfoque, la planeación estratégica se puede visualizar desde cuatro perspectivas:

TABLA 3.5: PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION ESTRATEGICA

ENFOQUE		PROCESO
Busca la consistencia entre las acciones de corto plazo con los objetivos de largo plazo y visualiza el futuro bajo una perspectiva integral.		Ayuda a definir el camino a seguir por la organización y agiliza la comunicación y entendimiento de los procesos de cambio.
SISTEMA		HERRAMIENTA
Promueve la congruencia y sinergia entre las áreas de la organización y permite establecer prioridades de operación, gasto e inversión.		Permite detectar oportunidades y amenazas que se generan en el entorno; ubica las fortalezas y debilidades de la organización y produce información estratégica para la toma de decisiones.

FUENTE: MODULO DE PLANEACION ESTRATEGICA, SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. 2007.

En esta perspectiva, la planificación estratégica constituye una oportunidad excelente para impulsar una reflexión imaginativa y densa en propuestas, capaz de estimular y enriquecer un debate orientado a ensanchar el convencimiento sobre las posibilidades del territorio, afianzando así el convencimiento de la necesidad de ordenarlo con renovada visión de futuro.

3.3.1 Hacia un nuevo enfoque en la Planificación Urbana.

El dinamismo del entorno socioeconómico ha producido una serie de cambios relevantes en la operativa cotidiana del planificador y gestor urbano, que han suscitado la necesidad de revisar críticamente los enfoques tradicionales de planificación y gestión urbana. Estos cambios pueden sintetizarse en los puntos siguientes:

- A. Descentralización de las competencias urbanas.** ¹⁰¹La creación o el esfuerzo de los gobiernos regionales, ha dado lugar en numerosos países a la transferencia de las competencias urbanas de los gobiernos centrales a los periféricos. Esta situación ha favorecido la adopción de la legislación urbana a las peculiaridades de cada región, debilitando la planificación normativa y centralizada.

¹⁰¹ Cfr. Osborne, D., Gaebler, T. *La reinvencción del Gobierno*. Barcelona. Paidós. 1994. Pp. 89. Cfr. Kotler, P., Haider, D. H., Rein, I. *Marketing de localidades*. México. Editorial Diana. 1994. Pp. 123-140. Cfr. Dumont, G.-F. "La competencia entre ciudades". En *Revista BBV*. Bilbao. Servicios de Estudio del bbv. 1995. Pp. 55-68. Cfr. Noisette, P., Vallerugo, F. *Marketing de ciudad*. París. Essic. 1996. Pp. 68-82.

- B. Irrupción de los agentes de desarrollo económico en las decisiones urbanas.**¹⁰² Los diversos agentes públicos y privados que actúan en el ámbito económico directamente, mediante sus actividades productivas, o indirectamente, mediante el desarrollo de infraestructuras, influyen de forma relevante las decisiones urbanas.
- C. Creciente peso de los movimientos sociales en el urbanismo.**¹⁰³ Igual que los agentes económicos, la sociedad civil comienza a intervenir en el proceso de desarrollo urbano. En particular, los movimientos sociales canalizan con creciente efectividad las preocupaciones y deseos de los grupos ciudadanos en los que respecta a calidad de vida.
- D. Agravamiento del componente de rivalidad entre ciudades.**¹⁰⁴ La creciente rivalidad entre ciudades para atraer o retener actividad económica obliga a sus dirigentes a utilizar todos los instrumentos a su disposición, incluidos los relativos a la planificación urbana, para aumentar la competitividad y el atractivo de sus urbes.
- E. Incorporación de innovaciones tecnológicas a la gestión urbana.**¹⁰⁵ EL perfeccionamiento de los sistemas de información geográfica (SIG) y la automatización de los procedimientos administrativos están permitiendo gestionar el proceso urbano con instrumentos cada vez más sofisticados que facilitan la toma de decisiones sobre operaciones urbanas con un elevado grado de complejidad.
- F. Mayor exigencia de transparencia.**¹⁰⁶ Los ciudadanos ya no admiten que los procesos de planificación y gestión urbana sean elaborados y ejecutados por un grupo reducido de técnicos y agentes económicos; este sistema trasmite un ambiente de oscurantismo y discrecionalidad difícilmente admisible en una sociedad democrática.

El acercamiento de los fenómenos citados han puesto de manifiesto las limitaciones de los instrumentos tradicionales de planificación urbana: dificultad para controlar las fuerzas externas al proceso de planificación; lenta asimilación de las nuevas tecnologías; débil conocimiento de la evolución de los procesos sociales, y dificultad para integrar eficiente y eficazmente a los equipos interdisciplinarios.

¹⁰² Cfr. Osborne, D., Gaebler, T. *La reinversión del Gobierno*. Barcelona. Paidós. 1994. Pp. 89. Cfr. Kotler, P., Haider, D. H., Rein, I. *Marketing de localidades*. México. Editorial Diana. 1994. Pp. 123-140. Cfr. Dumont, G.-F. "La competencia entre ciudades". En *Revista BBV*. Bilbao. Servicios de Estudio del bbv. 1995. Pp. 55-68. Cfr. Noisette, P., Vallerugo, F. *Marketing de ciudad*. París. Essic. 1996. Pp. 68-82.

¹⁰³ Ídem.

¹⁰⁴ Ídem.

¹⁰⁵ Ídem.

¹⁰⁶ Ídem.

Esta situación ha propiciado la aparición de nuevos enfoques metodológicos e instrumentos de análisis que enfatizan los siguientes aspectos:

- a) **Predominio del proceso.**¹⁰⁷ La planificación tradicional separaba el diseño y la ejecución, y no establecía un camino sistemático para gestionar la evolución de la ciudad. Por el contrario, hoy en día se trata de restar importancia al Plan como producto para volcar la atención en el Plan como proceso facilitador de la gestión urbana.
- b) **Enfoque integrado y coordinado.**¹⁰⁸ La planificación sectorial de las ciudades ha impedido la obtención de una visión global de su problemática y la formulación de un modelo integrado para su desarrollo futuro. Con el fin de superar la planificación sectorializada y descoordinada del pasado, en el presente se persigue la integración de las planificaciones sectoriales así como la coordinación horizontal y vertical entre los diversos niveles territoriales-administrativos de planificación.
- c) **Enfoque estratégico.**¹⁰⁹ La planificación normativa y centralizada, propia de los años sesenta y setenta ha entrado en crisis debido al cuestionamiento de un urbanismo tecnócrata, entendido como disciplina positiva, la tendencia actual se orienta hacia los conceptos y las técnicas básicas en la reflexión y gestión estratégica.
- d) **Orientación al coste-beneficio.**¹¹⁰ Frente al enfoque tradicional en donde el Plan se limitaba a la fijación de objetivos, en la actualidad se tiende a establecer criterios de coste-beneficio, que evalúan y priorizan sus determinaciones.
- e) **Orientación hacia la demanda.**¹¹¹ En el pasado, los planes realizaban sus proposiciones con el fin de satisfacer las exigencias de los elementos de la oferta urbana (suelo, infraestructuras, equipamientos, etc.); por el contrario, en el momento presente se detecta una creciente consideración hacia las necesidades de la demanda urbana (ciudadanos, empresas, visitantes, etc.).
- f) **Superación de los límites administrativos.**¹¹² Hoy en día, la implantación de las políticas de ordenación territorial requiere conformar auténticas regiones y territorios, concebidas con un amplio abanico de criterios, de forma que se puedan desbordar los rígidos marcos impuestos por las delimitaciones administrativas.

¹⁰⁷ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 20-26.

¹⁰⁸ Ídem.

¹⁰⁹ Ídem.

¹¹⁰ Ídem.

¹¹¹ Ídem.

¹¹² Ídem.

- g) Participación focalizada.** El progresivo entendimiento de la complejidad de los intereses y actores involucrados en el desarrollo socioeconómico de una ciudad ha conducido a segmentar y focalizar el proceso participativo, frente a fórmulas de tipo más abierto ya asambleario experimentadas en los planes de los años sesenta y setenta.¹¹³

3.3.2 Criterios de carácter Estratégico.

Frente a la planificación urbana tradicional, la planificación estratégica se presenta como elemento de definición de los grandes objetivos y formulación participada de los planes de acción. Dicha participación se logra mediante acuerdos por consenso y acercamiento de posturas.

TABLA 3.6: CRITERIOS QUE DISTINGUEN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA PLANIFICACIÓN URBANA TRADICIONAL.

PLANIFICACIÓN URBANA TRADICIONAL	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Predominio del producto	Predominio del proceso
Carácter sectorial	Carácter integral y coordinado
Territorialización de los objetivos	Objetivos territorializados y comunes
Enfoque normativo	Enfoque estratégico
Orientación hacia objetivos	Orientación hacia coste-beneficio
Orientación hacia la oferta	Orientación hacia la demanda
Sujeción a los límites administrativos	Superación de los límites administrativos.
Participación abierta	Participación focalizada
Participación periférica	Participación consustancial al Plan

FUENTE: Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 26.

En definitiva, los problemas actuales y las amenazas futuras de una ciudad no pueden resolverse únicamente desde las tradicionales propuestas urbanas e inmobiliarias. Para hacer viables operaciones re-estructuradoras del tejido físico, económico, y social de una aglomeración urbana, se hace necesaria una política más amplia con objetivos estratégicos intersectoriales. En otros términos, se necesita un proyecto estratégico ambicioso que cumpla como mínimo dos objetivos básicos: orientar y articular aquellas acciones sectoriales que deban emprenderse desde un programa global y estimular al conjunto de la sociedad hacia la consecución de un horizonte definido. **Ambos objetivos pueden alcanzarse mediante la planificación estratégica,** (ver tabla 3.7, 3.8).

¹¹³ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 20-26.

TABLA 3.7: FACTORES DE IMPULSO.

FACTORES DE IMPULSO:	Dinamismo del entorno: presión e insuficiencia de los instrumentos tradicionales.
	Incremento de los requerimientos sociales: habitabilidad, calidad ambiental, etc.
	Incremento de la complejidad de los sistemas urbanos.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

TABLA 3.8: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:	Mejorar las condiciones de competitividad y calidad de vida.
	Plan de acción concertado desde el inicio con organismos y entidades; principales agentes de decisión económica, etc.
	Diagnóstico basado en el análisis sistema-entorno; ciudad-ámbito territorial de influencia.
	Plan integral interdisciplinar: económico, social, ambiental, cultural, etc.
	Consolidarlo como plan de acción.
	Plan de comunicación dirigido a los agentes sociales implicados.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

3.3.3 Definición de Planeación Estratégica de Ciudades.

La planificación estratégica puede definirse como *“una forma sistemática de manejar el cambio y de crear el mejor futuro posible de una ciudad; más específicamente, la planificación estratégica es un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específica, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales u económicos locales a lo largo de todo el proceso.”*¹¹⁴

Una vez definido el concepto de planeación estratégica de ciudades, conviene entrar a discutir sus características más significativas.

- A. **Visión a largo plazo y carácter plurilegislativo.**¹¹⁵ Una decisión estratégica que implica modificar el rumbo de una comunidad resulta costosa en tiempo y recursos; su marco conceptual puede llegar a extenderse décadas enteras. Por esta razón, un Plan Estratégico no es el plan de un equipo municipal determinado, sino que debe ser un proyecto común de toda la comunidad para que pueda desarrollarse a lo largo de varias legislaturas con independencia de los avatares políticos.

¹¹⁴ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 28-32.

¹¹⁵ Ídem.

- B. Consideración del entorno.**¹¹⁶ La planeación estratégica ayuda a una comunidad a identificar sus ventajas en relación al entorno exterior (la región, la nación y el mundo). Este énfasis en los factores externos, que son a menudo pasados por alto en la planeación tradicional, evita el clásico error de concentrarse en lo que se debería hacer en lugar de prestar atención a lo que se puede hacer.
- C. Identificación de la ventaja competitiva.**¹¹⁷ La planeación estratégica trata de mejorar la posición competitiva de una ciudad evaluando los cambios en sus mercados y su competencia y, a partir de esta evaluación, tomando medidas para mejorar sus posiciones apoyándose en sus puntos fuertes y atenuando los débiles. Aunque muchas ciudades no se plantean esta competencia, lo cierto es que cada vez que una familia, una empresa y un turista decide cambiar de localidad, las ventajas competitivas intervienen en la decisión.
- D. Visión integral de la realidad urbana.**¹¹⁸ Mientras que un plan urbano se preocupa fundamentalmente de localizar usos de suelo y planear las infraestructuras urbanas, el objetivo último de un Plan Estratégico es alcanzar una mayor competitividad solo considerar la dimensión física del territorio sino que también contempla la complejidad socioeconómica y política de la comunidad analizada, minimizando así las contradicciones y fracturas operativas habituales en las planeaciones sectoriales.
- E. Flexibilidad decisional.**¹¹⁹ Los planes urbanos convencionales suelen estar diseñados para afrontar los requisitos legales relacionados con el uso de suelo y la gestión del crecimiento, y son formulados de acuerdo a un proceso y a un contenido prescrito legalmente. Como consecuencia, los planes urbanos presentan una rigidez que choca con el proceso político que requiere flexibilidad para abordar problemas muy complejos con un alto grado de incertidumbre. Por el contrario, los planes estratégicos pueden proveer un puente entre los requerimientos legales relativamente rígidos y las decisiones políticas que demandan flexibilidad.
- F. Concentración en temas críticos.**¹²⁰ La planeación estratégica se centra en temas críticos, oportunidades y problemas que afronta una comunidad. Ofrece a los líderes una oportunidad para observar más allá de las preocupaciones del día a día. Uno de sus aspectos más atractivos es que ayuda a distinguir las decisiones verdaderamente importantes de aquellas que tienen un impacto solo temporal.

¹¹⁶ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 28-32.

¹¹⁷ Ídem.

¹¹⁸ Ídem.

¹¹⁹ Ídem.

¹²⁰ Ídem.

- G. Orientada a la acción.**¹²¹ En muchas ocasiones, la planeación urbana tradicional incluye acciones y lugares, pero deja fuera de sus determinaciones a los actores de las mismas, por lo cual debe derivar de una descripción idealizada e irrealizable del futuro. En cambio, la planeación estratégica está orientada a la acción: persigue desde el primer momento asegurar la viabilidad de sus propuestas, identificar recursos para su ejecución e involucrar a los responsables de tomar decisiones.
- H. Fomento y coordinación de la participación de todos los agentes.**¹²² Mientras que la planeación urbana tradicional confirma su agenda a algunos de los agentes gubernamentales y privados existentes, el éxito de un Plan Estratégico requiere la participación de todos los agentes sociales y económicos de una comunidad urbana. Concretamente, la planeación estratégica constituye un poderoso proceso para desarrollar asociaciones significativas entre el sector público y la iniciativa privada.
- I. Modernidad de la Administración.**¹²³ La planeación estratégica exige una nueva cultura de la administración, tanto de los políticos como de los técnicos, representada por un alto grado de motivación y cualificación, una condición poco burocrática y capacidad para coordinar y dinamizar las fuerzas de la ciudad.

La caracterización de la planeación estratégica permite concretar los principales beneficios que comporta su aplicación a las ciudades:¹²⁴

- Ofrece una visión global e intersectorial del sistema urbano a largo plazo.
- Identifica tendencias y anticipa oportunidades.
- Formula objetivos prioritarios y concentra recursos limitados en temas críticos.
- Estimula el diálogo y el debate interno.
- Genera consenso y compromiso comunitario para la acción.
- Fortalece el tejido social y favorece la movilización social.
- Promueve la coordinación entre administraciones.
- Implica a la iniciativa privada.
- Amplía la perspectiva política y social.

A pesar de las diferencias apuntadas entre ambos tipos de planeación, el objetivo de la planeación estratégica es complementar y no suplantar a la planeación urbana tradicional. La utilización conjunta de ambas planeaciones integra diferentes actividades y asegura un propósito y una dirección común. En el peor de los casos, la planeación estratégica proporciona a una comunidad la imagen clara de su propia identidad, logro nada despreciable en un periodo de fuertes cambios socioeconómicos. En el mejor de los

¹²¹ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 28-32.

¹²² Ídem.

¹²³ Ídem.

¹²⁴ Ídem.

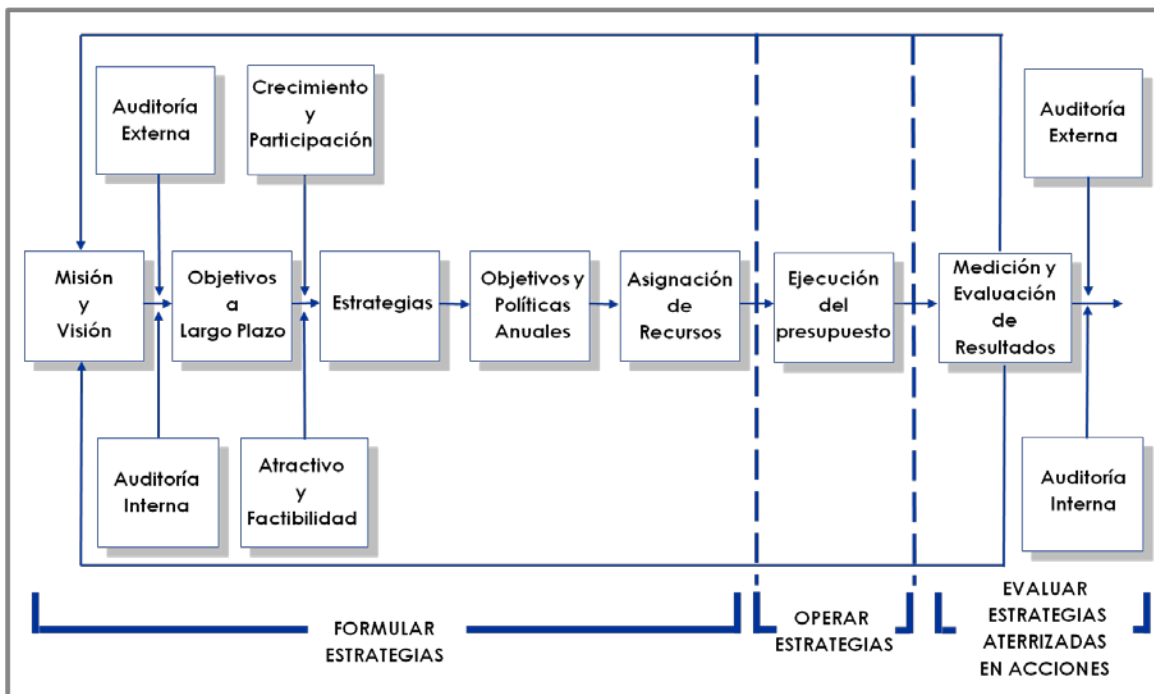
casos, la planeación estratégica procura resultados que originarán efectos positivos en el futuro.

Con respecto a los criterios, la pregunta es ¿Por qué ahora es importante hacer Planeación Estratégica encaminada al Desarrollo Urbano? La respuesta se centra primero en que la Planeación ayuda a identificar las causas y tomar acciones para corregir oportunamente las desviaciones por INCUMPLIMIENTO en el logro de los objetivos y metas dentro de los Programas de Desarrollo Urbano. Segundo, porque la Planeación ayuda a identificar las causas y tomar acciones para corregir oportunamente las desviaciones por SOBRE CUMPLIMIENTO en el logro de objetivos y metas. Tercero porque la información refleja poca credibilidad al compararse con la realidad. En este caso el manejo de datos estadísticos para la cobertura de dos programas completamente diferentes y la coincidencia entre los objetivos originales y los alcanzados, reflejan las inercias operativas del ejercicio programático y su evaluación.

Ahora ¿Cuál es la urgencia del cambio en el modo de Planeación?, la respuesta es muy simple, porque las tendencias demográficas implican que se requiere un nivel de actuación mayor al actual. Actualmente existen rezagos y la necesidad de atender a una población más numerosa y más demandante, además se tienen detectados los siguientes requerimientos para atender diversos sectores: fortalecimiento de la Democracia y el Estado de Derecho, Educación, Salud y Seguridad Social, Seguridad Pública, Defensa de la Soberanía, Federalismo, Carreteras, Combate a la Pobreza Extrema, y Agua Potable y Alcantarillado. Además de lo ya señalado, falta también considerar otras necesidades como es el Desarrollo Regional.

La Planeación Estratégica consiste entonces en que es una actividad de sentido común, sencilla, tomando poco tiempo y sirve para el trabajo cotidiano y para mejorar la toma de decisiones. Siendo así la ortodoxia en Planeación Estratégica señala pasos y fases básicas para su implementación (ver gráfico 3.3):

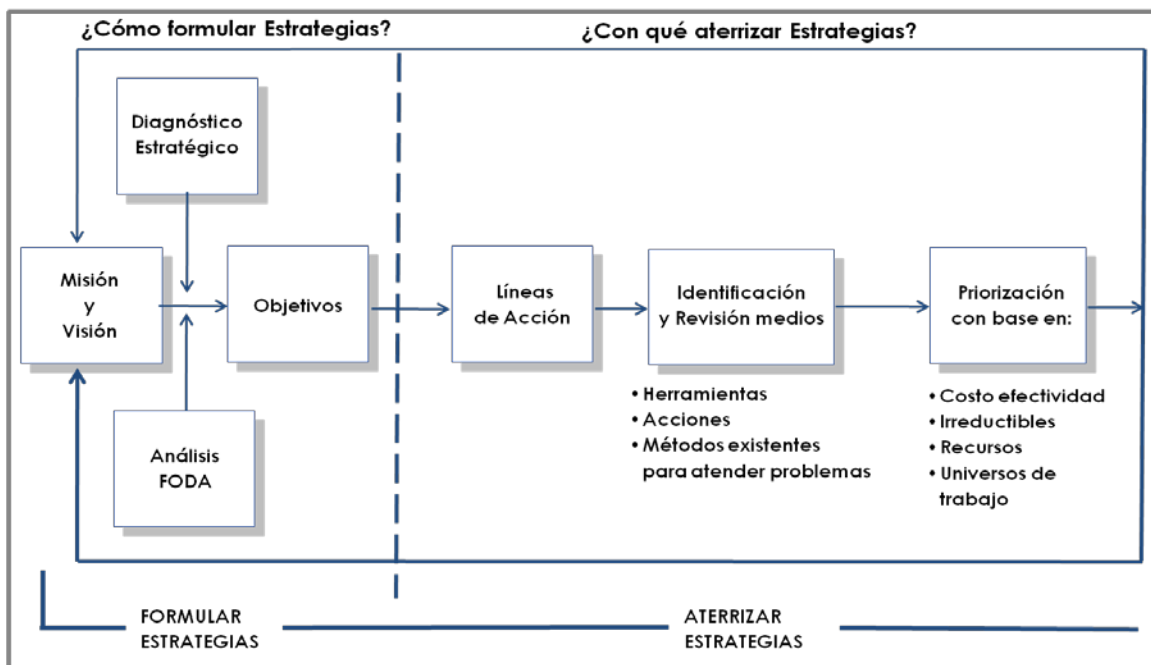
GRÁFICO 3.3: METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.



FUENTE: MODULO DE PLANEACION ESTRATEGICA, SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. 2007.

De los cuales surgen modificaciones al trasladar la metodología aplicada a los Programas de Desarrollo Urbano:

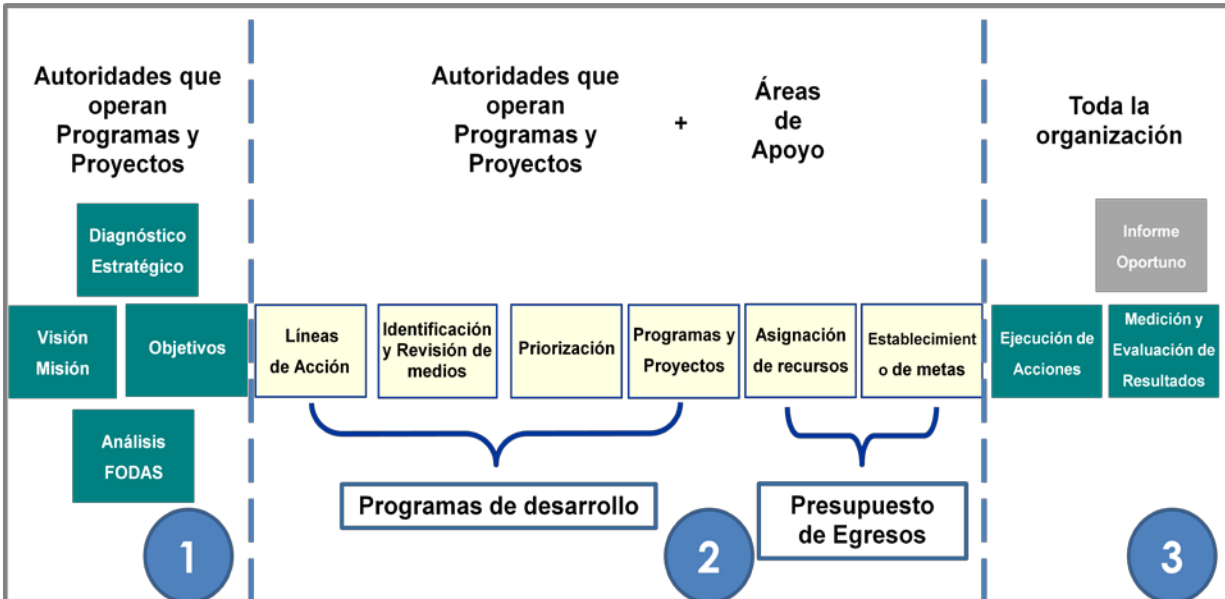
GRÁFICO 3.4: MODIFICACIONES A LA METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.



FUENTE: MODULO DE PLANEACION ESTRATEGICA, SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. 2007.

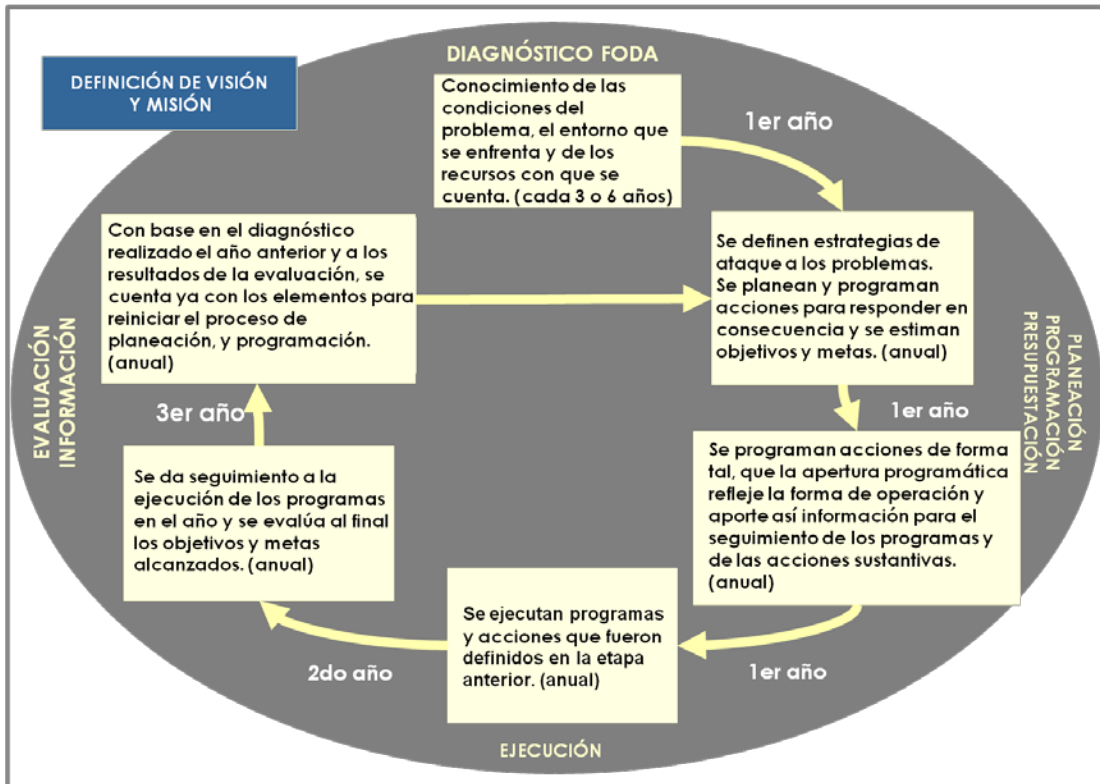
Ahora bien, es necesario ponderar que áreas participan en que etapa:

GRAFICO 3.5: ETAPAS DE LA PLANEACION ESTRATEGICA.



FUENTE: MODULO DE PLANEACION ESTRATEGICA, SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. 2007.

GRAFICO 3.6: PROCESO DE PLANEACIÓN ESTRATEGICA EN MEDIANO PLAZO.



FUENTE: MODULO DE PLANEACION ESTRATEGICA, SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. 2007.

El carácter estratégico de un sistema de planificación se centra en aquellos aspectos que se consideren relevantes para el proyecto global del conjunto del ámbito. Ello debe encerrar una concepción unitaria de la ciudad, de gran escala y a largo plazo, propia de la ordenación del territorio. Debe responder específicamente a esa concepción, aunque instrumentalmente se ejecute mediante decisiones, medidas y acuerdos operativos parciales de distinta índole, adoptados en todo caso de forma consensuada o concertada a través de diferentes modalidades no circunscritas a una figura formal de planeamiento al uso.¹²⁵

El sistema de planificación urbana, además de estratégico, debe ser operativo, habilitando expresamente la ejecución de las actuaciones concretas a las que se ha conferido carácter y alcance estratégico, distintas y en diferentes lugares.

El alcance de un Sistema Estratégico de Planificación se medirá por su capacidad articulada de adoptar decisiones consensuadas en distintos niveles y modalidades. Dichas decisiones deberán plasmarse en actuaciones cuya incidencia pueda constatarse en procesos reales de ocupación del espacio, tanto por su carácter normativo de aplicación directa como por las acciones de actuación directa (singulares en enclaves, o de elementos infraestructurales) que a su vez puedan difundir e inducir efectos más allá del lugar donde concretamente se realicen.¹²⁶

El primer reto en la definición del modelo territorial es el de alcanzar un consenso amplio entre las diversas instituciones de la vida política y social y entre la mayor parte posible de los ciudadanos de la comunidad en la definición del conjunto de aspectos que conforman el modelo territorial.

Se trata sobre todo de ponerse de acuerdo sobre cómo queremos que sea la ciudad del mañana, qué principios generales han de regir la ordenación del territorio y qué papel se le quiere asignar a cada aspecto sectorial de la misma (medio ambiente, ciudades, actividad y turismo, sistemas de transporte y comunicación, dotaciones para la comunidad, etc.).

El reto de futuro al que la ciudad se ha de enfrentar requiere el concurso de todos y cada uno de sus ciudadanos por lo que el modelo territorial que se proponga en cada caso debe ser un fiel reflejo de las aspiraciones de la sociedad que ha de apoyar las pautas de intervención que los documentos de planificación contengan.

La Estrategia de Desarrollo Urbano de un municipio no debe ser una mera encuesta o diagnóstico de los deseos e inquietudes de la población. Hay muchos aspectos que no son perceptibles por la ciudadanía en general, pero que no se escapan a los profesionales sectoriales por lo que la participación de personal cualificado de los diversos sectores que tengan cabida en la definición de la Estrategias será primordial.

¹²⁵ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 46.

¹²⁶ Ídem.

Esta utilidad y eficiencia será una realidad en la medida en que la aplicación de la estrategia de ciudad permita resolver los problemas, aprovechar las oportunidades, reforzar las debilidades y potenciar las fortalezas.

La Estrategia además, ha de coordinar e integrar las diferentes políticas sectoriales y planeamientos municipales con vistas a la consecución de un modelo sinérgico y coherente, proponiendo incluso medidas correctoras cuando ello sea necesario. Esta labor ha de respetar, en todo caso, las competencias sectoriales y territoriales según el principio de subsidiariedad. Pero es importante destacar el papel de marco integrador que debe tener la Estrategia de Ciudad.

Para la consecución de los objetivos marcados se deberán definir una serie de puntos de referencia o líneas de orientación que configuren la estructura del modelo territorial. Estas líneas deberán abarcar aspectos tales como el sistema de asentamientos, el medio ambiente, la relación entre los diferentes instrumentos de ordenación territorial, urbana y sectorial, etc.

Es desde este contexto donde se deben planificar y anticipar los programas. Las estrategias de ciudad, además de constituir el marco donde se alinean las acciones para lograr un desarrollo urbano sostenible que se anticipe a los problemas, deben ser el punto de referencia obligado a la hora de definir los instrumentos formales de planificación, como es el caso de los Planes de Desarrollo Urbano, u otros que operen a escalas más amplias, definidos dentro de la legislación vigente y de los propios planes de desarrollo urbano (planes parciales de desarrollo, etc.).

3.4 La Planeación Estratégica como medio de intervención.

La concreción de cuanto antecede y su sistematización en un instrumento operativo de intervención se plasma al final en una metodología de planificación estratégica de las ciudades.

Bajo este punto de vista, es un hecho comúnmente asumido -como afirma Vázquez Barquero¹²⁷ que el modelo convencional de análisis y planificación con objetivos a largo plazo era un modelo poco participativo, no consideraba suficientemente la intencionalidad de los actores y se apoyaba en la proyección de tendencias en un escenario estable. En este modelo evolutivo, los planificadores diseñaban y controlaban el plan y los “gestores” se encargaban de ejecutarlo. El plan se elaboraba a partir de información estadística “objetiva” y de modelos que permitían prever la evolución en un escenario de relativa estabilidad. La planificación estaba, en buena medida, ligada a periodos de auge económico y de esta manera se intentaba adaptar el plan a las necesidades locales, pero no se tenía en cuenta los factores de cambio ni el entorno exterior.

¹²⁷ Cfr. Vázquez Barquero, A. “Los planes estratégicos para el desarrollo urbano”. Revista Situación, Urbanismo, vol. Núm. 3. Año 1995. Madrid. Pp. 25.

Las rápidas y no siempre previsible transformaciones que se están produciendo en la economía mundial han puesto en tela de juicio los sistemas de planificación cerrada por su rigidez e inadaptación a las nuevas condiciones.¹²⁸ Surgió así la necesidad de diseñar nuevos modelos de análisis, que además de los factores “objetivos” tuvieron en cuenta a los agentes sociales, de cuyas decisiones individuales depende en gran parte el futuro de la ciudad. En definitiva, se introdujeron en la planificación elementos de utopía política y social, que provienen de los valores de la colectividad local y, de manera indicativa, se integran con los elementos de racionalidad del conjunto.

Ya vimos antes como la aplicación del concepto de planificación estratégica empresarial a la problemática urbana permitió obtener una visión amplia y renovadora en la interpretación y resolución de algunos de los problemas derivados del desarrollo urbano, y su relación con un entorno dinámico con el que las ciudades interactúan.

Esta perspectiva del análisis urbano dio pie a “establecer un paralelismo entre la ciudad y la empresa, y entre los sistemas de ciudades y los sistemas o grupos estratégicos de empresas”. Formando parte del diagnóstico estratégico, cada ciudad o cada red de ciudades se integra sucesivamente en estructuras de orden superior cada vez más complejas: cada ciudad es su red regional de ciudades, en las redes especializadas nacionales e internacionales y, en algunos casos, puede llegarse hasta el sistema de ciudades de orden mundial. Cada uno de estos niveles conforman una masa crítica diferente, que interactúa con segmentos sucesivos, lo cual permite obtener una perspectiva de la realidad urbana más próxima a la complejidad del mundo real que cuando se trata una ciudad aislada ya que “cada ciudad se relaciona de manera competitiva con otras, desplegando sus recursos estratégicos en función de sus fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y amenazas que provienen del entorno de interacción. Un entorno que tiende a ser cada vez más amplio en términos espaciales, a la vez que muestra una creciente turbulencia (cambios rápidos, profundos y poco predecibles).¹²⁹

Gran parte de estos conceptos proceden de la planificación empresarial, debido al paralelismo existente entre el sistema empresa y el sistema ciudad (ver tabla 3.9).

La corriente economista del desarrollo urbano ha establecido un modelo de planificación estratégica basado en la identificación entre la organización empresarial y la urbana, pero al tratarse de sistemas de diferente naturaleza sus mecanismos de causa-efecto son diferentes, haciendo que las teorías que descansan sobre ese supuesto no se adecuen a la realidad urbana.

¹²⁸ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 48.

¹²⁹ Cfr. Cotruello, Menta R. *La aplicación del modelo de análisis y gestión estratégica al sistema de ciudades*, Madrid. INMARK. 2002. Pp. 123.

TABLA 3.9: PARALELISMO ENTRE EMPRESA Y CIUDAD.

PARALELISMO ENTRE EMPRESA Y CIUDAD		
ASPECTOS	EMPRESAS	CIUDAD
Alta Dirección	Consejo de Administración	Ayto., sindicatos, patronales
Propiedad	Accionistas	Ciudadanos y empresas
Productos	Productos manufacturados	Servicios y atractivos
Clientes	Consumidores	Inversores, visitantes y ciudadanos
Competidores	Otras empresas	Otras ciudades

FUENTE: Precedo Lerdo, Andrés. *Ciudad y Desarrollo Urbano*. Madrid. Editorial Síntesis, S. A. 1998. Pp. 17.

Se podrían establecer cinco analogías básicas entre ciudad y las organizaciones empresariales (ver gráfico 3.7):

1. **La Alta Dirección.**¹³⁰ En la ciudad estaría formada por el ayuntamiento, las instituciones intermedias de carácter económico y social (como las asociaciones patronales o sindicales) y los agentes socioeconómicos (líderes de grupo) responsables de ciertas decisiones de carácter estratégico para la ciudad. A través de esta “Alta Dirección” se establecen las relaciones estratégicas de cada ciudad con su entorno.
2. **La Propiedad de la ciudad.**¹³¹ Estaría representada por los ciudadanos y las empresas localizadas en el territorio sometido a la influencia directa de la ciudad. Estos “propietarios”, de manera análoga a lo que ocurre en el caso de las empresas, esperan que la gestión de la ciudad que ejecuta su “Alta Dirección”, conduzca a la satisfacción de sus necesidades y expectativas, en términos de patrimonio y percepción de beneficios. Y en tal sentido, ejercen sus relaciones de poder e influencia.
3. **Los productos de la ciudad.**¹³² Son los “output” que comercializan sus empresas, así como los servicios y atractivos que se ofrecen a los ciudadanos, inversores y visitantes de la misma. Estos productos constituyen uno de los principales medios estratégicos que poseen las ciudades con vista a su posicionamiento en los sistemas urbanos de rango superior.
4. **Los clientes de la ciudad.**¹³³ Son los ciudadanos que residen en ella junto con los inversores y visitantes atraídos por sus productos, mediante las acciones desplegadas por su Alta Dirección.
5. **Las ciudades competidoras**¹³⁴. La competencia viene determinada por las otras ciudades de su entorno de interacción, que compiten por atraer los mismos

¹³⁰ Cfr. Precedo Lerdo, Andrés. *Ciudad y Desarrollo Urbano*. Madrid. Editorial Síntesis, S. A. 1998. Pp. 17-25.

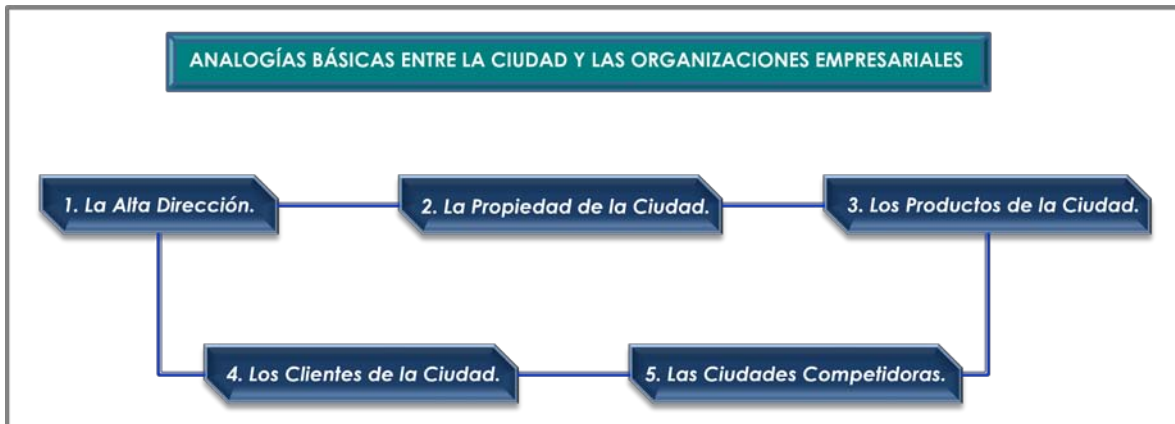
¹³¹ Ídem.

¹³² Ídem.

¹³³ Ídem.

clientes, cada una mediante sus propias estrategias competitivas. El conocimiento de la competencia y la posterior adopción de acertadas estrategias, en orden al establecimiento de un sistema espacial competitivo, constituyen uno de los factores clave para el posicionamiento individual y de grupo dentro del sistema urbano de nivel superior en el que se integra.

GRAFICO 3.7: CINCO ANALOGÍAS BÁSICAS ENTRE CIUDAD Y LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

En resumen, desde un enfoque económico productivista como éste, la ciudad podría entenderse como una “empresa”, en la que los propietarios y sus organizaciones empresariales ofrecen sus productos, servicios y atractivos residenciales y de inversión a los “clientes” (ciudadanos, visitantes turistas e inversores), compitiendo con otras ciudades en el “mercado” internacional. Pero esta percepción de la planificación estratégica parte de una debilidad de base fundamental como es el pensar que puede asimilarse la dirección de la ciudad con la dirección de una empresa, y los objetivos de las políticas urbanas con los objetivos de las políticas de mercado. Son muchas las razones, de orden internacional o voluntaristas unas o de orden estructural otras, que cuestionan tal paralelismo. Quien pretenda reducir o asimilar el funcionamiento de una ciudad al de una empresa se encontrará probablemente con un final poco satisfactorio. No obstante, como modelo de intervención, desprovisto de sus principios filosóficos radicales, o reconducidos a posiciones posibilistas, aporta una metodología clara de intervención.

Debe interpretarse en todo caso como una pieza de una construcción urbana global, y como tal debe complementarse con los objetivos sociales, culturales, ambientales y urbanísticos para convertirse en una verdadera planificación estratégica integrada. Solo así este modelo de planificación, que como metodología constituye una excelente aportación, dejara de ser un instrumento de política coyuntural para convertirse en el eje articulador de una estrategia urbana global y dotada de permanencia en el tiempo,

¹³⁴ Cfr. Precedo Lerdo, Andrés. *Ciudad y Desarrollo Urbano*. Madrid. Editorial Síntesis, S. A. 1998. Pp. 17-25.

siempre que prevea los órganos y los procedimientos de evaluación y seguimiento continuo.

La planificación estratégica así entendida se convierte en un soporte útil para una política coordinada de marketing urbano, pues si la planificación define los objetivos, la promoción proyecta hacia el exterior los recursos más competitivos que la ciudad posee. Planificación y promoción son pues dos pasos sucesivos del mismo proceso. De hecho todo plan urbano, regional o local que no contenga los objetivos de su promoción necesarios carece de la capacidad debida para generar un proceso de desarrollo.¹³⁵

3.5 La competencia entre Ciudades. Marketing urbano y Planeación Estratégica.

*“Al comportamiento activo de las estrategias de promoción de las ciudades para competir con éxito en un mercado mundial cada vez más concurrente, es lo que constituye el **marketing urbano**¹³⁶, ya que la ciudad, al ser considerada como un **producto** que debe entrar a competir en el mercado de ciudades, precisa adoptar una estrategia de mercado que debe tener en cuenta las ventajas comparativas que posee y los segmentos del mercado a los que debe dirigirse. Por ello los gobiernos locales y metropolitanos deben, por todos los medios, utilizar una estrategia global, con el fin de capitalizar todo el potencial endógeno del que disponen, y al mismo tiempo no pueden ignorar las relaciones existentes entre los elementos del sistema urbano. Hoy se observa que la posición de las ciudades en el sistema urbano ya no depende exclusivamente de su posición histórica y geográfica inicial, sino de su capacidad de respuesta a la nueva espacialidad funcional y a la demanda de calidad urbana. Todo esto resulta hoy particularmente importante para el planificador y para quien realice la gestión de ciudad, porque “el éxito de esa nueva política depende de la capacidad de las propias ciudades para diseñar una estrategia clara sobre la cual asentarla”¹³⁷.*

Para lograrlo, cada ciudad ha de incrementar su atractivo hasta donde le sea posible: como lugar de residencia, como localización de actividades económicas, como un buen lugar para invertir, “como una ciudad en la que a los visitantes, sea por razón de negocios o por otras causas, les guste estar”. Por ello, aunque por su naturaleza estamos ante una temática preferentemente económica, sus contenidos no se pueden limitar a eso, sino que deben ampliarse, añadiendo los aspectos físicos relacionados con el diseño urbano y la cualidad de urbana. Si lo primero conduce a políticas o estrategias de desarrollo, lo segundo lleva hacia políticas de renovación urbana. Hoy la política estratégica debe

¹³⁵ Cfr. Precedo Ledo, Antonio. *EL plan de Desarrollo Comarcal: un modelo regional de desarrollo local*. España. Fund. Igesco-Universidad de Vigo, 1996, (en prensa). Pp. 28.

¹³⁶ Vid. Verg, L. Van Der, Leo y H. Arjent van Klink. “Planificación estratégica y marketing urbano”. Madrid. Revista. Situación, Urbanismo, Núm. 3, año 1995. Pp. 25.

¹³⁷ Cfr. Verg, L. Van Der, Leo y H. Arjent van Klink. “Planificación estratégica y marketing urbano”. Madrid. Revista. Situación, Urbanismo, Núm. 3, año 1995. Pp. 25-38.

incorporar los nuevos objetivos no económicos, que abarquen la dimensión social, cultural y urbana de la ciudad.

3.5.1 La naturaleza estratégica del marketing urbano.

Toda política de marketing tiene, por su naturaleza y sus fines, un carácter estratégico. Y por eso, como ocurre en todo programa de promoción, puede establecerse algunos principios básicos o condiciones operativas:¹³⁸

- a) Debe formar parte de la política regional vigente, para que entre los objetivos de la ciudad y los de su región exista coherencia. Sin esa perspectiva los objetivos de la política urbana pueden carecer de coordinación e incluso ser contradictorios, lo cual corre el riesgo de anular su efectividad.
- b) En las propuestas, los procedimientos de gestión deben pasar a ocupar un lugar secundario, para dar preeminencia a los objetivos conceptuales.
- c) La administración implicada debe desburocratizar, para permitir una acción flexible y orientada al mercado.
- d) Para aunar en un proyecto común a los diferentes usuarios, debe adoptarse una actitud de servicio a los propios interesados, mediante sistemas efectivos de participación activa.
- e) Para facilitar la identificación de la ciudad, debe adoptarse una imagen corporativa o imagen de marca, basada en las ventajas diferenciales o puntos fuertes que la ciudad posea.
- f) La multitud y diversidad de productos y servicios urbanos exigen un planteamiento global e integrado, en lugar de acciones sectoriales inconexas.
- g) La imposibilidad y lo inadecuado de aislar los productos, en términos de mercado, del marco físico, en sentido urbano, hace que toda operación de marketing urbano deba incluir el entorno urbano y no concebir a la ciudad como un sistema productivo aislado.
- h) No debe olvidarse que el objetivo final es la promoción del bienestar, y no la consecución de beneficios o la expansión del crecimiento. Por tanto, a los objetivos económicos deben añadirse los sociales y culturales.

Evidentemente que, sea cual sea la situación, toda ciudad puede ser presentada de manera atractiva, de acuerdo con sus posibilidades reales, bien sea en base a sus recursos actuales o a los futuros; adoptando siempre una óptica de “oportunidad” ante la realidad.

Esta enumeración de principios normativos que regular los contenidos específicos de marketing urbano lleva a exponer, brevemente, las cuatro contenidos básicos del marketing urbano, según L. van der Berg¹³⁹:

¹³⁸ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. Planificación estratégica de ciudades. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 53.

- 1) **El modelo de ciudad.**¹⁴⁰ antes que nada debe explicarse la estructura espacial y funcional de la ciudad que resulte más apropiada para alcanzar los objetivos estratégicos previstos. Hay varias opciones: la ciudad como “equipo de trabajo”, la ciudad como centro de servicios, y la “ciudad armoniosa”. A cada uno de los modelos de ciudad les corresponde una forma especial de marketing urbano.
- 2) **Los productos urbanos.**¹⁴¹ Desde el punto de vista del marketing, el producto “ciudad” está abierto a varias interpretaciones que, asociadas, definen en cada caso un cuadro general que se puede identificar como la imagen de la ciudad. Imagen que, a su vez, debe ser acorde con el modelo de ciudad inicialmente planteado. Sea cual sea la definición del “producto”, sus posibilidades de promoción estratégica serán mayores cuanto mayor sea su diversificación. También, en cualquier caso, el “producto” debe incluir la totalidad de la aglomeración y no solo al municipio central.
- 3) **El estudio de mercado.**¹⁴² El análisis de los puntos fuertes y débiles, de las oportunidades y de los riesgos, es una metodología de uso común, su finalidad es conocer la posición real de la ciudad en el mercado y en el sistema de ciudades, y de ahí establecer la estrategia conveniente para mejorar esa posición, identificando las combinaciones producto-mercado que mejor se ajuste al modelo de ciudad planeado.
- 4) **La cooperación y apoyo social.**¹⁴³ Para que una política de marketing urbano pueda triunfar, los actores públicos y privados, que directa o indirectamente determinen la calidad del medio urbano, tiene que trabajar acorde y dirigir sus actividades a medio plazo bajo un sistema de coordinación.

“Estamos, en definitiva, ante un enfoque del desarrollo y de la política urbana que aplica a la ciudad principios de coordinación y objetivos de las relaciones de mercado. Evidentemente que no con ello se agota el contenido de las políticas urbanas, pero no cabe duda que constituye una alternativa útil como método para posicionarse en ese “mercado de ciudades competitivas” que surgió de la reestructuración de los corredores de accesibilidad y la internacionalización. Pero no deja de ser un instrumento coyuntural que debe ser renovado y actualizado casi permanentemente, a tenor de los modelos de desarrollo y competitividad vigentes en cada momento”.¹⁴⁴

¹³⁹ Cfr. Verg, L. Van Der. Planificación estratégica, un instrumento para la reestructuración de áreas metropolitanas. Revista. Situación, Urbanismo, Núm. 3, año 1995. Madrid. Pp. 101.

¹⁴⁰ Ídem.

¹⁴¹ Ídem.

¹⁴² Ídem.

¹⁴³ Ídem.

¹⁴⁴ Ídem. Pp. 102.

3.5.2 Desarrollo Urbano. De la competencia a la asociación de ciudades: una estrategia de promoción integrada.

La consolidación de los objetivos enunciados debería implicar la puesta en marcha de una política de renovación urbana, acorde con una filosofía de intervención y que debe formar parte de la definición del modelo de ciudad.

El principal objetivo es, como acabamos de decir, promover la prosperidad de la ciudad, haciendo de ella un lugar atractivo para el establecimiento de empresas, o para la atracción de visitantes; y simultáneamente, hacer de la ciudad un lugar agradable para vivir. Es cierto, por eso, que en muchos casos el principal objetivo a alcanzar puede ser el bienestar urbano y no solo el desarrollo económico, pero fácilmente se advierte que ambos son factores interrelacionados, porque el bienestar social está asociado a la prosperidad económica, y a su vez una condición para la prosperidad es la calidad de vida. Son pues factores interactivos que implican la necesidad de adoptar políticas coordinadas de desarrollo, renovación y promoción urbana.

Pero la consideración de estos planteamientos generales, que siempre debe preceder como un “tiempo de reflexión” a la toma de decisiones, conlleva necesariamente al análisis y evaluación de los factores u “objetivos secundarios”, que son los que a escala operativa determinan el atractivo de los lugares, y que exigen programas de diseño y renovación urbana específicos. Así por ejemplo¹⁴⁵:

- 1) La mejora de la oferta cualitativa potencial de mano de obra (recursos humanos) implica una apolítica de dotaciones universitarias, o formación profesional.
- 2) La posibilidad de acceder a tecnologías que hagan posible el establecimiento de empresas modernas exige determinadas actuaciones urbanas y dotacionales (parques de empresa, científicos o tecnológicos, centros de congresos y de negocios, etc.).
- 3) La calidad de las redes físicas (autopistas, aeropuertos, telecomunicaciones, ferrocarril, transporte urbano, etc.) conduce a programar grandes obras de infraestructura, que afectan al diseño del modelo de ciudad y, al mismo tiempo, de él se derivan.

Estos tres elementos: calidad de los recursos humanos, apoyo técnico para la localización de empresas y calidad técnica de las infraestructuras, determinan a su vez la calidad del entorno productivo. Después vendrá la prosperidad (más empleo y más ingresos) y el bienestar (la calidad de la ciudad depende también de las posibilidades de acceso a la vivienda, del nivel de servicios, del entorno residencial, de la seguridad ciudadana, o del mantenimiento de plazas, calles o jardines). Con un enfoque amplio como éste, la planificación estratégica urbana, aunque vinculada a las políticas de promoción, deja de

¹⁴⁵ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. Planificación estratégica de ciudades. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 60.

ser un modelo economicista para convertirse en un modelo de calidad, siendo precisamente los aspectos cualitativos los que diferencian unas posiciones de otras.¹⁴⁶

Así planteado, puede afirmarse que sus contenidos y objetivos concuerdan con las aspiraciones y los problemas y que, según estudios comparativos realizados¹⁴⁷, pueden resumirse en cinco:

- 1) Mejorar la calidad de la vivienda y las áreas residenciales, de los servicios urbanos y del medio ambiente.
- 2) Crear empleos y diversificar la economía urbana, para dar respuesta a las rigideces del mercado de trabajo.
- 3) Mejorar las infraestructuras de transporte y comunicación.
- 4) Incrementar el presupuesto municipal y el poder político de las ciudades, ya que la necesidad de provisión de suelo a precios accesibles, la oferta de viviendas públicas, las políticas de subsidios a la construcción y a la renovación y rehabilitación urbana, existen fuertes disponibilidades financieras de las instituciones urbanas, aun cuando las formulas de gestión mixta adquieran cada vez más importancia.
- 5) Dotar de ventajas comparativas a las bases de conocimiento de ciudad, para fundamentar en ellas el potencial de innovación.
- 6) Dar soluciones a los problemas sociales, que se han incrementado debido a la magnitud alcanzada por la excesiva segregación residencial, los conflictos étnicos, la delincuencia e inseguridad ciudadana.

Esta sucesión de epígrafes ha conducido desde el planteamiento de la cuestión ¿Para qué?, a la definición de los objetivos ¿Cuáles?, y de aquí al establecimiento de estrategias ¿Cómo hacer? Para, finalmente concretar las acciones necesarias para alcanzar los objetivos o ¿Qué hacer?, ¿Dónde hacer? Y ¿Cuándo hacer? Al final se encuentra con que ese paulatino añadido de contenidos, como respuesta al requerimiento de dar soluciones reales y eficientes, condujo a una formulación coincidente con las aspiraciones de la sociedad, resulta posible la identificación con aquellos que, mediante su participación e iniciativa, han de convertir en realidad los planes concebidos. Pero, dada la complejidad del contenido y la interdependencia del sistema de ciudades, rara vez una ciudad aislada de sus entornos sucesivos puede alcanzar plenamente objetivos de promoción integrada.

En una estructura urbana menos geométrica compuesta por subconjuntos discontinuos de ciudades de diverso tamaño y función, que configuran regiones o corredores urbanos policéntricos. En su interior se organizan redes urbanas regionales, formadas por ciudades medias especializadas y complementarias, que confieren al conjunto un perfil diversificado y con mayor potencial de concurrencia que si se presentara cada una de las

¹⁴⁶ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 61.

¹⁴⁷ Colloque international sur: "Les villes européennes: stratégies et projets urbains". Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2001. Pp. 203-209. El texto de donde se tomo la información citada está entresacado de las recomendaciones de la conferencia, haciendo un resumen de las mismas y seleccionando aquellas que nos parecieron más aplicables a las ciudades mexicanas.

ciudades por separado. Y a este ámbito territorial deben remitirse los interrogantes antes planteados para que las estrategias integradas de desarrollo urbano descansen en una perspectiva suficientemente abierta.¹⁴⁸

Estos conjuntos policéntricos ofrecen además un dimensionamiento crítico más viable, y por eso, en ellos cada ciudad puede encontrar y asumir, como objetivo de promoción, ventajas y oportunidades que de otro modo serían privativas de muchos de los centros megalopolitanos. Y aun que cabe pensar en estrategias diversas, dependiendo siempre de los caracteres geográficos de cada región, la asociación de ciudades próximas como estrategia de desarrollo urbano puede complementar eficazmente las políticas individuales.¹⁴⁹

Llegados a este punto, se plantea una reflexión: tal vez se haya insistido demasiado en el carácter competitivo de las relaciones urbanas y, por el contrario, si se adopta una perspectiva más amplia, podría pensarse en modelos estratégicos de asociación que, descansando en los principios de especialización y la complementariedad, configuran las relaciones urbanas horizontales y verticales. Es el modelo de integración de redes urbanas regionales.¹⁵⁰

Pero esta idea supone que las ciudades vecinas deben asociarse, repartiéndose entre ellas ventajas y equipamientos, lo cual no siempre es fácil de lograr en la realidad.

Sin embargo, estas políticas resultan ser las más adecuadas para las regiones con estructuras urbanas policéntricas, en razón a la proximidad entre las ciudades, mientras que las políticas estratégicas de competición son más específicas de las grandes ciudades o de las redes urbanas monocéntricas.¹⁵¹

De hecho, en la práctica, el continuar insistiendo tan sólo en las redes de competencia está contribuyendo tantas veces a poner en marcha acciones comunes concurrentes entre sí, en varias ciudades próximas, que anular unas a otras las ventajas inicialmente logradas.

Podría pensarse que el modelo de agrupamiento y complementariedad entra en contradicción con la tendencia de ciertas actividades a localizarse en los principales nodos o centros de gravedad del sistema urbano, particularmente las actividades de mayor especialización y máximo rango, lo cual reforzaría la eficacia del principio de jerarquización y dominio; y primaría la estrategia de competición. Sin dejar de ser esto cierto, hemos de tener en cuenta que, aun en este caso, el modelo de redes constituye una estrategia complementaria muy útil para las ciudades medias que, mediante el proceso de asociacionismo y complementariedad, podrían competir con los grandes

¹⁴⁸ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 62-65.

¹⁴⁹ Ídem.

¹⁵⁰ Ídem.

¹⁵¹ Ídem.

centros urbanos, lo cual de otro modo sería difícil de lograr. En este contexto dialéctico entre las tendencias concentradoras y los objetivos de equilibrio, la planeación estratégica tiene, sin duda, un interesante campo de reflexión y aplicación.¹⁵²

GRAFICO 3.8: MODELOS DE PLANEACION INTEGRADA.



FUENTE: Adaptado de Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pág. 38.

Los modelos de planeación integrada deben englobar las redes urbanas regionales en un sistema espacial complejo e interactivo. La multiplicidad de factores exige el diseño de estrategias de coordinación y cooperación.

Conclusiones del capítulo.

Uno de los objetivos del nuevo modelo de Planeación Urbana, sin duda debe analizar la nueva configuración del territorio, a partir de las fuertes transformaciones de fin de siglo, en el marco de la globalización y las nuevas tecnologías de información y comunicación, así como los procesos de reforma estructural en las ciudades mexicanas.

La planificación y el urbanismo de hoy en día deben de mantener siempre un equilibrio entre el ámbito competitivo y la parte sustentable. Y aunque otro de los elementos esenciales que también debería figurar dentro de esta lista de objetivos es la igualdad, entendida tanto desde la perspectiva social, como espacial y económica de la planificación, realmente se debe apostar por una nueva forma de pensar o de construir

¹⁵² Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 62-65.

ciudad, más que hablar de objetivos. En otras palabras, se debe comprender la realidad urbana tal como es, enfrentándose a sus problemáticas y necesidades y aceptando el grado de complejidad y el nivel de esfuerzo que ello comportaría y olvidándose definitivamente de la perspectiva que da una visión sectorial del territorio. Esta realidad se topa frente a una serie de paradojas y necesidades de carácter complejo que necesitan ser resueltas desde una perspectiva integral con políticas y actuaciones de carácter transversal y con una mayor participación de todos los actores que forman parte de la realidad urbana. Por lo tanto las acciones que se realicen en materia urbana deben contemplar la realidad como un ente global, y partir de este punto para lograr un verdadero desarrollo urbano.

Uno de los retos a los que se enfrentan los gobiernos locales y municipales en la implementación de programas de desarrollo urbano (que pueden abarcar desde la realización de obras públicas, el ordenamiento territorial o la mejora de infraestructuras), es la necesidad de incluir las demandas, expectativas, necesidades y opiniones de los ciudadanos. Y al mismo tiempo, lograr una eficiente aplicación técnica de los proyectos.

Los aspectos técnicos y sociales requieren estar en un sano balance que posibilite tanto a los gobiernos locales como a los ciudadanos alcanzar un objetivo común: mejorar la calidad de vida. En el caso del Distrito Federal, la inclusión de las demandas y opiniones ciudadanas en la elaboración de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano es una obligación establecida en la Ley de Desarrollo Urbano. La participación de los ciudadanos se lleva a cabo a través de consultas y audiencias públicas. Además del aspecto normativo, los gobiernos locales requieren generar procesos de planeación participativa en los ámbitos urbanos a fin de garantizar no sólo la concreción de los proyectos, sino en algunos casos incluso la gobernabilidad.

Cuando los gobiernos locales incursionan en la realización de proyectos urbanos, se enfrentan a la condición de espacio público que guardan las ciudades, ya que las intervenciones en el territorio se vuelven objeto de interés común, y por ende, se traducen en materia de discusión. O dicho de otra manera, deliberación pública.

CAPÍTULO 4. PROCESO DE DESARROLLO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS URBANOS ESTRATÉGICOS.

En las páginas que siguen se propone orientar la etapa de elaboración de los planes estratégicos, para poder asumir a fondo su papel de catalizador de una gestión relacional y generar una estrategia concreta de desarrollo del territorio, que es lo que se denomina **gestión estratégica**.

La gestión estratégica de una ciudad *“es la que promueve y canaliza la cooperación entre los actores urbanos, es decir, de los que tienen capacidad de transformar la ciudad, para definir una estrategia compartida y sobre todo sinérgica, de la ciudad; impulsar la realización de los principales proyectos motores o estructurantes de la estrategia urbana; y lo que es más importante, que se compartan unos criterios de actuación y el conocimiento sobre sus principales oportunidades.”*¹⁵³

La importancia de tratar el tema de gestión estratégica para esta tesis, radica en la conclusión de que para el análisis de los planes estratégicos promovidos por la Administración Local, se planteaban como un instrumento para que los gobiernos desarrollaran un nuevo tipo de gestión pública, un nuevo enfoque a las políticas urbanas, en la que la interacción entre los actores urbanos, (la gestión relacional o gestión de redes), al iniciarse en el marco de un Plan Estratégico tiene la oportunidad de desarrollarse en la gestión estratégica.

4.1 Diseño, Integración y Evaluación de los Proyectos Urbanos Estratégicos.

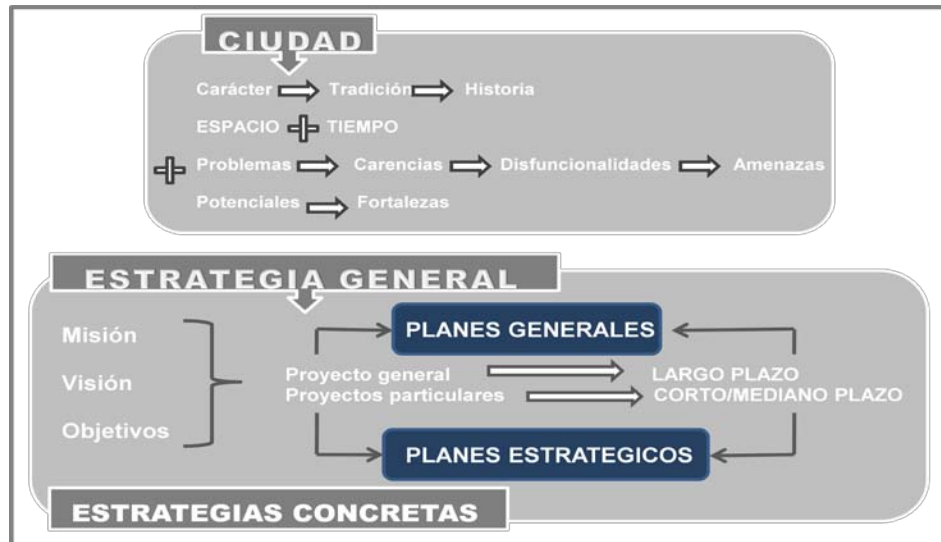
Las ciudades son territorios complejos, donde se desarrollan actividades múltiples, y que se relacionan mediante una red de comunicaciones que dinamiza las relaciones entre los espacios, los usos, las funciones y aquellos que las habitan. Pueden entenderse como conjuntos construidos que se desarrollan y crecen, que consumen recursos, generan relaciones y se comportan como sistemas integrados por redes diversas.

La ciudad es un espacio flexible y en constante cambio, un lugar de relaciones dinámicas, una red diversa, una forma en apariencia igual, pero no en permanencia. En el contexto de las complejas relaciones urbanas que se dan en el espacio físico y el tiempo, que integran sistemas más o menos organizados, las acciones puntuales pueden desencadenar consecuencias para todo el conjunto.

¹⁵³ Cfr. Pascual, i Esteve Josep Maria. De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades. Barcelona. Serie Elements de debat territorial. Num3, 2001. Pp. 36.

Por lo tanto para que el desarrollo de la ciudad sea capaz de afrontar los retos y corregir los desequilibrios que constantemente plantean los diversos escenarios que se originan a medida que estos sistemas evolucionan, es necesaria una planificación estratégica de todo su conjunto. Es necesario enmarcar el desarrollo de la ciudad en una visión estratégica general, determinando la misión, la visión y los objetivos generales, de forma que sea posible predecir y anticiparse a los cambios para planificarlos, descubrir las carencias a resolver y el potencial a desarrollar.

GRAFICO 4.1: CIUDAD Y ESTRATEGIA.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Para ello es recomendable que las autoridades que planifican la ciudad sean capaces de definir, de forma consensuada con los ciudadanos y los agentes que protagonizan las actividades urbanas, el planteamiento general de todo el conjunto y su desarrollo en el tiempo en un **Plan Estratégico para la Ciudad**. Mediante este instrumento se determinan las acciones concretas a desarrollar, el orden de prioridad y el desarrollo su desarrollo en el tiempo.

Este instrumento, a diferencia del planeamiento general (los Planes de Desarrollo Urbano definidos en la Ley General de Asentamientos Humanos),¹⁵⁴ asienta las acciones estratégicas y su carácter. El Plan Estratégico de la Ciudad tiene un enfoque global y estratégico, y define objetivos y líneas de acción encaminados a un desarrollo social, económico y territorial para la ciudad. Se complementa con el Plan de Desarrollo Urbano, ya que este fija en el territorio, mediante los instrumentos de la regulación de usos de suelo y las reglamentaciones para la urbanización y la edificación, las disposiciones del Plan Estratégico.

¹⁵⁴ Ley General de Asentamientos Humanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

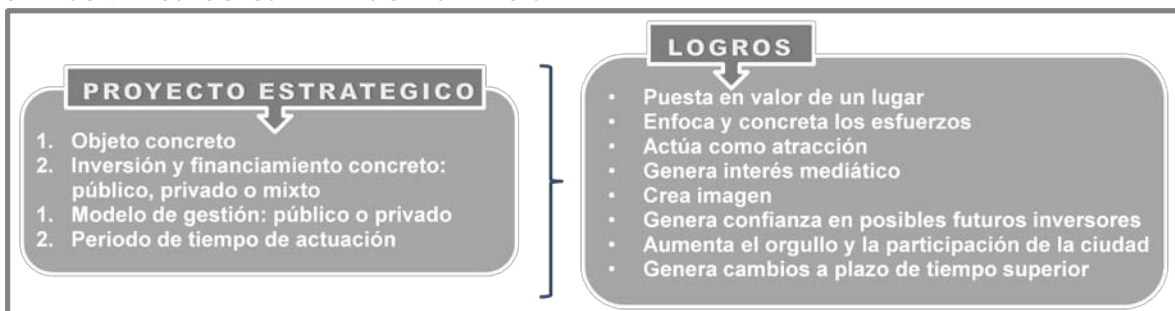
Los Planes Estratégicos son necesarios, ya que los proyectos puntuales aislados de su contexto y de su tiempo no son garantía del éxito, al carecer de una visión plural y de conjunto, en la que se encuentran las sinergias necesarias para poder marcar el desarrollo de una ciudad.

El objeto de los Planes Estratégicos es muy concreto así como su ámbito, la inversión que se necesita, las inversiones y el tiempo de desarrollo. Todas estas variables pueden ser muy diversas y se combinan para crear un proyecto a medida en cada caso.

Los **proyectos estratégicos** se definen dentro del Plan, y aunque pueden ser muy diversos en cuanto a sus sistemas de gestión, financiación, objeto y usos, estos proyectos tienen en común su capacidad para transformar un espacio concreto en un periodo corto de tiempo y preparar el clima para el cambio de un espacio de mayor dimensión. Los proyectos estratégicos son por tanto proyectos que capitalizan las oportunidades territoriales económicas, ambientales, etc.; de la ciudad, y maximizan la inversión para mejorar las oportunidades de desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes.

Con las actuaciones estratégicas se pretende en primer lugar, rescatar un espacio (puede ser un barrio o una ciudad) creando oportunidades en él, atraer la inversión, y generar confianza en los futuros inversores y en la ciudadanía. Esto último (la apropiación de la ciudad por parte de sus ciudadanos) es un factor clave para lograr crear espacios habitables y dinámicos, escenarios para el desarrollo de las relaciones humanas. Los proyectos estratégicos deben conseguir transformar la visión negativa en positiva, y generar el cambio.

GRAFICO 4.2: LOS LOGROS DE LA VISION ESTRATEGICA.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Ante la importante demanda de vivienda por parte de una población con escasos recursos económicos, y como estrategia para lograr ingresos, en los municipios mexicanos se están observando en los últimos años importantes iniciativas de creación de espacios urbanos, que vienen de la mano de promotores del sector privado, y que están generando en muchos casos situaciones de desequilibrio, generando espacios con graves problemas de comunicación y transporte, patologías sociales marginación y delincuencia, y

problemas de abastecimiento en los servicios básicos, como agua, saneamiento, o energía.

Por otra parte, se han observado también grandes movimientos especulativos, motivados en ocasiones por la vivienda y en otros casos por la demanda turística, que últimamente están remitiendo como consecuencia de la falta de liquidez en los mercados financieros, y que están teniendo graves repercusiones territoriales, como la ocupación de espacios de gran valor ambiental, la creación de nuevas ciudades con una escasa planificación, etc. Así mismo, se observan por parte de las propias administraciones públicas, esfuerzos por recuperar centros urbanos y otros espacios centrales que presentan poco dinamismo, e incluso problemas de marginalidad.

Estas situaciones son escenarios ideales para poner en práctica procesos de planificación estratégica que se anticipen a los problemas y que sean capaces de crear un verdadero tejido urbano. Los procesos de producción de ciudad que podrían ser tratados estratégicamente podrían agruparse en las siguientes tipologías:

4.1. a) REGENERACIÓN URBANA

Se desarrollan en espacios urbanos que están consolidados pero que sus actividades presentan ciertas disfuncionalidades o carencias. El objetivo de los proyectos puede estar en la modificación de estas actividades, la implantación de elementos que permitan que estos tejidos se desarrollen o la transformación total del espacio.¹⁵⁵

Algunos ejemplos podrían ser los siguientes:

1. Espacios residenciales. Creación de sistemas de dotaciones (centros educativos, bibliotecas, centros deportivos, centros sociales...) y espacios públicos que rescaten espacios residenciales degradados, inseguros u obsoletos para su transformación en barrios modernos.
2. Estrategias comerciales. Existen espacios que pierden su actividad con el cambio del modelo comercial y requieren incorporar otras actividades diversas o mejorar las existentes.
3. Reconversiones. Ocurren en áreas completas de la ciudad que requieren una reconversión de sus estructuras porque las actividades que albergan han desaparecido.

Este tipo de actuaciones precisan de actuaciones complejas ya que deben considerar espacios ya ocupados, lo que en muchos casos implica realojos, cambios de usos, y otras actuaciones que tienen una notable repercusión en las necesidades de gestión y financiamiento.

Por otra parte, al implicar áreas de la ciudad ya consolidada, suelen ser espacios que cuentan ya con servicios y equipamientos, y en muchas ocasiones también suponen

¹⁵⁵ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. Planificación estratégica de ciudades. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 91-98.

espacios centrales, donde es relativamente más fácil crear un mercado de suelo y valorizar el espacio que en desarrollos de nueva planta en espacios no urbanos, que carecen de servicios e infraestructuras y cuyos costes deben ser sumados a las operaciones. Esto supone oportunidades de cara al financiamiento, que también implican ciertas características a tener en cuenta en los modelos de gestión.

4.1.b) EXPANSIÓN DE LOS NÚCLEOS URBANOS EXISTENTES

Estos proyectos atienden a la planificación de espacios de crecimiento concretos anexos a las ciudades, o en espacios bien comunicados y de fácil acceso para la provisión de redes urbanas y servicios, que suponen en la práctica espacios de ensanche para la ciudad.¹⁵⁶ Esto ocurre en ejemplos claros como:

- i. Nuevas áreas residenciales
- ii. Centros productivos y empresariales
- iii. Áreas comerciales

Y muchos otros espacios que buscan una forma concreta ex-novo sujeta a características físicas concretas. Estos crecimientos son muy atractivos para inversores y promotores, ya que aprovechan las redes de servicios de la ciudad con unos costes más bajos de suelo que aquellos que se dan en las áreas ya urbanizadas. Además, en aquellos lugares donde hay una alta disponibilidad de suelos, son aprovechados para promover espacios de baja densidad, más atractivos para el mercado.

La expansión de los núcleos urbanos es también un escenario muy propenso a procesos de ocupación informal, sobre todo en aquellas áreas más inaccesibles o menos atractivas para el mercado. La ausencia de una regulación de suelo, en unos casos, o de instrumentos efectivos de control, propician este tipo de ocupación, altamente insostenible desde el punto de vista social, pero también ambiental y económico.

4.1.c) DESCENTRALIZACIÓN

Cuando las ciudades crecen y los centros se saturan, esta situación provoca la necesidad de nuevos centros que complementen las actividades completas. En muchos casos, la descentralización o la creación de nuevos espacios urbanos se producen con el objetivo de evitar la dependencia de la ciudad, donde los costes que producen la congestión y la saturación en la utilización de sus equipamientos y servicios justifican la inversión en un nuevo espacio urbano autosostenible.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Cfr. Fernández de Córdoba, Manuel Benabent. *La ordenación Del territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. España. Universidad de Sevilla. 2006. Pp. 63-68.

¹⁵⁷ Ídem.

Estos casos deben ser muy bien planificados y gestionados para evitar generar espacios satélites que, al contrario de los objetivos que persiguen, acaben siendo plenamente dependientes de las ciudades próximas, contribuyendo por tanto a agravar los problemas de saturación.

Este tipo de proyectos son los más complejos dado el gran volumen de inversión necesario, la necesidad de una planificación estratégica y con visión integral capaz de generar auténtica vida urbana.

4.2 La formulación de Programas de Administración para los Planes y Proyectos Estratégicos Urbanos.

El desarrollo de un proyecto urbano de envergadura exige una importante dedicación de recursos, tanto económicos como de personas. Ambos tipos de recursos pueden proceder de entidades públicas o privadas, y de la relación de estos dos elementos y sus diferentes titularidades se extraen los distintos modelos de gestión y las distintas opciones de financiación que incluye cada modelo y que son adoptables ante un proyecto de Producción de Ciudad.

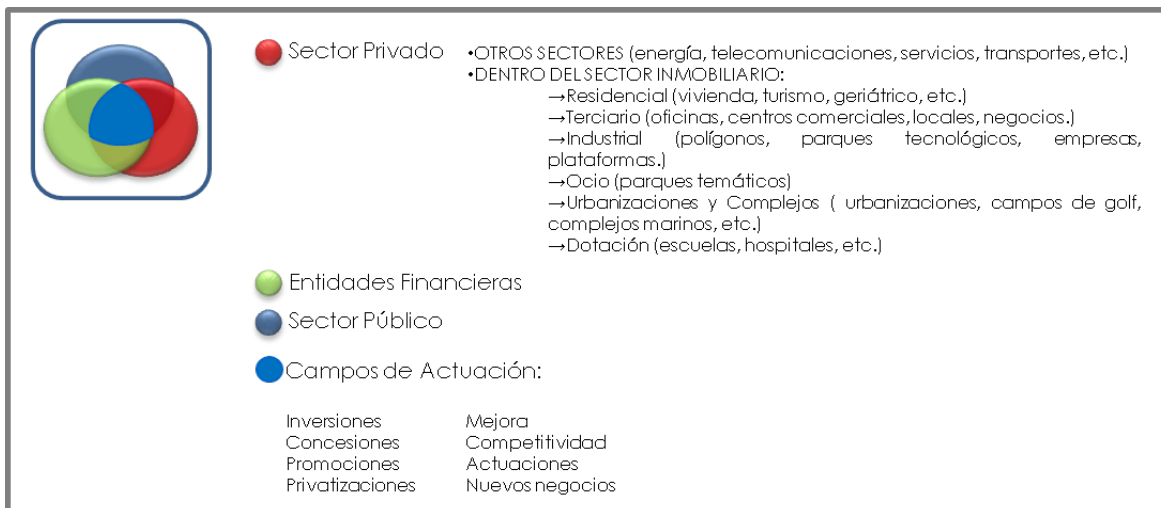
Citando a Eduardo Rojas¹⁵⁸ *“Los problemas de coordinación que presentan los programas de recuperación de áreas centrales, y la complejidad y variedad de las intervenciones que se requieren para alcanzar los objetivos, hace indispensable la intervención pública. Por su parte, la magnitud de las inversiones necesarias y la eficiente asignación de costos entre los beneficiarios, hace indispensable la participación privada en el financiamiento, comercialización, operación y mantenimiento de las obras. Asimismo, la participación y apoyo de la comunidad es un requisito para asegurar apoyo de largo plazo a las iniciativas de recuperación y orientarlas a responder a las necesidades y prioridades de la comunidad. La confluencia productiva de estos actores – tan disímiles en sus objetivos, recursos y modalidades operativas – es el desafío institucional que enfrentan los programas de recuperación urbana y que, en la mayoría de los casos, han sido resueltos mediante instituciones especializadas, a veces controladas por el sector público, otras con participación de los sectores público y privado”.*

¹⁵⁸ Vid. Rojas Eduardo. *Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales*. New York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pp. 120.

En muchos casos de producción estratégica de espacios urbanos (como la recuperación de áreas centrales a la que alude Eduardo Rojas, la creación de nuevas centralidades o la expansión de la ciudad) se plantean **modelos asociativos público - privados**.¹⁵⁹ En este capítulo se presentan las diferentes modalidades de colaboración público privada con sus ventajas e inconvenientes.

Por otro lado cualquier proyecto de producción de ciudad o renovación urbana requiere de un entorno de seguridad jurídica y de intervenciones públicas tendentes a la **atracción de capital privado que coadyuve a financiar el proyecto**. Estas intervenciones se harán por medio de diferentes instrumentos y mecanismos de gestión que se han demostrado exitosos en diferentes partes del mundo, siendo normalmente las más avanzadas en materia de urbanismo estratégico. Sin olvidar que la complejidad de los diferentes sistemas obliga a ser cautos y, analizar muy bien el entorno donde se pretende aplicar un determinado mecanismo de gestión o de financiación, ya que lo que ha funcionado muy bien en un determinado país puede resultar un fracaso en otro.

GRAFICO 4.3: EL SECTOR PRIVADO, PÚBLICO Y LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS.

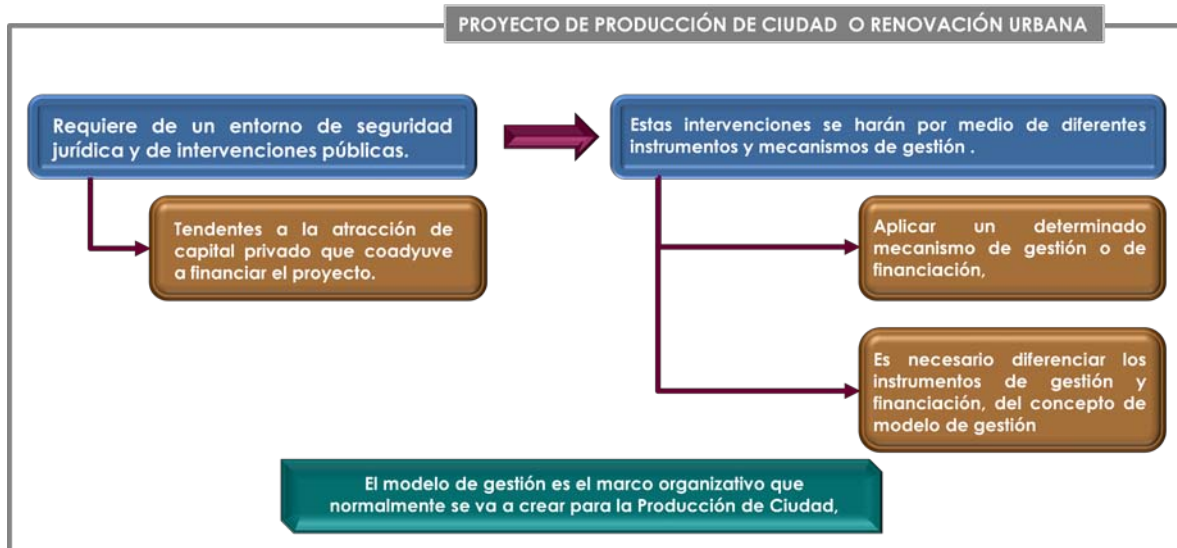


FUENTE: ELABORACION PROPIA

Es necesario diferenciar los instrumentos de gestión y financiación, del concepto de modelo de gestión. **El modelo de gestión es el marco organizativo** que normalmente se va a crear para la Producción de Ciudad, y que en su actividad se va a valer de los instrumentos de gestión más apropiados de todos los que tiene a su alcance para poder alcanzar sus objetivos (ver grafico 4.4).

¹⁵⁹ Cfr. Rojas Eduardo. *Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales*. New York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pp. 120.

GRAFICO 4.4: PROYECTO DE PRODUCCIÓN DE CIUDAD O RENOVACIÓN.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

En este capítulo se analizarán por separado los distintos modelos de gestión, así como los instrumentos de gestión y financiación existentes y la íntima relación que existe entre los mismos.

4.2.1 Los Modelos de Gestión de los Proyectos Urbanos Estratégicos.

El modelo de gestión tiene como objetivo poner a disposición de los objetivos marcados todas las herramientas organizativas y estructurales necesarias y óptimas para mejorar la provisión de los servicios y bienes. En materia de gestión es importante tener en cuenta algunos aspectos antes de diseñar sus elementos particulares:¹⁶⁰

- La gestión de proyectos estratégicos no se puede abordar pensando únicamente en términos de indicadores y recursos, sino que debe tener en cuenta la normativa, los patrones de convivencia, la historia, la tradición y la cultura, y los antecedentes que pueden existir en una comunidad, así como los objetivos a largo plazo establecidos. En este orden de ideas, la respuesta desde el Estado siempre debe darse pensando en el respeto a las leyes y en la lógica de los recursos e indicadores, desde luego, pero sin eludir la lógica de las transformaciones institucionales, culturales y urbanas y siempre con una **visión estratégica**.

Un buen modelo de gestión es aquel que permite cumplir eficaz y eficientemente los objetivos para los que fue creado. Es por eso que a la hora de abordar el diseño de un modelo de gestión específico para un proyecto concreto es importante hacerse las siguientes preguntas (ver tabla 4.1):

¹⁶⁰ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 103-116.

TABLA 4.1: INTERROGANTES PARA UN MODELO DE GESTIÓN.

¿CUÁLES SON LOS RESULTADOS ESPERADOS POR EL PROYECTO?
¿Se trata de un Proyecto de Renovación Urbana?, ¿De Revitalización de un Barrio?, ¿De Desarrollo Regional?, ¿Promoción de Suelo?, ¿Creación de nuevas áreas de Centralidad?, etc.
¿CUÁLES SON LAS MAYORES DIFICULTADES QUE NOS PODEMOS ENCONTRAR A LA HORA DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO?
¿Aspectos Legales o Burocráticos?, ¿Excesiva dilatación en el tiempo?, ¿Problemas Sociales?, ¿Comunicación de los Objetivos?, etc.
¿QUÉ OPCIONES EN MATERIA DE GESTIÓN NOS OFRECE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO APLICABLE?
¿Gestión por parte de una entidad existente o creación de una gestora ad hoc?, ¿Gestión Municipal?, ¿Gestión Sectorial? ¿Varias entidades participando en la co-gestión?, etc.
¿DE QUÉ FORMA VA A CONDICIONAR PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO LA ELECCIÓN DE UN DETERMINADO MODELO DE GESTIÓN?
Por ejemplo, una entidad nueva creada ex profeso va a tener la estructura adecuada al proyecto, pero indudablemente su creación va a suponer un coste y una dilatación en el tiempo superior a si la opción elegida es utilizar o adaptar una estructura existente.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Es importante hacerse estas y otras preguntas para poder diseñar un modelo de gestión que se adecue a las necesidades del proyecto y la consecución de sus objetivos teniendo en cuenta siempre la legislación existente, tanto a nivel federal como a nivel estatal, y las particularidades culturales y sociales de cada municipio o región.

Los modelos de gestión urbana pueden clasificarse en dos grandes categorías:¹⁶¹

1. Modelos de gestión pública:

- i. Los modelos de gestión pública simple son aquellos cuya organización está compuesta por una única administración, que puede pertenecer a cualquiera de los niveles de gobierno. En la mayor parte de los casos de gestión pública de proyectos urbanos, la municipalidad es la administración que acoge y genera este tipo de organismos, aunque existen organismos gestionados directamente por la administración estatal o federal para el manejo de proyectos urbanos de grandes ciudades.
- ii. Los modelos públicos mixtos son aquellos que se dan en organismos de gestión que están compartidos por varias administraciones públicas, de distintos niveles o ámbitos sectoriales.

¹⁶¹ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. Planificación estratégica de ciudades. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 103-116.

2. **Modelos de gestión mixtos** en donde una o varias entidades públicas y privadas participan en la co-gestión del proyecto.

4.2.2 Los Modelos de Gestión Pública.

Si bien pueden existir tantos modelos de gestión públicos como proyectos, las diferentes modalidades pueden agruparse alrededor de **dos modelos** diferentes dependiendo si se trata de una o varias las entidades públicas encargadas de la gestión. Se ponen a continuación dos ejemplos que podrían ser representativos de la mayor parte de los casos: las Oficinas Municipales de Gestión, y las Sociedades Públicas.¹⁶²

4.2.2.1 Órganos de Gestión Municipal.

El Órgano de Gestión Municipal es la **forma más simple de organización** para la ejecución de programas de Producción de Ciudad. Esta figura, que puede tomar la forma de Comité Municipal es una entidad sin consolidación formal pero con la autorización del Gobierno Local, que coordina la acción de las distintas entidades públicas o privadas que intervienen en la ejecución de un proyecto urbano.¹⁶³

*“Estas oficinas que en principio no tienen capacidad jurídica propia, si no que contratan y ejecutan “apoderadas” por el ayuntamiento o municipio al que representan pueden evolucionar y alcanzar la forma de sociedades de capital mixto o de propiedad pública.”*¹⁶⁴

Un ejemplo de Órgano de Gestión Municipal es el Rotterdam City Development Corporation, RCDC. La corporación incluye tres departamentos del ayuntamiento relacionados con el desarrollo urbano, con el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y con asuntos económicos.¹⁶⁵ El objetivo de la Corporación era liderar la ejecución de proyectos de renovación urbana que incluyeron acciones en el proyecto de Kop van Zuid (puerto del sur de Róterdam) y el de la zona de la Estación Central del Ferrocarril. El RCDC pertenece al gobierno de la ciudad, y permanece bajo el control de éste, si bien ha desarrollado capacidades **de trabajo de asociación en red** y puede participar en empresas conjuntas y otros esquemas contractuales con el sector privado para proyectos específicos.

Dado que la creación, capitalización y puesta en marcha de este tipo de sociedades **es un recurso municipal, estatal o gubernamental** este tipo de mecanismos institucionales no

¹⁶² Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 103-116.

¹⁶³ Cfr. Rojas Eduardo. *Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales*. New. York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pp. 199-201.

¹⁶⁴ Vid. Rojas Eduardo. *Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales*. New. York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pp. 199-201.

¹⁶⁵ Ídem. Pp. 205.

requieren de grandes tiempos, ni de complejas negociaciones para su puesta en marcha. Además supone una ventaja para las municipalidades, que cuentan con un órgano de actuación para operar de una manera más ágil y con una menor dependencia de la legislación de las administraciones públicas en materia de contratación y asociación, a la vez que cuentan con una vía directa para la toma de decisiones dentro de las municipalidades. Sin embargo, este modelo también encuentra algunas desventajas, ya que la dependencia de un único organismo (en este caso, la municipalidad):¹⁶⁶

- Restringe su capacidad de maniobra y decisión en proyectos de impacto regional o de actuaciones que puedan involucrar la participación de otros municipios, para lo cual debería negociar con las contrapartes todas y cada una de las decisiones.
- Están sujetas a los cambios políticos y son dependientes de los tiempos electorales, lo que puede ser un inconveniente para el desarrollo de grandes proyectos, ya que no tienen la capacidad de ofrecer garantías a los inversores públicos o privados necesarios para el desarrollo del proyecto.
- Al depender de los presupuestos municipales, se encuentran con dificultades para lograr presupuestos multianuales, muy necesarios para la puesta en marcha de este tipo de actuaciones.

4.2.2.2 Las Sociedades Públicas Simples y las Sociedades Públicas de Capital Mixto.

*“Las Sociedades Públicas se diferencian de los Organismos de Gestión Municipal en que, aunque son **controladas completamente por entidades del sector público**, tienen **capacidad de operar como sociedades privadas** teniendo flexibilidad para operar con bienes inmuebles con la misma flexibilidad de sus contrapartes privadas.”*¹⁶⁷ En este sentido al tratarse de Sociedades tienen una mayor autonomía y capacidad jurídica. Estas sociedades pueden estar participadas por una (capital simple) o varias entidades públicas (capital mixto).

Las sociedades públicas **son el mecanismo más utilizado en la ejecución de proyectos urbanos**. Estas sociedades tienen su origen en el interés particular de una determinada entidad pública (Gobierno Municipal o Regional) o en la confluencia de intereses de varias entidades públicas diversos organismos públicos por el desarrollo de un área, e incluso en el hecho que los organismos participantes son propietarios de tierra en el área y deben cooperar para desarrollarla¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Cfr. Rojas Eduardo. *Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales*. New York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pp. 207-209.

¹⁶⁷ Vid. Rojas Eduardo. *Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales*. New York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pp. 216.

¹⁶⁸ Cfr. Rojas Eduardo. *Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales*. New York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pp. 216.

Un ejemplo de Sociedad Pública simple es **La sociedad municipal 22 @ en Barcelona**. La sociedad municipal **22 ARROBA BCN, S.A.U.**, fue creada en el año 2001 por el Ayuntamiento de Barcelona con la finalidad de impulsar y gestionar la transformación prevista para el proyecto 22@Barcelona, que incluye la creación de más de 4.000.000 m² de nuevo techo, la reurbanización de 37 Km. de calles y la obtención de cerca de 240.000 m² de nuevo suelo público para equipamientos, zonas verdes y viviendas de protección oficial en las antiguas áreas industriales del centro de la ciudad.¹⁶⁹ *“Al mismo tiempo, la sociedad municipal tiene la misión de promover la implantación y el desarrollo de contenidos estratégicos en los nuevos espacios creados y favorecer la proyección internacional de la nueva actividad empresarial, científica, docente y cultural del territorio”*¹⁷⁰. La sociedad 22@Barcelona es una organización en red, pues por un lado se tiene en cuenta la organización estricta del equipo humano que trabaja en la empresa municipal 22@Barcelona y por el otro la organización real los centenares de personas que de una forma u otra colaboran desde cada una de las múltiples actividades profesionales que confluyen en el proyecto.¹⁷¹

Bilbao Ría 2000 es un ejemplo de Sociedad Pública de Capital Mixto. Esta Sociedad es el resultado del compromiso de colaboración de las Administraciones Públicas de distintos niveles con competencias en la ciudad Bilbao, en una tarea común dirigida a la transformación de su área metropolitana. Bilbao Ría 2000 se ocupa de coordinar y ejecutar diversas actuaciones que integran urbanismo, transporte y medio ambiente, mediante proyectos desarrollados con un enfoque global y que se ajustan a las directrices de planificación urbana determinadas por las autoridades urbanas.¹⁷²

Bilbao Ría 2000 se creó como una Sociedad Anónima de capital público con el objeto de impulsar el desarrollo de los suelos propiedad de la Administración, creándose una entidad sin ánimo de lucro en la que participasen al 50% las Administraciones Autonómicas (la equivalencia en México a las Administraciones Estatales) y las del Estado (en México, el Gobierno Federal) con representantes al máximo nivel. La distribución de participación se reparte de la siguiente manera:¹⁷³

→ **Administración del Estado:**

- SEPES (Entidad Pública Empresarial de Suelo): 25% / Autoridad Portuaria de BILBAO: 10% / ADIF: 10% / Feve: 5%.

→ **Administración Autonómica y Local:**

- Gobierno Vasco: 15% / Diputación Foral de Bizkaia: 15% / Ayuntamientos de Bilbao: 15% / Ayuntamiento de Barakaldo: 5%.

¹⁶⁹ Cfr. Rojas Eduardo. *Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales*. New York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pp. 218.

¹⁷⁰ Vid. Rojas Eduardo. *Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales*. New York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pp. 218.

¹⁷¹ Cfr. Rojas Eduardo. *Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales*. New York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pp. 219.

¹⁷² Ídem. Pp. 221.

¹⁷³ Ídem. Pp. 221.

El Consejo de Administración de Bilbao Ría 2000 está formado por 20 miembros, representantes al máximo nivel de cada una de las Administraciones o empresas públicas que forman parte de la Sociedad. Su Presidente es el Alcalde del Municipio de Bilbao; y su Vicepresidente, el Secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación del Ministerio de Fomento del Gobierno Central. El equipo técnico de Bilbao Ría 2000 está formado por 25 personas y cuenta con el apoyo de asistencias técnicas externas para la realización de los diferentes estudios, proyectos y direcciones de obra.¹⁷⁴

*Este modelo de gestión se diseñó con los siguientes objetivos:*¹⁷⁵

- *Captar financiación pública de los distintos niveles de administración, dado que los proyectos tendrían una repercusión no sólo a nivel ciudad, sino a nivel metropolitano, y en distintos ámbitos sectoriales. Por ello se involucraron además de los tres niveles de la administración (Estado, Comunidad Autónoma y Municipios), las empresas públicas de gestión de suelo e infraestructuras ferroviarias y portuarias.*
- *Ser capaz de dar continuidad y garantías al desarrollo de los proyectos, dado que estos estaban planificados en un horizonte temporal superior a los de las propias administraciones. La creación de un consejo directivo integrado por diversas administraciones previene los cambios no justificados o motivados por presiones particulares en las políticas de actuación de la Sociedad.*
- *Captar inversión privada, para lo que se diseñó un modelo societario capaz de negociar directamente con el sector privado, sin las restricciones jurídicas de las Administraciones Públicas.*
- *Adaptarse a los cambios y modificaciones de los proyectos, mediante la creación de un potente y eficaz equipo técnico que complementa a los equipos de las municipalidades, operando en un marco estratégico y multidisciplinar.*
- *Ser autosostenible y transparente en el manejo de los beneficios. Para el logro de este objetivo, Bilbao Ría 2000 se constituyó como una sociedad sin ánimo de lucro, lo que le obliga a dedicar un porcentaje mínimo del 70% de sus ingresos a la reinversión en sus objetivos fundacionales.*

4.2.2.3 Las Mancomunidades.

“Las mancomunidades son organismos compuestos por la asociación de varios municipios, con objeto de proveer servicios públicos, bien de forma directa, en el que la mancomunidad ejecuta ella misma los servicios, bien de forma indirecta a través de la contratación a empresas. Las mancomunidades se conforman para dar respuesta a los costosos mantenimientos de determinados servicios, como saneamiento, limpieza, alumbrado, tratamiento de aguas o residuos, etc. basándose en una estrategia de

¹⁷⁴ Cfr. Rojas Eduardo. Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales. New. York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pp. 222.

¹⁷⁵ Vid. Rojas Eduardo. Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales. New. York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pp. 222.

*economías de escala. También así para el caso de la gestión urbana, dando servicios técnicos a todos los municipios desde una sola oficina, si bien las tramitaciones administrativas de expedientes se dan dentro de cada una de las municipalidades que las componen”.*¹⁷⁶

Las mancomunidades son ejemplos de gestión pública que aportan agilidad en las decisiones y las tramitaciones técnicas, calidad de los servicios, disminuyen costes, y superan problemas como los de la falta de capacidad técnica que a veces se dan en las municipalidades por la falta de recursos. Pueden ser oficina técnica tanto para llevar a cabo procedimientos de planificación consensuada de los proyectos, como para la gestión y operación de los mismos.

Este tipo de modelo opera bajo la legislación que rige el funcionamiento de las administraciones públicas, y por tanto se encuentra sometida a las mismas restricciones que las municipalidades en materia de contratación y presupuestos.

4.2.3 Modelos de Gestión Mixtos: Las Asociaciones Público Privadas.

Durante los últimos años, el fenómeno de la asociación público-privada (APP) se ha desarrollado en numerosos ámbitos incluido la Producción de Ciudad. La característica de esta cooperación, en general a largo plazo, es la función asignada al **socio privado**, que **participa en las distintas fases del proyecto** de que se trate (diseño, ejecución y explotación), **soporta los riesgos** tradicionalmente asumidos por el sector público y **contribuye con frecuencia a la financiación** del proyecto. La razón fundamental que impulsa este tipo de asociaciones nace de la necesidad de la Entidad Pública de tener acceso a una **capacidad técnica, de gestión y a una financiación** de la que carece dentro de su propia estructura.

La utilidad de cada tipo de arreglo institucional e instrumento varía de caso en caso ya que depende de las características propias de los programas de inversión, del entorno socioeconómico en que se desarrolle la experiencia, y de la capacidad institucional de las partes públicas y privadas interesadas. Sin embargo, la mayor parte de estas formas han sido usadas con éxito en el contexto Latinoamericano. Más aún, el interés por las asociaciones público - privadas (Public - Private Partnership; PPP) para el desarrollo urbano ha aumentado considerablemente en los países en vías de desarrollo, fundamentalmente por la **necesidad de captar recursos privados** para financiar proyectos públicos¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Vid. Rojas Eduardo. *Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales*. New York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pp. 225.

¹⁷⁷ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 125.

La forma de Asociación Público Privada que se encuentra con mayor frecuencia en programas de Producción de Ciudad son las **empresas de capital mixto**. Este modelo combina eficientemente capacidades tanto del sector público como del sector privado.

“La mayor capacidad y flexibilidad operacional que tienen las estructuras institucionales de asociación público – privada se traduce en una mejor capacidad para hacer frente a proyectos complejos, un acceso a mayores recursos y una mayor supervisión y transparencia en la ejecución de los mismos”¹⁷⁸, lo cual sin duda es un punto a favor a la hora de plantearse este tipo de asociación en un entorno como el mexicano, donde la transparencia es fundamental.

Actualmente existe una gran **variedad de asociación público – privada**. La decisión de elegir un tipo de asociación específica para la ejecución de un proyecto de renovación urbana obedece a una **decisión estratégica**, que deberá tomarse en base a las necesidades de cada una de las partes:

- **Desde el punto de vista de la entidad pública** los factores más relevantes que se van a tomar en cuenta a la hora de afrontar una APP para un proyecto de Producción de Ciudad, son las necesidades de obtener financiación para el mismo, las necesidades de mejorar su capacidad técnica o de gestión, la necesidad de mantener o no el control público sobre el proyecto; siempre teniendo en cuenta que cualquier proyecto de Producción de Ciudad tiene como objetivo principal **mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos afectados**.¹⁷⁹ Es por eso que en ocasiones una administración pública aceptará entrar en una APP que va afectar negativamente a su posición económica, pero a cambio va mejorar algún aspecto de la vida de los ciudadanos a los que gobierna o administra.
- En cambio **los actores privados** se mueven fundamentalmente por un **interés económico** y normalmente aceptarán entrar en una Asociación público- privada cuando tengan expectativas de obtener rendimiento por su inversión o su trabajo, ya sean rendimientos monetarios o de otro tipo. Una empresa privada también puede estar dispuesta a “perder dinero” en un proyecto si este es estratégico y se considera que medio o largo plazo su participación en él pueda reportarle nuevos contratos con una determinada administración pública.¹⁸⁰ En el caso de las ONGs y otras entidades sin ánimo de lucro que puedan participar como socios privados en un proyecto de Renovación Urbana, los beneficios obtenidos de su participación en una APP son de índole moral o social; así por ejemplo una Asociación sin ánimo de lucro para la protección del Centro Histórico de México, considerará entrar en una APP con el Gobierno Municipal y aportar su trabajo y conocimiento de la realidad aunque no exista una contraprestación económica.

¹⁷⁸ Vid. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 126.

¹⁷⁹ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 126-128.

¹⁸⁰ Ídem.

4.2.4 Las Agencias de Desarrollo.

El desarrollo de las ciudades y la cada vez mayor complejidad de la gestión urbana, donde se conjugan intereses sociales, económicos, y políticos que deben además regularse por criterios técnicos establecidos en los Planes de Desarrollo Urbano y en la legislación vigente, unido a las exigencias cada vez mayores de una competitividad que pasa al plano global, requiere de fórmulas de gestión urbana ágiles y eficaces, capaces de maximizar la utilización de los recursos y dar respuestas eficientes y rápidas a problemas cada vez más complejos.

La configuración física del espacio responde a las necesidades de la ciudad y a factores de la vida urbana que tienen sus raíces en muy distintos ámbitos: social, económico, político, ambiental. Las respuestas por tanto deben basarse en una información en tiempo real, que supere las visiones de planificación sectorial.

Ante estas necesidades, los organismos públicos, y más concretamente las municipalidades, precisan de apoyos adicionales y de estructuras flexibles que les permitan actuar con eficacia. Sin embargo, dados los escasos márgenes presupuestarios con que muchas veces cuentan, así como las restricciones que a veces supone la burocracia, se precisan soluciones que superen los ámbitos de competencia de las instituciones, pero que se encuentren perfectamente alineadas con sus intereses para el desarrollo de dichas respuestas a las necesidades de la ciudad.

En el contexto de esta problemática, surgen las posibilidades de desarrollar estructuras de gestión paralelas que, con distintos grados de competencias sobre la planificación, facilitan el desarrollo de esta tarea para generar grandes proyectos de desarrollo urbano, así como para dar respuesta a las diversas propuestas que surgen tanto desde el ámbito de lo público-político, como de lo privado. Estas estructuras de gestión son las que aquí se denominan genéricamente AGENCIAS DE DESARROLLO.

4.2.4.1 La necesidad de una Agencia de Desarrollo en la Producción de Ciudad.

Existen Agencias de Desarrollo en muchos ámbitos de la gestión de políticas sectoriales, siendo las más comunes las agencias de desarrollo regionales, las agencias de desarrollo económico, las agencias de desarrollo sectoriales y las agencias de desarrollo urbano.

Las Agencias de Desarrollo para la Producción de Ciudad surgen tras la identificación de un proyecto, la necesidad de elaborar un plan estratégico de desarrollo que supere la visión de planificación física o las restricciones que impone la planificación tradicional. El hecho de que estas agencias abarquen tantos ámbitos incrementa la operatividad de estos organismos, ya que lejos de reproducir un modelo rígido, se adaptan a las

necesidades del territorio. El único rasgo común a todas las agencias de desarrollo es que sus actividades están siempre ligadas al desarrollo del potencial endógeno de la zona.¹⁸¹

En este sentido la creación ad-hoc de una Agencia de Desarrollo supone un paso indispensable en el proceso de Producción de Ciudad desde una visión estratégica. La planificación Estratégica es una herramienta por excelencia de la Gerencia Estratégica, que consiste en la búsqueda de una o más **ventajas competitivas de la organización** y la formulación y puesta en marcha de estrategias permitiendo crear o preservar sus ventajas, todo esto en función de la Misión y de sus objetivos, del medio ambiente y sus presiones y de los recursos disponibles.¹⁸²

Desde este prisma las ventajas competitivas de una agencia de desarrollo frente a la capacidad tradicional de la municipalidad son notorias.¹⁸³

Las agencias de desarrollo:

1. Pueden **superar la visión municipal** y determinar actuaciones que abarquen a más de una municipalidad.
2. **Agilizan los trámites** y son más efectivas que los municipios al centrar su actividad en un solo objetivo.
3. Incorporan modelos de gestión que vienen de la **práctica privada**, gracias a que se regulan por la legislación mercantil.
4. Al ser participados en sus consejos directivos, **aportan estabilidad y permanencia a los proyectos** en cuanto a su gestión y su financiación.
5. **Están liberadas de otras funciones** que si tiene encomendadas el municipio (por ejemplo, de gestionar servicios como limpieza, seguridad, saneamiento, etc.) que les impiden a las municipalidades poder centrar sus esfuerzos en la planificación.
6. Tienen una **visión de más largo plazo** al no estar sujeta su gestión a la legislatura de gobierno o al período electoral, etc.

*“Es destacable el hecho de que en ocasiones, las agencias que fueron creadas ad-hoc para un determinado proyecto, han superado estos objetivos y se han mantenido para poder desarrollar nuevos retos, convirtiéndose en estructuras estables que perduran en el tiempo y co-actúan junto con las municipalidades para un desarrollo estratégicamente planeado del territorio”.*¹⁸⁴

¹⁸¹ Cfr. Mochi, Alemán Prudencio. Agencias de desarrollo México. Grupo Reforma. 2006. Pp. 8-14.

¹⁸² Cfr. González, Hernando. Las agencias de desarrollo regional instrumentos claves para la gestión e implementación de estrategias de desarrollo con visión de largo plazo. Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP. Colombia, 2003. Pp. 18.

¹⁸³ Ídem.

¹⁸⁴ Vid. González, Hernando. Las agencias de desarrollo regional instrumentos claves para la gestión e implementación de estrategias de desarrollo con visión de largo plazo. Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP. Colombia, 2003. Pp. 19.

4.2.4.2 Caracterización de las Agencias de Desarrollo Urbano.

Una Agencia de Desarrollo Urbano es un **tipo de asociación formal**, compleja y específica, creada para mejorar la eficacia en la gestión de un Proyecto de Producción de Ciudad, superando las visiones sectoriales, partidistas, regionales y cortoplacistas. Las agencias de desarrollo pueden ser **públicas o mixtas**, dependiendo de los modelos de financiación que se escojan para su operación. Si se identifican las capacidades de los integrantes de la Asociación de Desarrollo, y se contrastan con las necesidades del proyecto, se pueden identificar las estructuras más adecuadas para cada agencia:¹⁸⁵

Las agencias de desarrollo urbano permiten además:

1. La **planificación estratégica** de los crecimientos urbanos y de los procesos de renovación y replanteamiento de las estrategias de crecimiento.
2. **Gestionar integralmente los proyectos** (estrategia, planificación, gestión y operación), y complementar técnicamente a los cuerpos técnicos de los municipios.
3. Actuar como un **organismo proactivo** y no reactivo frente a los problemas y necesidades de los municipios.
4. Actuar como un **aglutinador de opiniones** y un elemento “neutral” que fomente y permita la participación de la ciudadanía y de todas las fuerzas sociales, económicas y políticas en la planificación y desarrollo de los proyectos, así como ser un catalizador para la puesta en marcha de proyectos urbanos.

Las Agencias de desarrollo suelen estar participadas por un buen número de entidades diferentes. Lógicamente cuanto mayor sea la envergadura o la complejidad del proyecto o afecte a un mayor número de sectores o ámbitos, mayor será el número de entidades que participen en la gestión de la Agencia de Desarrollo. A grandes rasgos podemos clasificar los potenciales integrantes de una Agencia de Desarrollo en 3 tipos: Público, Privado y Social.¹⁸⁶ En el siguiente gráfico se ejemplifican el tipo de entidades que suelen conformar estas Agencias (ver gráfico 4.5).

Las Agencias de Desarrollo para alcanzar sus objetivos replican estructuras de entidades privadas.

¹⁸⁵ Cfr. Mochi, Alemán Prudencio. *Agencias de desarrollo*. México. Grupo Reforma. 2006. Pp. 8-14.

¹⁸⁶ Ídem. Pp. 10-14.

GRÁFICO 4.5: PRINCIPALES PARTICIPANTES DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO URBANO.



FUENTE: Adaptado de Mochi, Alemán Prudencio. *Agencias de desarrollo*. México. Grupo Reforma. 2006. Pp. 14.

4.2.5 Competencias de las Agencias de Desarrollo Urbano.

Las tipologías de las agencias presentan algunas diferencias, aunque en general no suelen estar fuera del ámbito de lo privado (ver gráfico 4.6). Aquí se debe diferenciar entre las **agencias de desarrollo**, que diseñan, planifican, gestionan y en ocasiones operan un proyecto, y las **entidades gestoras de proyectos**, cuya responsabilidad se restringe al desarrollo de la operación de un proyecto concreto.¹⁸⁷

*“Las agencias de desarrollo urbano podrían definirse y diferenciarse de los mecanismos de gestión más focalizados en proyectos, por lo siguiente”.*¹⁸⁸

- *“Están dotados de competencias que les permiten ser más eficaces en los procesos de diseño de estrategias, planificación y programación, gestión y operación de los proyectos, y complementan las acciones de los gobiernos municipales, de forma coordinada y con la agilidad que les supone que en muchas ocasiones los propios equipos técnicos municipales sean parte de estos organismos”.*
- *“Son organismos de consenso y debate. Las organizaciones y estructuras de estas agencias pueden diseñarse de manera que estas agencias puedan superar intereses partidistas y electorales, así como períodos de gobierno”.*
- *“Son espacios de encuentro y acuerdo entre ciudadanos y autoridades, lugares donde se contribuye a construir a una visión integral sobre el desarrollo de la ciudad”.*
- *“Son organizaciones donde se practica la consulta pública y que suponen un marco **neutral** para el diseño y operación de procesos de participación abiertos”.*

¹⁸⁷ Cfr. Mochi, Alemán Prudencio. *Agencias de desarrollo*. México. Grupo Reforma. 2006. Pp. 16.

¹⁸⁸ Vid. Mochi, Alemán Prudencio. *Agencias de desarrollo*. México. Grupo Reforma. 2006. Pp. 16-17.

GRÁFICO 4.6: COMPETENCIAS DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO.

FUNCION	COMPETENCIAS
POLITICO ESTRATEGICO	<ul style="list-style-type: none"> •Diseño de las políticas públicas que rigen el desarrollo de las actividades económicas y sociales. •Aprobación de los planes reguladores urbanos.
REGULACION	<ul style="list-style-type: none"> •Diseño de los planes reguladores. •Velan por el cumplimiento de la legislación. •Tramitan y legitiman los proyectos. •Arbitran las relaciones entre proveedores de servicios públicos y la ciudadanía.
PROMOCION Y DESARROLLO	<ul style="list-style-type: none"> •Diseño de los planes reguladores. •Velan por el cumplimiento de la legislación. •Tramitan y legitiman los proyectos. •Arbitran las relaciones entre proveedores de servicios públicos y la ciudadanía.
OPERACION	<ul style="list-style-type: none"> •Operan y mantienen las infraestructuras y servicios. •Desarrollan servicios públicos. •Desarrollan servicios comerciales.

FUENTE: Mochi, Alemán Prudencio. *Agencias de desarrollo*. México. Grupo Reforma. 2006. Pp. 18.

Las agencias de desarrollo deben ser diseñadas de forma que respondan a las necesidades y características de los proyectos. Podrán por tanto hacer hincapié garantizar la continuidad, cuando se trate por ejemplo de proyectos que tengan un impacto regional en municipios con distintas administraciones; o reforzar estructuras que permitan una mayor flexibilidad a la hora de captar recursos, como las sociedades públicas, que pueden operar como empresas a la vez que colaboran estrechamente y con una relación privilegiada con las administraciones locales, lo que les permite operar con mayor agilidad y menores costes de transacción; o primar la participación de agentes privados, para garantizar financiación; etc.¹⁸⁹

4.2.6 Criterios para la redacción de Proyectos Estratégicos.

Para el caso de México tras observar los ejemplos de desarrollos, se extraen algunas ideas necesarias para poder poner en marcha este tipo de proyectos.

¹⁸⁹ Cfr. Mochi, Alemán Prudencio. *Agencias de desarrollo*. México. Grupo Reforma. 2006. Pp. 17.

*“Los criterios técnicos son aquellos que tienen que ver más estrechamente con la planificación física del territorio. Son aquellos que deben tomarse a consideración a la hora de planificar un desarrollo con implantación en el territorio, y pueden ser aplicables tanto a espacios urbanos como a espacios de nueva planta”.*¹⁹⁰

De igual manera los criterios de gestión deben considerarse a la hora de diseñar un modelo de gestión, si bien se debe tener en cuenta que cada proyecto o cada caso precisan de un modelo de gestión adecuado a sus características específicas, y en muchos casos, a cada momento de desarrollo del proyecto.¹⁹¹

4.2.6.1 Criterios Técnicos.

El presente capítulo pretende representar los elementos vertebradores para la ejecución de un proyecto urbano estratégico.

En todo proyecto urbano estratégico debe plantearse, desde el principio, y repetidamente a lo largo de todo el proceso, la referencia a estos elementos, lo que garantizará coherencia entre los resultados obtenidos en los distintos sectores, dando lugar a una respuesta integral.

4.2.6.1.1 Reflexión.

Reflexión sobre el modelo de ciudad que se desea.

La fase inicial de todo proceso de ordenación urbana debe ser necesariamente la reflexión sobre el futuro de la ciudad. Los proyectos urbanos son unas de las mejores herramientas con que cuenta una ciudad para su desarrollo. Para ello, es fundamental que respondan de forma precisa y adecuada a la situación presente, y con visión positiva y propositiva hacia el futuro. Para sentar las bases de un buen proyecto urbano es fundamental:¹⁹²

- Partir de la idea del modelo de ciudad deseado, entendida la ciudad no sólo como un conjunto físico de elementos, sino de espacios y oportunidades para las relaciones humanas, sociales, económicas.
- Hacerlo con ambición.
- Y en coherencia con la realidad de la ciudad, con su historia, la idiosincrasia de sus gentes, su relación con el territorio, sus potenciales, las relaciones presentes y

¹⁹⁰Vid. Banco Interamericano de Desarrollo. *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. New York. BID. 1997. Pp. 69.

¹⁹¹Cfr. Banco Interamericano de Desarrollo. *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. New York. BID. 1997. Pp. 69.

¹⁹² Cfr. Pascual, i Esteve Josep María. *La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona. Diputación de Barcelona CIDEU. 1999. Pp.158-159.

posibles con los elementos de su entorno (desde el metropolitano hasta el federal y el continental).

- Establecer criterios únicos y comunes para los análisis y las propuestas.
- Garantizar la desarrollabilidad de las propuestas, con realismo y anticipación de los futuros escenarios.
- Promover la participación de todos los organismos y ciudadanos interesados.

Reflexión sobre las oportunidades que ofrece el lugar.

Cada lugar presenta una personalidad y unas particularidades que son imprescindibles considerar previamente a la redacción de un proyecto urbano. Estas características vendrán analizadas y elaboradas en las fases del proyecto, pero es importante tener en cuenta la singularidad de cada ámbito en cualquier momento del proceso. Esto hará que cada proyecto urbano sea único y personalizado según el lugar y el momento.

4.2.6.1.2 Estrategia.

*“En un marco de competitividad entre las ciudades por atraer la inversión, el desarrollo y la población, las ventajas competitivas serán para aquellas áreas urbanas que ofrezcan la mejor calidad y combinación de servicios al ciudadano, acorde con las nuevas demandas sociales y económicas”.*¹⁹³

Por ello, es muy importante individualizar desde el principio y desarrollar la estrategia que dará éxito al proceso; así como un contexto de trabajo flexible y con capacidad de reacción para dar respuesta a las necesidades que se van presentando de acuerdo con la modificación de los objetivos según estos van siendo alcanzados.¹⁹⁴ Por tanto, **es importante la búsqueda de metodologías que superen la planificación urbana tradicional y se centren en técnicas de planificación estratégica.**

La primera técnica de planificación estratégica se basa en la organización, en la búsqueda de ese modelo de gestión flexible que permita atacar los procesos desde un punto de vista más amplio, más abierto, participativo, flexible, centrado en los objetivos, creativo, rentable, capaz de reconducir procesos, proactiva y no reactiva, inclusiva, socialmente equilibrado, etc.¹⁹⁵

¹⁹³ Vid. Pascual, i Esteve Josep María. *La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona. Diputación de Barcelona CIDEU. 1999. Pp.161.

¹⁹⁴ Cfr. Pascual, i Esteve Josep María. *La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona. Diputación de Barcelona CIDEU. 1999. Pp.161.

¹⁹⁵ Ídem. Pp. 161-162.

El enfoque técnico debe tomar en consideración puntos como:¹⁹⁶

- Un **enfoque que nazca del territorio** a la hora de definir la política de desarrollo, lo que supone basarse en los recursos particulares de cada ámbito territorial con el fin de responder mejor a las necesidades locales.
- Un **enfoque ascendente**, lo que significa que en todas las fases del programa, la búsqueda de soluciones y las decisiones parten desde abajo hacia arriba. Se trata de implicar a los agentes locales, teniendo en cuenta al mismo tiempo las realidades propias de cada territorio, con el fin de fomentar la participación de la población.
- La identificación de una **estrategia común y acciones innovadoras** necesarias para luego aplicar estas decisiones y gestionar las subvenciones procedentes de los fondos públicos con autonomía local.
- La **innovación**, es decir, el carácter innovador de las acciones promovidas por los beneficiarios finales, de manera que aporten un valor añadido respecto a otras intervenciones en el ámbito territorial. Se trata, por tanto, de buscar nuevas soluciones a problemas, a las que además se les pide transferibilidad hacia otras zonas.
- Un **enfoque integral y multisectorial** que supone contemplar conjuntamente las potencialidades de los diferentes sectores de la economía, la sociedad, y los recursos locales. El enfoque tiene influencia sobre las acciones realizadas, así como sobre los resultados previstos y el impacto, en la medida que favorece aglutinamientos y sinergias.
- Una **visión de conjunto** que implica, a partir de un conocimiento de lo local y de lo particular, una integración de elementos concretos que dé lugar a un ámbito global con una planificación conjunta y de largo alcance.
- Unas **modalidades de gestión y financiación**, muy importante tenerlas en cuenta, ya que influyen en la flexibilidad de las propuestas del Programa de Desarrollo Urbano, a lo largo de todo el período de realización, y en el tipo de proyectos que se vayan a subvencionar.
- Un enfoque inclusivo, a partir de la **concertación social e institucional**.
- Los **criterios estratégicos** que deben regir el desarrollo del proyecto (ej.: planificación flexible y adaptable, interacción entre usos, proyectos ancla, planificación ambiental y socialmente sostenible).
- La posibilidad de identificar **proyectos emblemáticos** dentro del proyecto estratégico, que pueden ejercer de elementos tractores e impulsores.
- La **sostenibilidad** como objetivo prioritario para asegurar la generosidad del proyecto, un reparto equitativo de los ingresos a generar y la garantía de futuro.
- Contar con un **Diagnóstico** en profundidad, participado, y prestando atención al entorno como base para garantizar la efectividad del proyecto.
- Aprender de la **experiencia existente** en la temática y en otros proyectos estratégicos realizados en la zona.
- La búsqueda de **sinergias** con otras actuaciones realizadas en el contexto.

¹⁹⁶ Cfr. Pascual, i Esteve Josep María. *La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona. Diputación de Barcelona CIDEU. 1999. Pp.164.

En todo momento es imprescindible **una lectura transversal** del proceso, que ponga en relación los diferentes agentes, sectores, etapas del proceso, para asegurar que el proyecto, en cada una de sus partes, refleja los criterios y los resultados integrados de cada una de ellas.

4.2.6.1.3 Respuesta.

Sobre la base de las reflexiones realizadas y de las estrategias seleccionadas, el proyecto urbano se desarrolla en un proceso en el que todas las fases tienen como objetivo común el dar una respuesta a las necesidades reales, presentes y futuras, y que contemple las expectativas que recaen en el ámbito.¹⁹⁷

4.2.6.1.4 Análisis.

Esta respuesta se obtiene a raíz del estudio integral de la situación actual. De ahí la importancia del **análisis** exhaustivo para obtener un modelo de éxito. **Cada lugar tiene sus propios condicionantes, sus necesidades y su propio potencial** y cada proyecto que se desarrolla está sustentado en esos impulsos que contienen el territorio y sus actividades.¹⁹⁸

El análisis previo de todas las condiciones que se encuentran en torno al proyecto será parte de la clave que garantice el éxito.

La importancia de un buen análisis previo recae en:

- Respuesta concreta a las **necesidades reales**
- Detecta las **potencialidades** que tiene un territorio
- Describe las **disfuncionalidades y permite resolverlas**
- Detecta las **capacidades posibles**
- Tiene en cuenta **el lugar**

4.2.6.1.5 Confrontación Necesidades – Potencialidades.

Para la realización de un proyecto realista y coherente con el lugar y el entorno se debe producir una confrontación entre las verdaderas necesidades identificadas y las posibilidades que el lugar ofrece.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Cfr. Pascual, i Esteve Josep María. La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas. Barcelona. Diputación de Barcelona CIDEU. 1999. Pp.168.

¹⁹⁸ Ídem. Pp.170.

¹⁹⁹ Ídem. Pp.173.

Es importante evitar las falsas necesidades y la valoración excesiva de las capacidades que a veces puede producirse a raíz de optimismos o distintos intereses.

4.2.6.1.6 Propuesta.

Gracias a los instrumentos del análisis y de la confrontación necesidades–potencialidades, es posible redactar una **propuesta que responda con éxito a los diferentes condicionantes y objetivos.**

Este momento debe entenderse como una oportunidad para llevar a cabo un proyecto estratégico con una visión de largo plazo que incluya desde su origen los criterios de **urbanización sostenible, eficiencia energética, movilidad sostenible, integración social, y otros que superen las deficiencias de las ciudades actuales**, que ya tienen complejas, difíciles y costosas soluciones; y que mejoren la calidad del espacio urbano, haciéndola atractiva para la captación de actividades y población, buscando la armonía entre los espacios donde se desarrolla la vida cotidiana de los ciudadanos.²⁰⁰

El objetivo de esta respuesta es el de crear un modelo de éxito con resultados satisfactorios.

El **modelo de éxito** parte de:

- **Enfoque integral**
- **Estructura funcional planificada**
- **Análisis** de todos los condicionantes
- Diseñada para **atraer inversiones**
- **Diversidad de usos en un espacio común**

Los **resultados satisfactorios** suponen una ciudad:

- Que genera **negocios diversos**
- Atractiva para la **inversión**
- Que produce **beneficios para la población**
- Que fomenta la **diversidad social**
- **Funcional y eficiente**
- **Sustentable y sostenible**
- Que crea **oportunidades**
- **Flexible y abierta**

²⁰⁰ Cfr. Pascual, i Esteve Josep María. La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas. Barcelona. Diputación de Barcelona CIDEU. 1999. Pp.176.

Para lograr los objetivos de **atractividad y dinamismo** de la ciudad, es necesario aplicar **conceptos innovadores** en la planificación.

a) PLANIFICACIÓN FLEXIBLE Y ADAPTABLE

Se debe buscar la flexibilidad en la planificación, a través de un plan maestro que equilibre la necesaria **orientación** de los usos a ubicar, pero también la adaptación a las necesidades que plantee la **demand real**. Se trata así de maximizar el atractivo para posibles inversores, siempre dentro de unas líneas o criterios que encajen de forma coherente en el conjunto urbano.²⁰¹

b) SOSTENIBILIDAD – RENTABILIDAD

Será necesario **anticiparse al futuro**, y cada vez más, el concepto de un **diseño urbano proactivo** (con una visión que prevenga la aparición de las problemáticas que afectan a las áreas urbanas actuales) será la clave en la diferenciación entre unos espacios y otros.²⁰² Un nuevo proyecto urbano debe tener un **enfoque definido**, que le permita posicionarse desde el inicio de su desarrollo, y progresivamente adquirir funciones que vayan reforzando su identidad y su atractivo.

En las etapas iniciales, la ciudad debe ir agrupando usos **que vayan interactuando y creciendo según las necesidades de la propia ciudad**.

Uno de los factores claves para lograr el éxito de un proyecto de esta envergadura es la **forma en que se pone en marcha la ciudad**, la elección de los primeros usos y actividades a instalar y el diseño de una correcta proporción de usos, ajustado a las necesidades económico-financieras del proyecto.

En este sentido, se deberá procurar que las distintas fases agrupen usos que permitan la **autosostenibilidad** de los mismos, evitando situaciones en las que se produzcan fuertes dependencias de otras áreas urbanas y se puedan crear suburbios o ciudades dormitorio que finalmente no reproduzcan una verdadera vida urbana. El objetivo último vuelve a ser la generación de un **entorno urbano atractivo para personas y empresas**.

c) INTERACCIÓN ENTRE LOS USOS

Una de las claves del dinamismo y por tanto del funcionamiento correcto de las áreas urbanas se encuentra en la capacidad que tienen las actividades que se dan en la ciudad para interrelacionarse. Y esta interrelación no se puede desarrollar en entornos extremadamente homogéneos y sectorizados. Las actividades comerciales, la residencia, el trabajo y el ocio deben convivir de manera armónica para generar la vida urbana. Una

²⁰¹ Cfr. Pascual, i Esteve Josep María. *La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona. Diputación de Barcelona CIDEU. 1999. Pp.176-182.

²⁰² Ídem.

correcta **proporción de usos mixtos** contribuye a crear **vida urbana**, fomenta la interacción entre los ciudadanos.

La integración efectiva de los usos es un concepto que se está dando en desarrollos urbanos de nueva creación en países como Estados Unidos, Corea, Japón, o Malasia.²⁰³

La **complementariedad y especialización de los usos** ofrecidos supone una importante ventaja para la atracción de actividades que permitan crear un **ambiente urbano dinámico**, donde durante las 24 horas del día convivan actividades y servicios, y se aleje de los modelos de ciudad dormitorio, de las ciudades-polígonos industriales o de los centros deshabitados, donde las oportunidades para el desarrollo de sus habitantes se ven limitadas en muchas ocasiones.²⁰⁴

4.2.6.2 Planificación Ambiental y socialmente Sostenible.

La posibilidad de aplicar criterios de sostenibilidad social y ambiental se torna como una importante oportunidad para evitar repetir en el futuro las patologías sociales y ambientales que sufren algunas ciudades actuales como consecuencia de un hiperdesarrollo muchas veces incontrolado. Estas medidas pueden atajar además problemas por demás experimentados en este país, como el de la seguridad pública, una consecuencia directa, en muchas ocasiones, de situaciones de marginación social y de la falta de acceso a oportunidades de desarrollo de los grupos sociales más desfavorecidos.

4.2.6.2.1 Medidas de mejora Social.

Entre las medidas sociales que se plantarían a la hora de diseñar el programa de usos podría incluirse la introducción de vivienda social de distintos grados en los mismos distritos residenciales, con una mezcla apropiada de niveles socioeconómicos que prevengan situaciones de marginalidad, evitando la concentración de grandes grupos de población con niveles bajos de desarrollo socioeconómico y humano. También una adecuada accesibilidad de las áreas residenciales a los servicios “formales” de la ciudad, así como la provisión de espacios públicos adecuados, o la ocupación continua de la ciudad por actividades que eviten su “desertización”, contribuyen a evitar problemas de exclusión e inseguridad ciudadana (ver tabla 4.2).

²⁰³ Cfr. Pascual, i Esteve Josep María. *La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona. Diputación de Barcelona CIDEU. 1999. Pp.176-182.

²⁰⁴ Ídem.

TABLA 4.2: MEDIDAS DE MEJORA SOCIAL.

MEDIDAS ACTIVAS:	Tales como la instalación de luminarias con paneles solares incorporados, sistemas de control térmico en los edificios, sistemas automatizados para la puesta en funcionamiento de la iluminación vial según la luz ambiental y las necesidades en función de cada uso, luminarias de bajo consumo, empleo de materiales pétreos frente al uso del asfalto (evita el sobrecalentamiento de las áreas urbanas expuestas), fomentar el uso de materiales renovables y reciclajes en la construcción, etc.
MEDIDAS PASIVAS:	A través de criterios urbanos adecuados, tales como la ubicación correcta ubicación de los edificios para aprovechar el soleamiento y la ventilación natural (climatización sostenible de las edificaciones), aumento de superficies ajardinadas con especies naturales, arborización para evitar sistemas de riegos, empleo de agua reciclada para el riego, etc. Por supuesto, también se deberán contemplar medidas para una movilidad sostenible, como acortar las distancias entre usos para no fomentar el transporte privado.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

4.2.6.2.2 Medidas de mejora Ambiental.

La sostenibilidad ambiental de la ciudad podría conseguirse tanto a través de medidas activas, aprovechando además la aplicación de los avances en nuevas tecnologías y materiales aplicadas a la urbanización y la construcción, así como a través de medidas “pasivas” o estrategias de disposición urbana. Estas medidas pueden ser además adoptadas con unos costes muy bajos y además pueden suponer un importante ahorro energético para la ciudad.

a) TRANSPORTE SOSTENIBLE

El diseño de una nueva área urbana está ligado fundamentalmente a la movilidad del área y a la sostenibilidad de ésta. Cada vez más las ciudades y sus responsables se preocupan por la sostenibilidad del transporte y apuestan más por el uso del transporte público.²⁰⁵

De este modo es preciso plantear una estrategia y concepto de organización de los desplazamientos dentro de una **concepción multimodal del transporte** donde se da cabida al autobús, tren, tranvías o metro ligero, taxis, minibuses, etc.

²⁰⁵ Cfr. Lupano, Jorge y Ricardo Sanches. *Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte*. Buenos Aires. CEPAL. 2009. Pp.12.

Es fundamental el fomento del **transporte colectivo**, que puede facilitarse a través de una serie de herramientas:²⁰⁶

- Creación de nuevas o reordenación de líneas de autobuses complementarias a los servicios de transporte guiado.
- Diseño de carriles bus prioritarios.
- Carriles VAO (viales de alta ocupación).
- Intercambios y compatibilidad entre las frecuencias de líneas de autobuses y ferrocarriles y/o tranvías en zonas de intercambio. La atención y coordinación de horarios entre modos incrementa considerablemente el uso del transporte público de ambos modos.

Sin embargo no se puede olvidar el control y la actuación sobre el uso del **vehículo privado** al actuar en la planificación de un sistema de transportes sostenible. El uso del carro privado es un modo que debe convivir con el transporte público pero se ha de controlar su uso mediante medidas tan activas como las citadas para el transporte público.²⁰⁷

- Actuación sobre la gestión de tráfico actual, análisis de asignación de tiempos y priorización de vías según uso (vías ronda, vías de penetración al centro, vías de circunvalación, vías de tráfico restringido y lento al centro,..) apoyándose en sistemas inteligentes de transporte (radares, paneles informativos de congestión, indicadores).
- Restricciones físicas de acceso a zonas peatonales, interrupciones de viarios para evitar tráfico de paso en zonas centrales.
- Restricciones de regulación de acceso (horarias, tipología de tráfico (residentes, carga/descarga).
- Aparcamiento controlado, por horario, entradas y usuarios.
- Fomento del aparcamientos disuasorios en coordinación con las redes de transporte.

Todas estas medidas van en contraposición con las que fomentan el uso del vehículo privado tales como construcción de nuevas vías, nuevos aparcamientos centrales que “atraen” al usuario del coche.

De este modo con el fomento del transporte público se conseguirá un uso más racional y efectivo del suelo público (escaso en las urbes) a favor de zonas verdes, espacios públicos, etc.

²⁰⁶ Cfr. Lupano, Jorge y Ricardo Sanches. *Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte*. Buenos Aires. CEPAL. 2009. Pp. 18.

²⁰⁷ Idem. Pp.22.

4.2.6.2.3 Calidad del Espacio Urbano.

La calidad del espacio urbano tiene una fuerte influencia sobre la **calidad de vida** de sus habitantes. Una adecuada planificación puede incidir en muchos de los aspectos clave que definen la calidad de vida en un espacio urbano:

- **Accesibilidad a servicios públicos y transporte**
- Accesibilidad a servicios **escolares y de educación**
- **Seguridad**
- Entorno **socio-cultural**
- Entorno **económico**
- Entorno y **Diversidad social**
- Acceso a servicios de **Recreación**
- **Vivienda**: ubicación, orientación, espacios verdes
- **Aspectos bioclimáticos**

4.2.6.2.4 Planificación con un Argumento Temático – Proyectos Detonadores.

La elección de un argumento vertebrador del proyecto urbano puede aumentar el atractivo de la nueva área, permitiendo diferenciar el nuevo producto urbano con respecto al resto de ciudades del entorno, proyectando incluso una imagen de prestigio nacional o internacional. Este argumento vertebrador o temático puede configurarse alrededor de particulares características del ámbito, o al concepto de ciudad escogido como tema principal en la generación urbana, como por ejemplo el de innovación tecnológica, el de ciudad del ocio, de la educación, del arte, de la sostenibilidad, etc.²⁰⁸

Asimismo, este efecto generador se puede producir también gracias a proyectos detonadores, arquitectónicos o microurbano, que planteen el acento en elementos representativos, espacios novedosos, etc. (ej.: Museo Guggenheim en Bilbao).²⁰⁹

4.2.6.2.5 Fuente de Oportunidades para los Sectores Público, Privado y para la ciudadanía.

El desarrollo del proyecto urbano debe ser ocasión para que **todos los actores se beneficien del proceso**, único camino para que se involucren completamente, buscando soluciones equilibradas y ajustadas a las necesidades y a las capacidades del área.

²⁰⁸ Cfr. Pascual, i Esteve Josep María. La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas. Barcelona. Diputación de Barcelona CIDEU. 1999. Pp.205.

²⁰⁹ Cfr. Rodríguez, Arantxa. Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana en Bilbao. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitate, 2001. Pp. 19.

Necesariamente este trabajo de equipo requerirá una fuerte **participación de todos los sectores** en cada una de las fases del proceso:

GRAFICO 4.7: SECTORES QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

4.2.6.3 Criterios de Gestión:

4.2.6.3. a) “La necesidad de superar la visión de corto plazo”.²¹⁰

Si realmente se quieren lograr proyectos estratégicos de largo alcance, y evitar los problemas derivados de la falta de planificación urbana, las administraciones públicas en México deben superar la visión de objetivos marcada por los periodos electorales. Al igual que sucede en los países con experiencias exitosas en la planificación a medio y largo plazo, los periodos electorales tienen una mayor importancia en las prioridades de las agendas políticas.

Sin embargo, en esos casos se ha optado por trabajar con agencias de desarrollo bajo esquemas de gestión y financiación complejos, que permiten equilibrar fuerzas entre los distintos intereses, de forma que los proyectos no sufren variaciones para satisfacer

²¹⁰ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 131.

intereses a corto plazo que pongan en peligro los objetivos a mediano y largo plazo, de forma que todos ganen:²¹¹

- Los ciudadanos y usuarios de los futuros proyectos, ya que cuentan con mejores oportunidades de empleo, vivienda, equipamientos, e infraestructuras, factores que repercuten de forma muy directa en su calidad de vida y en la percepción que tienen de las administraciones públicas que han elegido para el gobierno de la ciudad.
- Las administraciones públicas, como impulsoras y desarrolladoras de proyectos exitosos, con gran impacto a medio y largo plazo, de forma que cumplen con sus objetivos de servicio y de mejora de calidad de vida para los ciudadanos.
- En su caso, las entidades financieras e inversores, que aseguran el retorno de la inversión.
- El sector privado, que encuentra nuevas oportunidades de negocio.

4.2.6.3. b) “Mejorar la flexibilidad de los modelos de gestión”.²¹²

En relación con el punto anterior, se deben buscar nuevas fórmulas de gestión que permitan la incorporación de diversas instituciones, así como desarrollar esquemas en los que pueda participar el sector privado, agentes sociales y entidades financieras, que permitan:

- Aportar experiencia para el desarrollo de proyectos con una visión empresarial que genere beneficios económicos a la ciudad.
- Flexibilidad para la toma de decisiones en función de la marcha de los proyectos, así como para acoger propuestas que enriquezcan los proyectos originales.
- Mejorar la transparencia de la gestión, y superar visiones sectoriales o de corto alcance.

4.2.6.3. c) “Definir los incentivos para el desarrollo de buenas prácticas”.²¹³

- i. Sistemas de incentivos a través de las aportaciones del Estado y la Federación, que premian las buenas prácticas en desarrollo urbano. Existen una serie de fondos destinados a la mejora de los espacios urbanos y sistemas territoriales regionales, un ejemplo son los fondos metropolitanos, que cuenta con recursos para estudios y obras de mejora.
- ii. Demostrando los efectos positivos a mediano y largo plazo en la economía municipal como consecuencia de una adecuada planificación en materia urbana,

²¹¹ Cfr. Mochi, Alemán Prudencio. *Agencias de desarrollo*. México. Grupo Reforma. 2006. Pp. 22.

²¹² Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 131-133.

²¹³ Ídem.

en vialidad y transporte, en infraestructuras de saneamiento y abastecimiento de agua, provisión de servicios públicos, etc.

4.2.6.3. d) “Aprovechar la normativa vigente como marco para encontrar soluciones innovadoras”.²¹⁴

Se deben efectuar soluciones innovadoras de gestión, siempre y cuando se establezca como base la legislación actual, sin salirse de los márgenes de la normativa vigente, estableciendo así el marco para la implementación dichas soluciones.

Actualmente existen huecos en el marco legal que permiten el desarrollo de este tema. Por ejemplo, el tema de que los municipios tengan su potestad sobre el uso del suelo abre una brecha enorme para los promotores, que piden cambios de usos a municipios que no tienen siquiera un plan, y estos se las conceden.

Por otro lado, se observa una ausencia de las atribuciones federales. Sólo a través de incentivos se puede acceder a la planificación del territorio. Entonces cuando existe esta ausencia ¿Qué pasa cuando los municipios contravienen la ley? En este sentido, las agencias y la gestión eficiente son una excelente opción para cauterizar estas malas prácticas.

La legislación mexicana es abierta y flexible, además de la Ley de Asentamientos Humanos, cada estado cuenta con su propia normativa de planificación que establece criterios muy básicos quedando en manos de los planificadores la aplicación y el establecimiento de pautas, la toma de decisiones que definan los aspectos estructurantes de la ordenación urbana y la buena práctica con el objetivo de obtener el bien común.

4.2.6.3. e) “Involucrar a la ciudadanía en esquemas de participación más eficiente, incluir grupos sociales en los consejos de las Agencias de Desarrollo Urbano”.²¹⁵

Los actuales esquemas de participación deberán ser superados y mejorados, de tal manera que se permita a la ciudadanía participar no solamente en procesos de alegaciones a propuestas ya elaboradas, sino que además se busque su implicación en los propios procesos de planificación. Para ello es importante elaborar metodologías adecuadas para involucrar a representantes de colectivos, asociaciones de barrio, fuerzas vivas, etc. a lo largo del proceso de planificación.

Las metodologías participativas tales como talleres, seminarios, etc. son muy efectivas si van dirigidas a la consecución de resultados. Dichos resultados retroalimentan el propio proceso de participación técnica, enriquecen las propuestas, aportan valiosa información para la toma de decisiones y legitiman a su vez los instrumentos de gestión de la ciudad.

²¹⁴ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 131-133.

²¹⁵ Ídem.

4.2.6.3. f) “Implementar una visión empresarial de la administración”.²¹⁶

Las actuaciones estratégicas de ciudades se materializan en periodos de tiempo que sobrepasan ampliamente el periodo normal de una legislatura política. Exigen además la colaboración frecuente de administraciones a distintos niveles, (local, regional, estatal o nacional), que pueden representar a diferentes sensibilidades políticas. Por lo tanto, el desarrollo urbano no debe quedar reducido a un único periodo legislativo o responder a intereses particulares o de la coyuntura política.

El desarrollo estratégico de la ciudad es un proceso que se implementa a lo largo del tiempo, a mediano y largo plazo. Es por ello necesario que la visión de la administración se ajusté a esta realidad, y se configure la planificación con una visión empresarial que establezca pautas futuras que persigan el bien común y sean consensuadas por los diferentes agentes políticos económicos y sociales.

4.3 Los Proyectos de Iniciativa Privada y el papel de las Municipalidades.

Durante los últimos años el sector privado ha ido ganando capacidad económico-financiera para atacar proyectos de gran envergadura en la Producción de Ciudad. No es extraño que empresas privadas tomen la iniciativa para la realización de actuaciones con un importante impacto en la ciudad, que normalmente estaban reservadas a las administraciones públicas.

A la administración municipal, por su papel de protagonista de las principales políticas sectoriales que inciden en la recuperación de los espacios urbanos y otros proyectos de Producción de Ciudad, correspondería la consolidación de la instancia de articulación entre los principales agentes públicos, privados, de la sociedad civil y los residentes.

Además de potenciar la creación de las instancias de articulación interinstitucional, a las cuales vienen a integrar también las empresas o instituciones privadas interesadas en el desarrollo de acciones conjuntas, es de gran importancia la creación de mecanismos que hagan viable y den soporte a la participación de la iniciativa privada.

En México el marco legal, a través de la Ley General de Asentamientos Humanos, establece la posibilidad de coordinación y concertación entre la inversión pública y la privada en las áreas urbanas. Para ello faculta a cada uno de los niveles de gobierno para establecer convenios con el sector privado con el objetivo de llevar a cabo programas de creación de infraestructura así como la conservación, el mantenimiento y el mejoramiento de las zonas urbanas en general.²¹⁷

²¹⁶ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 131-133.

²¹⁷ Ley General de Asentamientos Humanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

La Ley General de Bienes Nacionales, por su parte, establece los principios a partir de los cuales se pueden realizar concesiones a particulares para el aprovechamiento de los bienes propiedad de la nación y de aquellos servicios que por su naturaleza jurídica pertenecen a cada nivel de gobierno.²¹⁸

Este marco, de carácter federal, abre la posibilidad para la realización de convenios, contratos o concesiones con el sector privado en materia de obras y servicios públicos. Sin embargo, es responsabilidad de los estados emitir la legislación correspondiente y los términos específicos a partir de los cuales se registrará la inversión privada en cada una de las entidades federativas y sus municipios.

Dichas regulaciones locales pueden encontrarse, según la entidad federativa de la cual se trate, en la constitución local, la ley de adquisiciones y obras públicas o las leyes orgánicas municipales.

En la mayoría de los estados la constitución local faculta a los municipios para dar en concesión los servicios públicos al sector privado, previa aprobación del Congreso Local. En las leyes orgánicas municipales se establecen aquellos servicios susceptibles de ser concesionados por el ayuntamiento. La lista varía de un estado a otro al igual que los términos de la concesión, su modalidad (subasta pública, directa, contraprestación) y duración.²¹⁹

En general, las leyes estatales permiten a los municipios establecer convenios para concesionar los servicios públicos a particulares, especialmente en los casos de: rastos, cultura y deporte, panteones, estacionamientos, central de abasto y mercados, y parques y jardines. Algunos estados se han reservado el derecho sobre servicios como mercados, calles, banquetas y áreas verdes, agua, drenaje y alcantarillado, y alumbrado público; y la gran mayoría conserva como servicios no concesionables la seguridad pública, tránsito y vialidad.²²⁰

Tradicionalmente el sector privado ha sido circunscrito a pocas actividades directamente ligadas al desarrollo urbano, concentrándose principalmente en el fraccionamiento de terrenos para comercios y vivienda correspondientes a la población de altos ingresos.²²¹ También existe una amplia historia de participación de las empresas privadas en la construcción de grandes obras públicas promovidas por el gobierno federal.²²²

Sin embargo, en la medida que el gobierno se ha retirado de una variedad de actividades, el sector privado ha cobrado importancia. Sobre todo se destaca la entrada de empresas privadas en el fraccionamiento de terrenos para poblaciones de medianos y bajos ingresos, así como en la concesión de la prestación de algunos servicios públicos

²¹⁸ Ley General de Bienes Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982. Anexo K.

²¹⁹ Cfr. Iracheta, Alfonso. *Planeación del Desarrollo: una visión del futuro*. México. Valdés Editores. 1997. Pp. 159.

²²⁰ Ídem. Pp. 160.

²²¹ Ídem.

²²² Cfr. Ziccardi, Alicia. *Las Obras Públicas de la Ciudad de México: Política Urbana e Industrial de la Construcción 1976-1982*. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1991. Pp. 56.

urbanos. Estos experimentos no han estado libres de problemas pero en algunos casos la prestación privada ha logrado brindar servicios que no se prestaban con anterioridad o bien ha mejorado los servicios existentes.²²³

También es importante mencionar que la inversión del sector privado es una estrategia federal explícita de desarrollo urbano, a través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y específicamente, del Programa de 100 Ciudades.²²⁴ El propósito es fomentar la inversión con el objeto de compartir el costo de la obra pública entre el sector público y el sector privado orientando la inversión de este último a la creación de infraestructura urbana en las principales ciudades del país.

4.4 La sostenibilidad económica de los Proyectos Urbanos Estratégicos.

Son tres los ámbitos que han de implementarse para que realmente la Producción de Ciudad que se propone no comprometa la supervivencia de las generaciones futuras:

1. **Sostenibilidad medioambiental:** el urbanismo ha de provocar la menor alteración del ecosistema en el que se inserta: causar el menor impacto posible sobre el medio ambiente y el territorio, consumir la cantidad menor de recursos y energía y emitir la menor cantidad posible de residuos y emisiones.
2. **Sostenibilidad económica:** el proyecto ha de ser económicamente viable para no comprometer más recursos monetarios que los estrictamente necesarios, puesto que éstos son siempre limitados, y las necesidades de la sociedad, siempre, superiores a los recursos disponibles.
3. **Sostenibilidad social:** de nada serviría el equilibrio económico y medioambiental de un proyecto si no sirviera al bienestar de la sociedad. Por ello se exige de cualquier proyecto urbano que se quiera denominar "sostenible", que responda a las demandas sociales de su entorno, mejorando la calidad de vida de la población y asegurando la participación ciudadana en el diseño del proyecto.

Los proyectos urbanos estratégicos son la piedra angular en el proceso de Producción de Ciudad. Entendemos por proyectos urbanos aquellas actuaciones estratégicas de escala variable (desde una plaza hasta grandes operaciones de varios centenares de hectáreas, como por ejemplo, un frente de mar) que se caracterizan porque dan respuesta a

²²³ Cfr. Ziccardi, Alicia. *Las Obras Públicas de la Ciudad de México: Política Urbana e Industrial de la Construcción 1976-1982*. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1991. Pp. 57.

²²⁴ Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. Anexo V.1.

demandas diversas o cumplen varias funciones, porque engendran dinámicas transformadoras sobre sus entornos, porque pueden incluir a la vez objetivos de competitividad y de cohesión social, por la combinación entre el rol iniciador o regulador del sector público y la participación de diversos actores privados en su desarrollo, porque son susceptibles de promover un salto de calidad en la ciudad o en una parte de ella y porque se inscriben en el tiempo (sin perjuicio de que el proyecto se concrete en unas actuaciones inmediatas con una fuerte capacidad impulsiva).²²⁵

Los proyectos urbanos no tendrán valor estratégico como proyectos constructores de ciudad si no forman parte de una política de conjunto coherente, que se propone a la vez elevar la escala de la ciudad y articular la ciudad existente.

La nueva generación de proyectos urbanos refleja una nueva forma de entender la producción urbana,²²⁶ que gira en torno a grandes operaciones urbanas consideradas hoy como los elementos definitorios de la construcción de la ciudad. La introducción del planeamiento estratégico y la gestión estratégica de ciudades ha contribuido también a consolidar esta visión de los grandes proyectos como motores y orientadores del desarrollo urbano.²²⁷

4.4.1 Sostenibilidad Económica vs. Rentabilidad.

Las inversiones en producción de ciudad, y especialmente de aquellos proyectos de la misma considerados estratégicos, deben hacerse desde un punto de vista también estratégico (desde un proyecto nacional determinado) más allá de su rentabilidad. Normalmente la captación de los intereses privados se da, a menudo, en temas relacionados al desarrollo económico y a la creación de servicios e infraestructuras, los cuales tienen mayor capacidad de retorno financiero. Los proyectos con contenidos más sociales (como la construcción de viviendas sociales, por ejemplo) resultan menos atractivos.

Aunque el esquema de financiación de un proyecto de Producción de Ciudad normalmente parta, o de una aportación monetaria de la administración, o de la cesión de suelo y su posterior recalificación de usos permitiendo, tras las inversiones necesarias para la reurbanización, la revalorización de las parcelas y la generación de plusvalías con su venta; financiando con el beneficio obtenido los proyectos estratégicos, la propia dinámica de la Producción de Ciudad impone la autosuficiencia financiera obligando a una lógica de equilibrio económico financiero a mediano y largo plazo.²²⁸

²²⁵ Cfr. De Olmedo, Stella G. Arq. María Luisa Blanes. *El Diseño Para Un Urbanismo Sostenible*. XI Congreso ARQUISUR. Universidad Nacional de Asunción, Paraguay, 2007.

²²⁶ Cfr. Borja, Jordi y Manuel Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades de la información*. Madrid. Taurus, 1998. Pp. 253.

²²⁷ Cfr. Ezquiaga, Jose Miguel. *Projetos de transformação urbana na Madrid do fim do século*. Rio de Janeiro. IPPUR. Universidade Federale do Rio de Janeiro, 2001. Pp. 134.

²²⁸ Cfr. Rodríguez, Arantxa y Pedro Abramo. *Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy, 2001. Pp. 28.

La validez de este esquema está fuertemente condicionado por las servidumbres de una gestión urbana dirigida por criterios de rentabilidad y viabilidad financiera que impone una lógica de maximización de plusvalías y valorización a corto plazo subordinando los componentes estratégicos de la intervención a las exigencias de la valorización urbana.²²⁹

Y es que la sostenibilidad de un proyecto de estas características debería superar el concepto tradicional de rentabilidad, aplicado a proyectos de inversión, ya que tiene en cuenta otros factores más sociales como la generación, directa o indirecta de puestos de trabajo directos, la transferencia de tecnología, la capacidad de detonación de la actividad económica, etc.²³⁰

Que el concepto de sostenibilidad económica aplicado a un Proyecto Estratégico de Producción de Ciudad, supere el concepto tradicional de rentabilidad, no significa que no haya que hacer en todo proyecto de estas características un análisis económico-financiero en profundidad que determine la viabilidad económica a largo plazo del proyecto, independientemente de otros beneficios más difíciles de cuantificar que el proyecto pudiera aportar.

Es por ello que este tipo de proyectos precisarían de dos tipos de análisis:²³¹

1. Un análisis estratégico de la inversión.
2. Un análisis de viabilidad económico financiera (VAN, TIR y Flujos de caja descontados)

Si bien es cierto que las decisiones no deben tomarse exclusivamente con base en criterios financieros, también es cierto que éstos deben definir la rentabilidad como creación de valor en cuanto a flujos de caja. *“En este análisis de viabilidad no se trataría de calcular beneficios intangibles analizados previamente desde un prisma estratégico, ni de valorar rentabilidades anímicas o emocionales puesto que se trata de un análisis financiero cuya virtud principal debe ser la objetividad.”*²³²

El problema para analizar la viabilidad económico-financiera de un proyecto estratégico de Producción de Ciudad se debe a:²³³

- Que los flujos de caja que generará la inversión son difícilmente previsibles (en cuanto a que son generados de manera "indirecta", y debido también a que por la propia naturaleza estratégica del proyecto se puede cambiar el modelo de negocio durante la ejecución del mismo).

²²⁹ Cfr. Rodríguez, Arantxa y Pedro Abramo. Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo urbano. Lincoln Institute of Land Policy, 2001. Pp. 28.

²³⁰ Ídem.

²³¹ Cfr. Quezada, Quezada Froilán y Alejandro Andalaft Chacur. Análisis de decisiones estratégicas, metodología y aplicaciones. Chillán, Chile. Universidad de Bio-Bio, 2001. Pp. 89-100.

²³² Vid. Rodríguez, Arantxa y Pedro Abramo. Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo urbano. Lincoln Institute of Land Policy, 2001. Pp. 29.

²³³ Ídem.

- Que los Flujos de Caja, una vez previstos, pueden variar cuantiosamente como consecuencia de retrasos en los proyectos y otras circunstancias. similares.

Estas dos dificultades, responden a dos conceptos distintos:²³⁴

1. El primero, la "incertidumbre", tiene como consecuencia que el análisis financiero de la inversión no pueda ser nunca la única o la mejor herramienta para valorar este tipo de proyectos de inversión (en donde la rentabilidad no es el único criterio por el que se mide el atractivo de una inversión estratégica).
2. El segundo es el "riesgo" y significa que a las inversiones en Producción de ciudad debe exigírseles rentabilidades más ajustadas (que a otras inversiones más seguras) para compensar esa volatilidad de los flujos de caja (desde el punto de vista práctico, esto no hace inutilizables el VAN o el TIR, simplemente se trata de de aplicar una tasa de descuento mayor en el caso del VAN, o de exigir una tasa mayor en el caso del TIR).

Y es que si bien tradicionalmente se ha considerado el mercado del suelo como uno de los más seguros de todos los ámbitos de la actividad humana, la realidad de los últimos años ha demostrado el error de esta afirmación produciéndose bruscas caídas en precio de los activos inmobiliarios en Europa y los Estados Unidos, fundamentalmente por culpa del fenómeno denominado "burbuja inmobiliaria" el cual ha sido ocasionado fundamentalmente por dos factores.²³⁵

- La permisividad de las administraciones públicas que no han querido o no han podido frenar la especulación con el mercado del suelo y la construcción
- El dinero ha tenido un precio muy bajo y los bancos han concedido muchos préstamos para engordar su cartera.

Es en estos tiempos de inseguridad en el ámbito económico financiero, el carácter estratégico de un determinado proyecto de Producción de Ciudad debe jugar un papel principal en la toma de decisiones.

²³⁴ Vid. Rodríguez, Arantxa y Pedro Abramo. Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo urbano. Lincoln Institute of Land Policy, 2001. Pp. 29.

²³⁵ Cfr. Rodríguez, Arantxa y Pedro Abramo. Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo urbano. Lincoln Institute of Land Policy, 2001. Pp. 31.

4.5 Fuentes y Mecanismos de Financiamiento Nacional e Internacional. (Asociaciones Pública-Privadas).

Como se puede observar en los distintos modelos de asociación público privada el aspecto de la financiación y el del modelo de gestión en el desarrollo de proyectos urbanos están íntimamente relacionados: un instrumento determinado puede servir tanto para funciones de gestión como de financiación de un proyecto de Producción de Ciudad. Se presentan a continuación clasificados los instrumentos más utilizados:

4.5.1 Instrumentos de Gestión.

A continuación se presenta un listado de los instrumentos de gestión más utilizados en la Producción de Ciudad:

- 1. Instrumentos de planificación:** Los instrumentos de la planificación urbana son el principal instrumento de gestión en la tarea de Producción de Ciudad. Poseen carácter normativo, con fuerza legal, y obligan a cumplir requerimientos específicos a los diversos actores que intervienen dentro de su área normada.²³⁶ En México la Ley de Asentamientos Humanos en su Art. 12 define los siguientes instrumentos:²³⁷

ARTÍCULO 12.- La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

- I. El programa nacional de desarrollo urbano;
- II. Los programas estatales de desarrollo urbano;
- III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;
- IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;
- V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y
- VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

- 2. Unidades de actuación:** Una unidad de actuación es un conjunto de terrenos de suelo urbano no consolidado formado para su posterior desarrollo con equidistribución de cargas y beneficios por alguno de los sistemas de gestión previstos legalmente, en el que los propietarios están obligados a urbanizar, realizar cesiones para vialidad y suelos públicos. En resumen, los propietarios de ese suelo lo urbanizan, ceden espacio para vialidad, jardines, espacios

²³⁶ Cfr. Gestión implementación y seguimiento. Instrumentos. Documento Técnico de soporte POT. Municipio de Medellín, 2006. Pp. 1298-1303.

²³⁷ Ley General de Asentamientos Humanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993. Artículo 12.-

dotacionales y obtienen solares para su edificación conforme al planeamiento urbano en vigor. En algunos casos, puede que también haya que ceder un 10% de los metros de solar al Ayuntamiento y gratis, sin que éste contribuya con los gastos de urbanización. Debe definirse en un instrumento de Planeamiento, Plan de Ordenación Urbana, Plan Parcial, etc.²³⁸

2. a) Integración inmobiliaria, reajuste de tierras y otros instrumentos para transformar la estructura predial: Son instrumentos para generar transformaciones en la estructura predial o nivel de inmuebles y de tierras y posibilitar el reparto de cargas y beneficios. Este instrumento podrá ser utilizado cuando para el desarrollo de la unidad de actuación se requiera una nueva definición predial para una mejor configuración del globo de terreno que la conforma o cuando se requiera para garantizar una justa distribución de las cargas y los beneficios.²³⁹

3. Instrumentos de intervención de la propiedad:

Procesos de regularización: Este instrumento permite legalizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen social (ejidal y comunal) y de propiedad federal, y promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.²⁴⁰

3. a) Procesos de expropiación: Este instrumento permite a la administración pública y previa declaratoria de utilidad pública del inmueble o terreno, adquirir el derecho de propiedad sobre el mismo. En el acto en que se determine el carácter de la expropiación (normalmente esta puede ser administrativa, o judicial, se deberá indicar el valor del precio indemnizatorio que reconoce a los propietarios, el cual será normalmente igual al valor comercial. Este instrumento debe ser el último recurso a utilizar ya que suele dilatarse en el tiempo y genera muchos malestares entre la población que sufre la expropiación de sus bienes.²⁴¹

3. b) Programas de reubicación: Se orienta a resolver aquellos casos de afectación en las viviendas o predios que, por el lugar donde se encuentran localizadas, sea necesaria la incorporación del terreno para una actuación de Producción de Ciudad. Consiste en facilitar la reubicación de los

²³⁸ Cfr. Gestión implementación y seguimiento. Instrumentos. Documento Técnico de soporte POT. Municipio de Medellín, 2006. Pp. 1298-1303.

²³⁹ Ídem.

²⁴⁰ Ídem.

²⁴¹ Ídem.

hogares afectados en el mismo municipio u otro distinto del que habitaban.²⁴²

3. c) Desarrollo Prioritario: Mecanismo para obligar a los propietarios de terrenos sin desarrollar a emprender su construcción (Lotes de engorde). Se aplica en terrenos de expansión, terrenos urbanos no urbanizados y terrenos o inmuebles urbanizados sin construir.²⁴³

3. d) Enajenación Forzosa: Imposición de las autoridades a vender un predio, terreno o inmueble en pública subasta por no haber cumplido la función social de la propiedad de acuerdo con lo establecido en los Instrumentos de planificación y sus normas urbanas.²⁴⁴

4.5.2 Instrumentos de Financiamiento.

La financiación debe suponer un importante ejercicio de creatividad, ya que además de recurrir a la tradicional financiación por vía presupuestaria en el caso de las administraciones públicas, se debe recurrir a nuevas formas de financiación y a estructuras de apalancamiento en sintonía con el enfoque estratégico y el modelo de gestión del proyecto.²⁴⁵

Un proyecto de renovación urbana tiene dos canales básicos de financiación.

1. La primera fuente de financiación es el uso de los **Recursos Propios u Ordinarios** de la administración pública. Toda administración pública tiene un presupuesto anual, que le permite (o debería permitir al menos) la prestación de servicios públicos y la asunción de sus competencias como administración. Esta forma de financiación es común en proyectos de cualquier tipo y a la misma se accede normalmente por vía presupuestaria y tiene distintos orígenes.²⁴⁶
 - Aportaciones de una administración pública superior (en el caso de México serían los Gobiernos Estatales y el Gobierno Federal transfiriendo recurso a los Gobiernos Municipales)
 - Vía Impuestos específicos
 - Sistemas de tasas y cobros a los ciudadanos
 - Tarifas por permisos y otros servicios gubernamentales

²⁴² Cfr. Gestión implementación y seguimiento. Instrumentos. Documento Técnico de soporte POT. Municipio de Medellín, 2006. Pp. 1298-1303.

²⁴³ Ídem.

²⁴⁴ Ídem.

²⁴⁵ Cfr. Rodríguez, Arantxa y Pedro Abramo. Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo urbano. Lincoln Institute of Land Policy, 2001. Pp. 32.

²⁴⁶ Ídem. Pp.33.

- Multas y sanciones
 - Subvenciones externas
2. La segunda forma de financiarse, y que es propia de Proyectos de Mejora o Renovación Urbana, es la financiación a partir de los **recursos obtenidos de la gestión de los derechos sobre el suelo, que poseen las administraciones públicas**, normalmente a través de los gobiernos municipales. Y es que el suelo es una gran fuente de financiamiento para el municipio y sólo a través de los distintos instrumentos de financiación que del suelo se derivan son asumibles las enormes inversiones de capital que requiere un proyecto urbano estratégico. Este canal de financiación pone numerosos instrumentos en manos de la autoridad pública promotora del proyecto, que variarán en función del país en el que se encuentre. Como no puede ser de otra manera estos instrumentos deberán ser recogidos o aceptados (aunque sea implícitamente) por la normativa vigente.²⁴⁷

Los instrumentos de financiación derivados de la gestión del suelo son los siguientes:

- **Captación de plusvalías:** Este instrumento consiste en establecer procedimientos mediante los cuales la administración pública promotora y beneficiaria del proyecto participa en la captación de plusvalías urbanas resultantes de las acciones urbanas contempladas en su desarrollo, así como una equitativa distribución de cargas y beneficios entre todos los agentes involucrados en sus operaciones.²⁴⁸
- **Emisión de bonos o deuda pública:** Este instrumento difiere del canal de financiación impositivo ordinario en que sobre la expectativa de desarrollar una nueva zona que tribute y pague impuestos se emiten bonos o deuda pública respaldada con estos futuros gravámenes.²⁴⁹
- **Fideicomiso:** El fideicomiso es una figura jurídica que permite aislar bienes, flujos de fondos, negocios, derechos, etc. en un patrimonio independiente y separado con diferentes finalidades, en este caso un proyecto urbano. Es un instrumento de uso muy extendido en el mundo. Su correlato anglosajón es el trust.²⁵⁰

²⁴⁷ Cfr. Rodríguez, Arantxa y Pedro Abramo. Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo urbano. Lincoln Institute of Land Policy, 2001. Pp. 33-39.

²⁴⁸ Ídem.

²⁴⁹ Ídem.

²⁵⁰ Ídem.

- **Contribución por mejoras:** Este mecanismo también denominado Valorización, consiste en cobrar a los propietarios de los predios beneficiados hasta el 100% del costo de la Obra en proporción al mayor valor agregado a los predios por la construcción de la Obra Pública.²⁵¹

- **Transferencia de derechos de construcción:** Los derechos de construcción y desarrollo son aquellos que en casos particulares y concretos regulan el aprovechamiento del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo de un predio, de conformidad con la licencia que concede la autoridad competente. Este instrumento permite trasladar el potencial de construcción de un predio o inmueble con tratamiento a un predio definido como receptor de los mismos dentro del Plan de Ordenamiento y los instrumentos que lo desarrollen. Los derechos transferibles de construcción y desarrollo podrán ser otorgados mediante el incremento en los índices de edificabilidad o potencial de desarrollo, representado en el aumento de cualquiera de las siguientes formas de medición:²⁵²
 - De la densidad o del número de unidades construibles,
 - De los metros cuadrados edificables,
 - De los índices de ocupación y construcción, y
 - Aquellas que defina la reglamentación específica de los Planes de Ordenamiento Territorial o los Instrumentos que los desarrollen.

- **Venta de tierras:** Mediante este instrumento un municipio obtiene recursos para la Producción de Ciudad mediante la venta de terrenos de titularidad pública. Este instrumento tiene el inconveniente de que siendo las tierras el principal recurso de los municipios la venta de los mismos supone una descapitalización de la ciudad o municipio y es por eso que estas operaciones deben de hacerse con todas las garantías y transparencia posibles.²⁵³

- **Garantías públicas a préstamo:** Mediante este instrumento una entidad financiera otorga a un ente público préstamos en forma de garantías para promover la participación del sector privado. Gracias a este instrumento el municipio puede negociar una tasa de interés más competitiva con otra entidad financiera al tener esta el pago garantizado. Este instrumento es muy utilizado por instituciones como el BID, el Banco Mundial, La Unión Europea y otros organismos multilaterales.²⁵⁴

- **Subsidios cruzados:** Es un mecanismo para cubrir los costos en el que se mueve la carga de un grupo de consumidores a otro dentro del sector o industria.

²⁵¹ Cfr. Rodríguez, Arantxa y Pedro Abramo. Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo urbano. Lincoln Institute of Land Policy, 2001. Pp. 33-39.

²⁵² Ídem.

²⁵³ Ídem.

²⁵⁴ Ídem.

Por ejemplo, los costos de entrega son significativamente más altos en las áreas más remotas y de menor concentración de habitantes; alternatively, los usuarios de alto consumo pagan una tasa unitaria más alta que los usuarios de bajo consumo. Los subsidios cruzados son subsidios implícitos que enrarecen el ambiente de la transparencia del mercado y sólo son deseables para conseguir un fin social. Para Eduardo Rojas los programas de subsidios cruzados *“permiten a una entidad pública hacer uso de utilidades obtenidas con operaciones inmobiliarias comercialmente viables para subvencionar proyectos de orientación social...”* aunque como bien señala: *“El uso de este mecanismo de financiamiento implica un riesgo político ya que hace depender el desarrollo de proyectos de interés social, por ejemplo vivienda para hogares de bajos ingresos, del éxito de proyectos en áreas generalmente de altos ingresos.”*²⁵⁵

- **Bancos comunitarios de desarrollo:** Instrumento complementario de acceso a financiación para la Producción de Ciudad y a que no está destinado a la financiación de grandes actuaciones si no a la vertebración económica y social a escala micro de una determinada área. Los Bancos de Desarrollo funcionan concediendo microcréditos a empresas que se encuentran en las áreas a renovar o rehabilitar para que estos mejoren o amplíen su negocio creando puestos de trabajo.²⁵⁶
- **Impuestos privados:** Este tipo de instrumentos también son de carácter complementario a la hora de abordar la Producción de Ciudad ya que permite que una entidad privada (normalmente una asociación de vecinos, comerciantes, artesanos, etc.) obtenga recursos, vía impositiva, para financiar: el mejoramiento del área en donde se insertan, publicidad de actividades que realizan, actividades de tipo social, etc. Así por ejemplo la Asociación de Comerciantes de la Gran Vía financian la colocación de farolas de diseño, o los miembros de la Asociación “Design District” de Helsinki financian actuaciones de mejoramiento urbano, etc.²⁵⁷

Conclusiones del capítulo.

Las ciudades, para definir su estrategia, pueden seguir diferentes vías, y una de ellas es el Plan Estratégico. Las empresas, al posicionarse en el mercado, definen, aunque de manera inconsciente, una estrategia. Una estrategia quizás incompleta pero fundamentada en el análisis del mercado y en sus posibilidades internas, pero es posible que tenga definida una clara política de gestión de personal, de comercialización o de renovación de bienes de equipo, que quizás, por la evolución del entorno, incluso no

²⁵⁵ Cfr. Rojas, Eduardo. *Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales*. New York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Pp. 117.

²⁵⁶ Ídem. Pp. 119.

²⁵⁷ Ídem. Pp. 120.

conocida por la empresa, resulta ser exitosa y logra arrastrar por este camino al conjunto de la empresa.

El que una empresa disponga de un plan estratégico significa que es consciente de que define una estrategia, por tanto, la intenta basar en un diagnóstico y pronóstico lo más riguroso posible y también se dispone a comprometer a todos los directivos con la misma.

El éxito de una empresa no depende de si dispone o no de un plan estratégico, sino de si define y lleva a cabo la estrategia adecuada, y el plan, cuando se hace con seriedad y rigurosidad, es un instrumento para definir correctamente la estrategia. Plantearse la elaboración de un plan como un instrumento para definir la estrategia. En este sentido, es un gran error confundir el medio con el fin. El fin, la estrategia, debe de alimentarse de otros instrumentos: gestión de calidad de los servicios colectivos, gestión pública y de urbanismo, planes sectoriales, etc., y su principal instrumento, el Plan Estratégico, no puede entenderse como un ritual metodológico, sino como un proceso flexible destinado a dotar a la ciudad de una estrategia consistente, que proporcione una notoriedad y una singularidad a la ciudad y, sobre todo, que logre comprometer a los principales actores urbanos, es decir, aquellos que tienen capacidad para transformar la ciudad.

La elaboración de un plan estratégico debe comportar los siguientes resultados:

1. La identificación de una estrategia consistente con capacidad de dar un mayor protagonismo a la ciudad para encaminar su desarrollo económico y social.
2. El desarrollo de la cooperación pública y privada entre los principales actores urbanos y su compromiso para desarrollar la estrategia en la medida de sus responsabilidades y competencias.
3. El establecimiento de un importante proceso de participación ciudadana capaz de difundir una cultura de ciudad, de sus retos, de sus oportunidades, que facilite la colaboración ciudadana en el hacer ciudad. *“Si hay ciudades horribles que se han hecho siguiendo un plan, ello es debido a que el plan era horrible y no a que hubiera un plan”*.²⁵⁸
4. El disponer de una estrategia global o integral de la ciudad (económica, social, cultural, medio ambiental, territorial) y no sólo física, como es el caso de ciudades que sólo disponen de planes o proyectos urbanos.

El Plan Estratégico debe articular globalmente, en su metodología y en el diseño del proceso, los tres resultados, pero debe, sin duda, considerarlos de manera diferenciada. Analizar las diferentes vías o proceso para alcanzarlos, que serán diferentes según las ciudades, y dar una concepción global al proceso de planificación.

Si esto se consigue, las ventajas específicas de definir una estrategia a través de un plan basado en la cooperación pública y privada y la participación ciudadana son muy importantes.

²⁵⁸ Cfr. Borja, Jordi y Manuel Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades de la información*. Madrid. Taurus, 1998. Pp. 45.

CAPÍTULO 5. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS

Este capítulo ofrece una serie de pasos y alternativas metodológicas para un proceso de desarrollo del suelo, y pretende encaminar la implementación de un plan estratégico. Esta tesis no pretende, ser una fórmula que garantice resultados óptimos, pero sí una propuesta de base sobre la cual tomar las decisiones oportunas en cada momento del proceso de planeación, desarrollo y acción de las operaciones urbanas.

5.1 Acciones recomendadas en un Plan Estratégico que debe guiar el Desarrollo Urbano.

Para la elaboración de un Plan Estratégico, que pueda ofrecer una alternativa al proceso de Desarrollo Urbano, se debe proceder en primer lugar a la elaboración de un **diagnóstico de situación**, en relación con el contenido a desarrollar en el proyecto del Programa de Desarrollo; desde el lado de la demanda como de la oferta, así como de las infraestructuras de interface, el papel y objetivos de las instituciones públicas; que permita identificar los principales potenciales y las actividades o líneas prioritarias.

Este **diagnóstico de situación** puede ser realizado desde una óptica sectorial en un primer momento, para posteriormente confluir en un diagnóstico integrador, capaz de identificar las relaciones entre los distintos sectores que componen la realidad de la ciudad o el territorio donde se enmarca la actuación a desarrollar.

El diagnóstico debe ser afrontado con un enfoque territorial escalar, que permita anticipadamente conocer las posibles consecuencias que el desarrollo propuesto pueda generar en un espacio más amplio del territorio. A modo de ejemplo, se debe conocer qué efecto podría tener la implantación de un nuevo desarrollo de viviendas en el territorio de un municipio sobre el tráfico en el sistema de vialidad existente antes de tomar las decisiones sobre los tipos de desarrollo mejores para la zona, las necesidades de accesos, o la mejora de la red de infraestructura local para evitar generar problemas futuros. La idea es evitar que en un desarrollo, la vialidad interna no esté acorde con la densidad habitacional y la población flotante de la zona; y que en el caso de tratarse de zonas donde se concentren empresas de servicios, no se genere un importante problema de accesos de difícil solución.

Con la realización de este tipo de diagnósticos se pretende, por una parte basar la estrategia del proyecto en las potenciales no cubiertas existentes en la zona para generar sinergias, y por otra, enlazarla con la estrategia de la ciudad o el territorio.

5.1.1 El Marco Estratégico.

Como segundo lugar debe tomarse en cuenta el **marco estratégico**, que como resultado del diagnóstico se recomienda que las administraciones competentes procedan a revisar o elaborar este marco estratégico para el desarrollo propuesto mediante la selección de diferentes alternativas en relación a:²⁵⁹

TABLA 5.1: ALTERNATIVAS PARA LA ELABORACION DEL MARCO ESTRATEGICO.

MARCO ESTRATEGICO	
ALTERNATIVAS	El modelo de proyecto o de actuación integral para el municipio.
	El enfoque del mismo y el grado de cumplimiento con los objetivos y necesidades del municipio (ampliar su capacidad habitacional y la atracción de actividades mediante una mejor oferta de viviendas, mejorar la oferta de servicios y equipamientos públicos, acoger un centro de actividades productivas para mejorar las oportunidades de empleo, etc.)
	La tipología de servicios a ofrecer: inmobiliarios, comunes y de valor agregado.
	Los mecanismos de conexión y continuidad entre el ámbito y el territorio que ocupa.
	En su caso, el diseño preliminar de estrategia de negocio (por ejemplo, para un auditorio, un sistema de parqueos de pago, o cualquier otro equipamiento que pueda generar ingresos al municipio, bien mediante el pago por uso directo de los ciudadanos o por los ingresos derivados de sistemas de concesiones u otros para su manejo por parte de un operador privado).

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Esto llevará a la necesaria realización de un **plan de acción u Hoja de Ruta** que haga posible definir los pasos a dar para la ejecución del proyecto del Programa de Desarrollo, la efectiva participación de la administración municipal en el mismo, o en caso de que se trate de un desarrollo privado, el aseguramiento de que se produzca una correcta implantación de los objetivos estratégicos que guían los intereses de los ciudadanos del municipio²⁶⁰.

A su vez integrarán las actividades que puedan derivarse del resto de las fases del estudio. El plan de acción contemplará:

- i. **Descripción de las actividades a realizar**
- ii. **Cronograma de actuaciones**
- iii. **Organismo responsable**
- iv. **Otras instituciones involucradas en el logro de la actividad**
- v. **Estimación del coste económico/inversión**
- vi. **Actividades relacionadas**

²⁵⁹ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 137.

²⁶⁰ Ídem. Pp.139.

El plan estratégico deberá contemplar la articulación con otros proyectos estratégicos de dicha iniciativa con otros desarrollos previstos para el municipio o la región. Se trata de un ejercicio de reflexión estratégica colectiva a realizar con el equipo promotor, y que puede articularse a través de un documento que recoja sus resultados y sirva de marco de referencia para las tomas de decisiones posteriores.

Es importante, ya en este apartado, definir un organismo que sea capaz de llevar a cabo estas funciones. A modo de propuesta, se deben observar las experiencias en **modelos de agencias de desarrollo, que son aquellas corporaciones capaces de planificar y poner en marcha planes de desarrollo integral con el fin de lograr el diseño e implementación de grandes proyectos territoriales.**

5.1.2 Arranque del Plan Estratégico.

Todo Plan Estratégico de una ciudad surge de una decisión colectiva de los líderes de la comunidad para afrontar con garantías de éxito los retos futuros. A esta decisión se suele llegar según la secuencia siguiente: se detecta una situación problemática o un cambio estructural que previsiblemente será fuente tanto de amenazas como de oportunidades de cara al futuro; se asume la necesidad de formular una estrategia para guiar las actuaciones públicas y privadas venideras; se evalúa la oportunidad de contar con el consenso y el esfuerzo colectivo para implantar la estrategia; y por último, se llega al convencimiento de implantar un Plan Estratégico para la ciudad. Una vez tomada la decisión, deben resolverse cuatro cuestiones preliminares: a) La asunción del liderazgo, b) La involucración de agentes económicos y sociales, c) El diseño del modelo organizativo y d) El establecimiento de una estrategia de comunicación.²⁶¹

a) ASUNCIÓN DEL LIDERAZGO.

El primer Paso a realizar en el arranque del Plan Estratégico de una ciudad es establecer quién va a asumir el liderazgo del proceso, esta cuestión no es intrascendente, ya que del grado de acierto de esta elección dependerá en buena medida el éxito de la totalidad del Plan.

a.1) El gobierno local como líder del proceso.

La presencia del gobierno local como líder del proceso de planificación reporta tanto ventajas como desventajas.

²⁶¹ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 140-144.

a.2) Ventajas.

- El gobierno local es menos propicio a ser dominado por “intereses espaciales” y más propicio a tener una amplia base de apoyo.
- El gobierno local puede disponer de mayor credibilidad.
- El gobierno local puede tomar medidas para involucrar a diferentes grupos e intereses.
- La planificación local es una función establecida del gobierno local.
- El gobierno local suele tener un rol importante en la implantación.
- El Plan puede ser más sensitivo a realidades políticas.
- Si los líderes del gobierno local se encuentran en el corazón del proceso de planificación, entonces serán más propicios a apoyar los resultados.
- El Plan incluirá temas o estrategias que el gobierno local considera importantes.

a.3) Desventajas:

- Los líderes del gobierno local pueden quedar públicamente atados a un Plan que ellos consideran poco práctico o con escasa fuerza política.
- El Plan puede quedar condicionado a la perspectiva de los recursos públicos.
- Los planificadores públicos pueden no estar familiarizados con la planificación estratégica ni tener acceso al sector privado.
- El gobierno local puede tener dificultades para acotar los temas críticos y hacer elecciones complejas.
- El gobierno local puede tener dificultades en excluir personas influyentes, dando lugar a grupos muy numerosos y poco operativos.
- Los funcionarios públicos pueden distraerse por las responsabilidades del día a día.
- El gobierno local puede no estimular lo suficiente la incorporación de la iniciativa privada en la implantación.
- El gobierno local puede tener una perspectiva más a corto plazo que el sector privado.
- El gobierno local puede ser incapaz de generar suficiente consenso.

b) INVOLUCRACIÓN DE AGENTES.

En un Plan Estratégico es necesario que se implique desde el inicio y de forma muy estrecha al conjunto de agentes públicos y privados con incidencia significativa en la dinámica de la ciudad. De esta manera, se rechaza la planificación burocratizada y se apuesta por un proceso descentralizado, activo y orientado a informar, concienciar, dinamizar y movilizar al conjunto de agentes sociales en torno a un objetivo común: un proyecto de ciudad. Para alcanzar estos fines es necesario que el proceso de planificación sea capaz de generar un consenso entre las necesidades e intereses potencialmente conflictivos que componen la realidad urbana.

La involucración de los agentes debe plantearse con el propósito siguiente:

GRAFICO 5.1: INVOLUCRACIÓN DE AGENTES EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Los puntos a considerar para la involucración de agentes son:

- i. **Identificar a los grupos de poder e influencia.** Una de las tareas importantes del iniciador de un Plan Estratégico es identificar exactamente quiénes son los decisores clave en la comunidad que deban estar involucrados en el proceso de planificación.
- ii. **Difundir el proceso de planificación.** Una vez identificados los agentes clave, habrá que visitarles y comunicarles los objetivos, alcance y enfoque del Plan. Es imprescindible que los agentes tengan una idea clara del proceso completo, entendiendo las diferencias entre la planificación estratégica y la planificación urbana tradicional.
- iii. **Acordar la estrategia general del Plan.** El contacto con los agentes clave permitirá recoger sus sugerencias sobre el enfoque del proceso de planificación.
- iv. **Lograr su compromiso participativo a lo largo del Plan.** Finalmente, hay que lograr el apoyo y el compromiso de los agentes hacia el Plan, para asegurar la implantación de aquellos proyectos que requieren el concurso de múltiples grupos u organizaciones.

Una vez completada esa tarea, se obtendrá una radiografía de la estructura de poder existente en la comunidad y un mapa de las posibles resistencias al proceso de planificación. A la vista de estas realidades, se estará en condiciones para implementar las dos siguientes cuestiones preliminares, el de diseñar el modelo organizativo y la estrategia de comunicación más adecuados para el Plan Estratégico de la ciudad.

5.2 Construcción de Indicadores Estratégicos.

Como se recordará, la Planeación Estratégica se basa en un despliegue y una alineación de los objetivos y los resultados a través de los indicadores, las metas y los valores alcanzados.

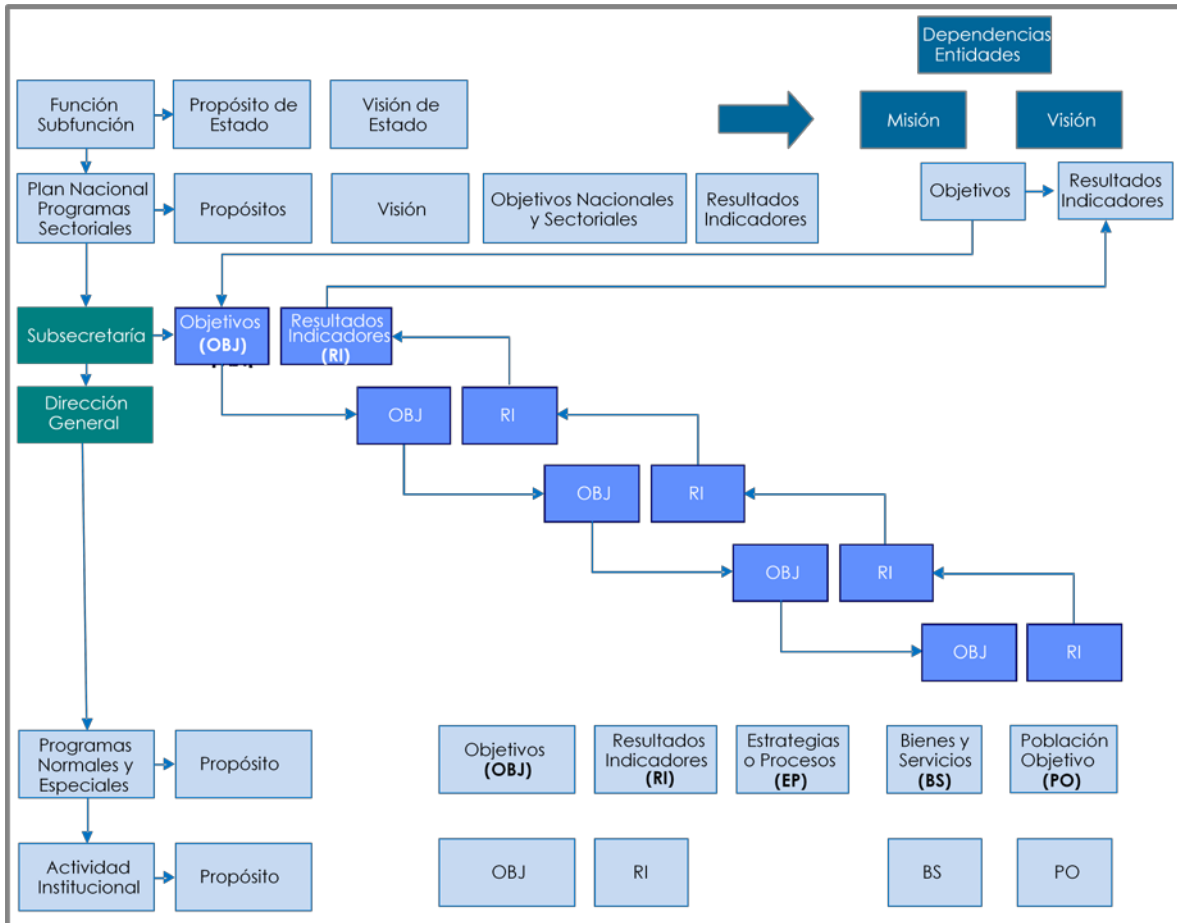
GRÁFICO 5.2: DIAGRAMA DE UN PLAN ESTRATÉGICO.



FUENTE: CENTRO DE ESTUDIOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Como ya se ha señalado, la Planeación Estratégica, trabaja con la información que ofrecen los indicadores (ver gráfico 5.3):

GRÁFICO 5.3: DIAGRAMA DE INDICADORES ESTRATÉGICOS.



FUENTE: CENTRO DE ESTUDIOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

5.2.1 Definición General de los Indicadores.

Según la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), los indicadores son: *“Valor numérico que provee una medida para poder ponderar el desempeño cuantitativo de un sistema”*.²⁶²

Otra definición dice: *“Son los parámetros que integran el sistema de medición para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos, que dan respuesta a la misión de una institución a través de los resultados alcanzados”*.²⁶³

²⁶² Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE.

²⁶³ Vera, Smith Fernando. *Seminario Indicadores de Desempeño*. Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño. A.C. México, 2006.

5.2.2 ¿Para qué sirven los Indicadores?

Una vez definidos los indicadores, es conveniente aclarar para que sirven:²⁶⁴

- a) *“Producen información para analizar el desempeño de cualquier programa y verificar el cumplimiento de sus objetivos en términos de resultados”.*
- b) *“Detectan y previenen desviaciones en el logro de los objetivos”.*
- c) *“A través de la generación de información sistemática, contribuyen a mejorar la operación diaria y consecuentemente la producción de bienes y la generación de servicios”.*
- d) *“Proporcionan datos que permitan rendir cuentas sobre el cumplimiento de compromisos”.*

5.2.3 ¿Para qué construir Indicadores?

La construcción de los indicadores contribuye a resolver la siguiente problemática:²⁶⁵

- a) *“Responder al ¿Qué se hizo? Y ¿Cuándo se hizo?”*
- b) *“¿Qué impacto o resultado se ha tenido o logrado?”*
- c) *“¿Es suficiente lo que se hizo?”*
- d) *“¿Cuánto más falta por hacer?”*
- e) *“¿Qué tan bien o mal se hizo?”*
- f) *“¿Qué tan eficiente fue?”*
- g) *“¿Qué tan satisfechos están los usuarios?”*
- h) *“¿Qué se necesita hacer para mejorar los resultados?”*

Además permite informar adecuadamente a una sociedad más demandante.

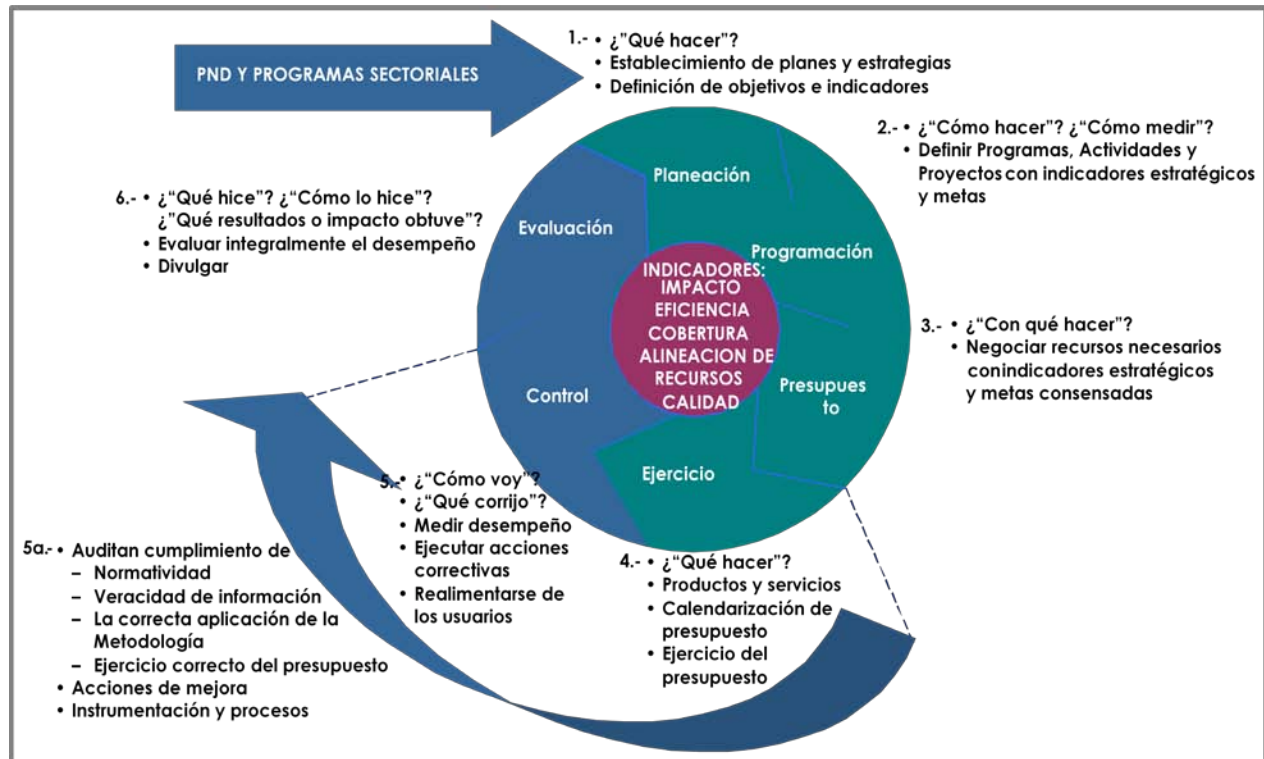
5.2.4 ¿Cuál es el alcance de los Indicadores?

El alcance de los indicadores permitirá que los responsables de ejecutar los programas, las actividades y los proyectos, sean medidos y evaluados con base a los indicadores orientados a resultados (ver gráfico 5.4).

²⁶⁴ Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública, A.C.

²⁶⁵ Ídem.

GRÁFICO 5.4: ALCANCE DE LOS INDICADORES.



FUENTE: CENTRO DE ESTUDIOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

5.2.5 ¿Qué es necesario para construirlos?

Para la construcción de los indicadores es necesario:²⁶⁶

- “Que sean factibles en cuanto a tiempo, costo y capacidad técnica para su obtención”.
- “Que el beneficio de contar con un indicador sea mucho más alto que el costo en generarlo”.
- “Utilizar la información de las fuentes de datos oficiales en la medida de lo posible.”
- “Que sean aceptables, útiles por su validez. Confiabilidad y pertinencia; y estar dirigidos hacia los potenciales usuarios”.
- “Contar con la participación de todos los responsables de cada uno de los procesos”.

5.2.6 ¿Cómo se elaboran?

“El diseño de los indicadores debe ser en general un cociente donde el denominador sirva como una referencia para comparación”.²⁶⁷

²⁶⁶ Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública, A.C.

En general el numerador por sí solo no nos dice nada.

- En el caso del indicador de cobertura, equivale a las actividades medidas tradicionalmente en el modelo de administración pública (metas de actividades)
- En los demás indicadores, se refiere al resultado o impacto dado
- No nos responde si es suficiente con lo que se está haciendo

El denominador sirve para:

- Comparar el desempeño del numerador bajo algún contexto
- Cuantificar el universo o población objeto
- Cuantificar los recursos utilizados

$$\frac{\text{Numerador}}{\text{Denominador}} \times \text{Factor de Escala}$$

El factor de escala permite dimensionar el numerador con respecto al denominador en porcentaje o en una tasa.

5.2.7 Características de los Indicadores.

Las características necesarias de los indicadores deben ser las siguientes:²⁶⁸

- a) **CONFIABLES:** Garantizan que la información que proporcionan sea objetiva.
- b) **DIACRÓNICOS:** Permiten medir e identificar variaciones a lo largo del tiempo.
- c) **REPRESENTATIVOS Y RELEVANTES:** Describen lo que desea medir, miden lo que dicen medir y describen la forma y grado de contribución de las acciones al cumplimiento de los objetivos.
- d) **DIRECCIONALES Y SENSIBLES:** Proporcionan información sin ambigüedad para determinar el grado de avance en la consecución de los objetivos.
- e) **REPLICABLES:** Aseguran que al aplicar la misma fórmula en diferentes ámbitos, tiempos o condiciones, los resultados sean compatibles.
- f) **VERIFICABLES Y CLAROS:** Pueden comprobarse por cualquier persona y son comprensibles.
- g) **VIGENTES:** Se basan en la realidad del lugar de actuación.
- h) **INNOVADORES:** Inducen a la creación de condiciones que permite el surgimiento de nuevos o mejores procesos.

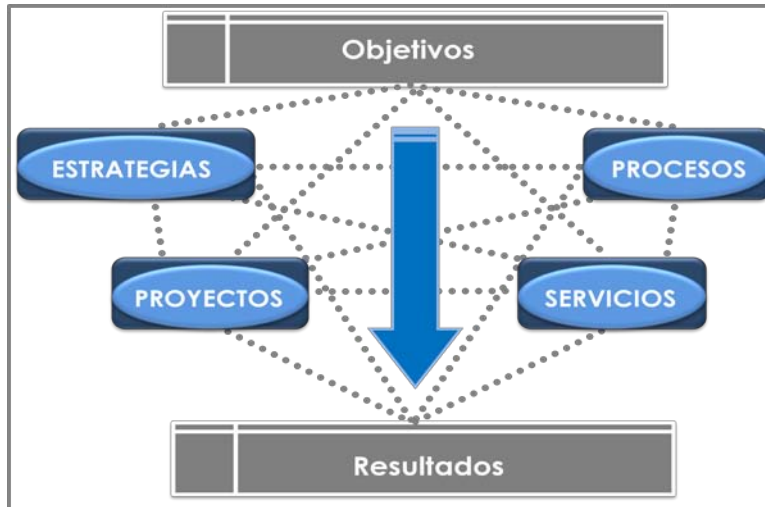
²⁶⁷ Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública, A.C.

²⁶⁸ Ídem.

5.2.8 ¿Qué se debe considerar para evaluar y medir con base en Indicadores?

Los actores encargados de la implementación de un Plan Estratégico deben tener muy claros los componentes de la planeación estratégica, especialmente los objetivos estratégicos.

GRAFICO 5.5: DETERMINACION DE ESTRATEGIAS, PROCESOS, PROYECTOS Y SERVICIOS.



FUENTE: CENTRO DE ESTUDIOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

5.2.9 ¿Qué son los Indicadores Estratégicos?

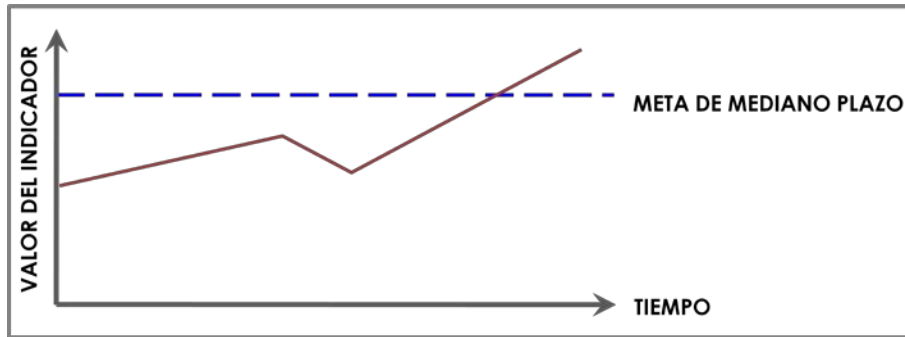
Los indicadores estratégicos constituyen el marco de referencia, a cualquier entidad gestora para evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

*“Son los parámetros cuantitativos que miden el desempeño a cualquier entidad gestora respecto a sus metas en los aspectos relevantes de los programas, actividades y proyectos, y que revelan la eficiencia presupuestaria”.*²⁶⁹

Por la naturaleza de ciertas actividades y sus resultados, en algunos casos los indicadores de gestión, servicios y/o proyectos, se convertirán en las mejores aproximaciones de los indicadores estratégicos cuando se relacionen con el quehacer característico y estratégico de una entidad gestora (ver gráfico 5.6).

²⁶⁹ Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública, A.C.

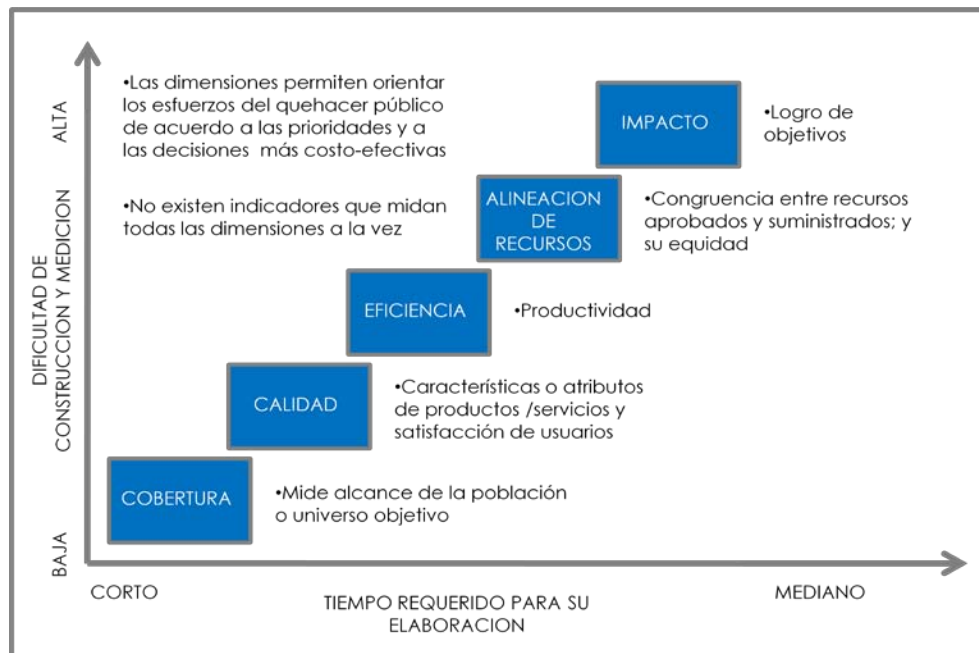
GRÁFICO 5.6: DESEMPEÑO DE LOS INDICADORES.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Una vez dicho que son los indicadores estratégicos, conviene mencionar: ¿Cuáles son las dimensiones de los indicadores?

GRÁFICA 5.7: DIMENSIONES DE LOS INDICADORES.



FUENTE: CENTRO DE ESTUDIOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

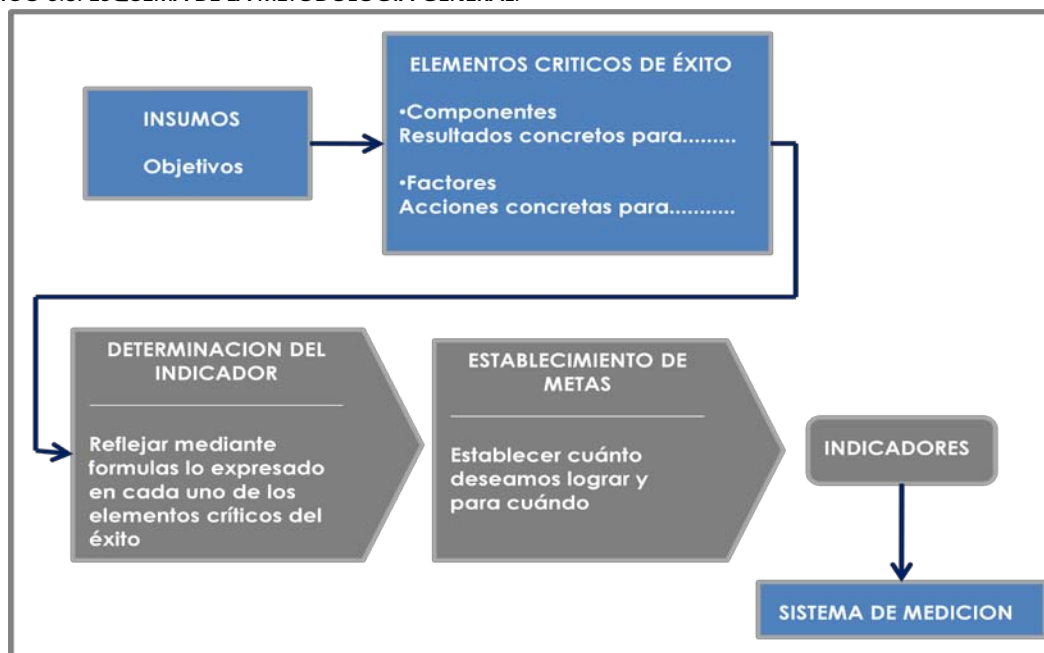
También es importante saber que los indicadores que diseñen diferentes individuos o áreas para medir un mismo objetivo, pueden variar.

- No existe un “único” indicador correcto para un objetivo específico:
 - El diseño de un indicador no es similar al proceso de encontrar la solución exacta a un problema matemático.

- Interviene la creatividad en el diseño, el conocimiento y la experiencia en lo que se quiere medir.
- El indicador que se establezca para un objetivo específico habrá pasado por un proceso de selección.
- Para un mismo objetivo específico, se pueden diseñar varios indicadores potenciales.
- Se selecciona aquel indicador que con la información disponible mida mejor el objetivo a atender.
- Al inicio, en el caso en el que no exista información para elaborar el indicador, se deberá evaluar el costo de obtenerla, y en caso de no ser costo-efectivo se deberá buscar la mejor aproximación con la información disponible o factible en general.

5.2.9.1 Metodología general de los indicadores:

GRAFICO 5.8: ESQUEMA DE LA METODOLOGIA GENERAL.



FUENTE: CENTRO DE ESTUDIOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

La metodología para la construcción de los indicadores estratégicos parte de las siguientes preguntas, cada pregunta representa un paso de la metodología (ver gráfico 5.9):

GRÁFICO 5.9: PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y CONCERTACIÓN DEL PROYECTO ESTRATÉGICO.



FUENTE: CENTRO DE ESTUDIOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

5.2.9.1 a) ¿A QUIEN SE DEBE MEDIR?

A los actores encargados del Proyecto Estratégico y a las áreas que lo integran. Se mide el desempeño de los diferentes actores. Para poder realizar los siguientes pasos, es recomendable entender claramente el funcionamiento de los diferentes actores y áreas que los integran.

- Misión, visión, objetivos estratégicos, líneas de acción, etc.
- Población objetivo
- Servicios y productos concretos.

5.2.9.1 b) ¿QUE ES LO QUE SE QUIERE MEDIR?

En general la medición que se hace con indicadores se refiere a las cinco dimensiones. Preguntas claves que deben responderse.

- ¿Cuál es la cobertura de la población o universo objetivo al cuál se le proporcionan los productos o servicios?
- ¿Cuál es el nivel de calidad de los productos o servicios?
 - Satisfacción de usuarios
 - Atributos de productos y servicios
- ¿Cuál es el nivel de eficiencia?
- ¿Qué tan alineados están los recursos con los requerimientos del ejercicio presupuestario? y ¿Qué tan equitativa es a distribución de recursos?

→ ¿Cuál es el impacto o resultado esperado al cumplir con los objetivos estratégicos?

5.2.9.1 c) ¿CÓMO SE VA A MEDIR?

Con indicadores que se construyen a partir de un árbol de factores y componentes críticos de éxito, alineados con los objetivos estratégicos.

- Para cada objetivo estratégico debe por lo general conceptualizarse un árbol de factores y componentes críticos de éxito a partir de los cuales se generan los indicadores estratégicos.
- El árbol de factores críticos de éxito responde a: ¿Qué acciones vitales deben realizar los actores encargados del proyecto estratégico para lograr resultados?
 - Los componentes críticos de éxito responden a: ¿Qué es lo que debe ocurrir como resultado, para considerar que se ha tenido éxito en el logro del objetivo?

Los indicadores de COBERTURA son fáciles de construir, basta con conocer la población objetivo para medir el alcance en la provisión de bienes y servicios.

Los indicadores de CALIDAD miden la satisfacción de los usuarios:

- Miden a través de encuestas a usuarios o beneficiarios y también,
- Miden los atributos cualitativos de los productos o servicios:
 - La calidad puede cuantificarse en términos de efecto o consecuencia que producen los defectos o imperfecciones en los servicios o productos que se brinda o presta.
 - La calidad puede medirse como un porcentaje de productos o servicios defectuosos.

Los indicadores de EFICIENCIA miden la razón entre los recursos utilizados con respecto a los productos o servicios generados.

Finalmente los indicadores de IMPACTO o resultados cuantifican el logro del objetivo mismo.

- Cuantifica el logro del objetivo estratégico inicial del árbol de factores críticos de éxito identificando el producto, servicio o sus efectos sobre la población universo objetivo al cual se refiere el objetivo estratégico.

Como guía para la construcción de los indicadores, es importante tener en cuenta las dimensiones de los indicadores; es recomendable contar, al menos con uno de cobertura, uno de calidad y uno de impacto o resultado:

- Dada la facilidad de construcción, el indicador de cobertura puede incluirse prácticamente de inmediato.
- Para cada objetivo estratégico es recomendable desarrollar al menos un indicador de calidad y uno de impacto.
- El indicador de impacto o resultado permite evaluar, en un periodo dado, de la manera más fácil el desempeño global de los actores encargados del proyecto, sobre el proyecto mismo.

5.2.9.1 d) ¿CON QUE REFERENCIAS SE VA A COMPARAR?

El indicador siempre tiene asociada una meta, la cual se debe contrastar con un valor “ideal” en un plazo determinado (de largo, mediano y corto plazo):

- Las metas son el valor numérico a lograr en un periodo de referencia.
- Deben corresponder a estándares pertinentes, basados en:
 - El desempeño histórico
 - Las mejores prácticas nacionales
- En muchas ocasiones, es recomendable aplicarse en estándares publicados por organismos internacionales (OMS, UNESCO, ONU, OCDE, entre otros).

Esta metodología asegura una manera de obtener los indicadores, no obstante no es la única.

Esta metodología constituye una forma detallada para la definición y construcción de los indicadores con base en los componentes críticos o claves y en los factores o claves de éxito. No obstante, no importando que metodología se utilice, es importante asegurar que se conteste a la pregunta:

¿Qué cosas deben ocurrir como resultado para considerar que se ha tenido éxito en el logro del objetivo estratégico?

5.3 Acciones recomendadas en un Plan Maestro.

A partir de los objetivos estratégicos y de las necesidades detectadas anteriormente se debe desarrollar o revisar un **plan maestro de ordenación e implantación de los usos previstos**.

Este plan maestro es el documento que recoge, mediante documentos e información cartográfica, la previsión de los usos a implantar en el territorio, su ordenamiento

conceptual en el espacio, y las soluciones de conexión e infraestructuras necesarias para su correcta implantación en la ubicación propuesta.²⁷⁰

La elaboración de un plan maestro, o en su caso, la posibilidad para el Ayuntamiento de revisar las premisas del plan, serán buenas herramientas donde implantar y/o asegurar el cumplimiento de las premisas y objetivos de interés común, definir los posibles problemas, y corregirlos a tiempo.

Se debe tener en cuenta que el plan maestro es aún conceptual y que el desarrollador no tiene obligación de presentarlo al municipio hasta que no sea la propuesta de plan parcial para su desarrollo en el marco de los instrumentos de planificación. Por eso será tan importante la participación previa y acordada del municipio en las decisiones.

Para la realización del un plan maestro, si es el municipio la entidad gestora encargada de implementarlo, será necesario:

La primera tarea consistirá en definir las **necesidades espaciales** que den respuesta al establecimiento de un programa de necesidades. A partir de este programa de necesidades, se llevará a cabo la **ordenación espacial**. Para ello, se analizará el área de intervención:

1. Se determinará la competitividad del espacio elegido para el proyecto dentro del entorno y se harán sugerencias en el caso de que se identifique una zona más adecuada para albergar el desarrollo.
2. Necesidades de espacio, características orográficas y la topología del terreno.
3. Se definirán las características tipológicas de los edificios (superficies, características arquitectónicas, etc.), así como establecer los criterios de diseño.
4. Compatibilidad del programa de usos con el programa de usos del entorno en el que se ajusta el ámbito de actuación, con el objetivo de provocar sinergias y buscar la complementariedad de usos y evitar incompatibilidades.
5. Necesidades en infraestructuras y servicios, así como las estrategias y criterios al respecto (ahorro energético, tecnologías limpias...).
6. Predimensionamiento básico de las redes: saneamiento, abastecimiento, energía, telecomunicaciones, etc.
7. Movilidad y transporte: necesidades de transporte y redes viales.
8. Mecanismos de conexión y continuidad entre el ámbito y el entorno de la Ciudad con especial relevancia para las conexiones viarias, la continuidad paisajística y las redes de infraestructuras.
9. Recomendaciones para, optimizar la capacidad de las redes de comunicación, y mejora de las infraestructuras viarias y las infraestructuras propias del entorno empresarial en el que se inscribe el ámbito de actuación.

²⁷⁰ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. Planificación estratégica de ciudades. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 156-157.

A la par con el plan maestro, se debe realizar un **plan de inversiones** desglosados por partidas presupuestarias teniendo en cuenta los costos de urbanización y de las edificaciones a construir por el promotor del proyecto. A su vez, se realizará un **plan de etapas** que tenga en cuenta los plazos de realización del proyecto desde el planeamiento hasta la puesta en funcionamiento.

5.4 Implementación de Proyectos Estratégicos con la coordinación de los Municipios que integran una Mancha Urbana.

5.4.1 Agencias de Desarrollo Metropolitano (ADM)

Las Agencias de Desarrollo Metropolitano existentes en diferentes países están actualmente experimentando cambios derivados del entorno económico, político y social, que la "globalización de la economía" les obliga. Estos cambios se manifiestan por el acelerado ritmo de cambio del desarrollo de las comunicaciones, el progreso tecnológico y la expansión de los mercados mundiales. En este nuevo y dinámico entorno la intervención de los gobiernos nacionales a nivel regional/local están requiriendo mayor atención en los problemas ocasionados por la integración en una economía de mercado cada vez más globalizada exigen crear, a nivel de cada territorio, una capacidad de respuesta antes de que los problemas lleguen a manifestarse. Por estas razones el actual énfasis de las agencias se está orientando en:²⁷¹

- a) La diversificación de las actividades y de las ventajas comparativas del territorio, con el fin de limitar al máximo su nivel de dependencia respecto a las rápidas evoluciones producidas en tecnologías y mercados.
- b) Las decisiones de reconversión se realicen en función de los intereses locales generales.
- c) La creación de una capacidad de prospección a largo plazo, que permita anticiparse a los problemas y preparar el territorio para el futuro.

En la actualidad una definición general de las agencias de desarrollo es:

“Organizaciones con misión de desarrollo económico que abarca el interés general de una zona geográfica determinada; que mantienen relaciones significativas con las administraciones territoriales, tanto desde el punto de vista de sus objetivos como de su financiamiento; y que operan en un área geográfica relevante.”²⁷² Es decir son los centros territoriales de decisión gestiva dentro de un área local y regional.

²⁷¹ Cfr. Mochi, Alemán Prudencio. *Agencias de desarrollo*. México. Grupo Reforma. 2006. Pp. 23.

²⁷² Cfr. González, Hernando. *Las agencias de desarrollo regional instrumentos claves para la gestión e implementación de estrategias de desarrollo con visión de largo plazo*. Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP. Colombia, 2003. Pp. 56.

En otros países las Agencias de Desarrollo Regional cuentan con las principales características de:²⁷³

- Una comprensión profunda de los problemas y del potencial de un área geográfica determinada.
- Una capacidad fuerte de trabajar con las estructuras económicas, culturales, sociales y políticas ya existentes en el área.
- Un programa de desarrollo operacional y concreto realista, de tal manera que se reconozca como útil e importante el trabajo y esfuerzo de la agencia, a través de la creación de nuevos empleos, nuevas oportunidades y soluciones.
- Traducir todos sus objetivos a proyectos estratégicos operacionales realistas.
- Coordinar sus políticas con otras dependencias
- Encontrar los recursos financieros necesarios para su estructura básica y puesta en marcha de proyectos.
- Tener la autonomía para tomar sus propias decisiones, en el marco interinstitucional dentro de los distintos niveles de gobiernos.
- Tener una convicción fuerte de entrega de su personal técnico para lograr resultados concretos.

Dentro del anterior contexto se ha observado que el éxito de las agencias depende esencialmente en su capacidad para definir y poner una estrategia de desarrollo regional en ejecución:

A. Constitución Legal de las Agencias

La constitución legal de las agencias en diferentes países difiere de un país a otro, desde la formalización a partir de legislaturas locales hasta de gobiernos centrales con algunas excepciones exitosas de creación de agencias vía corporaciones privadas. La constitución depende, en términos generales, de los objetivos específicos para los cuales la agencia es creada.²⁷⁴

B. Organización interna

Las agencias existentes en Europa tienen generalmente una estructura de organización como la siguiente (ver gráfico 5.10):²⁷⁵

- a) Una Asamblea General integrada por un presidente, varios vicepresidentes que normalmente corresponden a sectores de grupos privados-sociales relevantes a nivel regional y por consejeros con prestigio profesional, académico, empresarial y social.

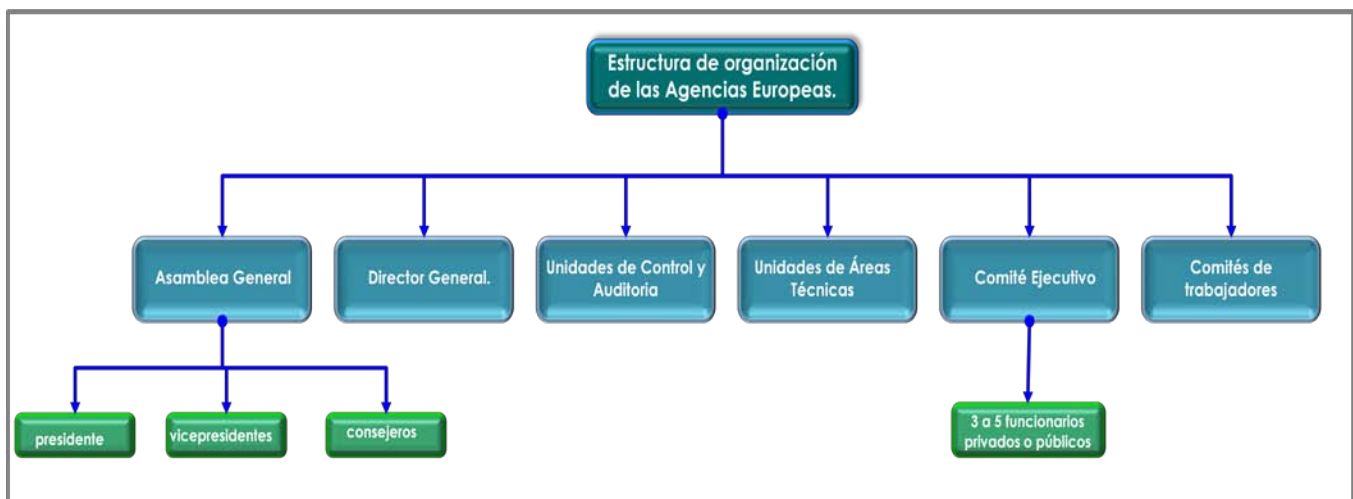
²⁷³ Cfr. González, Hernando. Las agencias de desarrollo regional instrumentos claves para la gestión e implementación de estrategias de desarrollo con visión de largo plazo. Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP. Colombia, 2003. Pp. 57.

²⁷⁴ Ídem. Pp.58-60.

²⁷⁵ Ídem. Pp. 61-64.

- b) **Director General.** Identificado como un elemento clave para el éxito de las agencias. En la actualidad se caracterizan por ser ex ejecutivos de alto nivel de empresas privadas o puestos públicos con probadas habilidades de negociación y liderazgo. La persona no es escogida bajo criterios políticos. Debe de tener: 1) conocimientos profundos sobre los factores sociales, económicos y culturales de la región; 2) buenos conocimientos sobre las actividades nacionales e internacionales relevantes; 3) conocer la forma de operar y las actividades de las instituciones y las empresas de la región; 4) poseer un muy buen enfoque interdisciplinario, con habilidad de combinar campos diferentes del trabajo en un enfoque común; 5) una fuerte cualidad de liderazgo, que construirá un espíritu de equipo entre el personal técnico; 6) habilidad de promover proyectos, buscar alianzas, identificar objetivos comunes y posibilidades de éxito; 7) buenos conocimientos de las fuentes de la información y la provisión de recursos financieros que pueden ser usados como facilitadores para la actividad del organismo; 8) experiencia de funcionar en diferentes circunstancias y utilizar la destreza de las personas a su cargo con el fin de crear un equipo comprometido a conseguir un objetivo común (el éxito del organismo).
- c) Unidades de control y auditoría.
- d) Unidades de áreas técnicas definidas de acuerdo a la misión específica de cada agencia. El equipo de profesionales es multidisciplinario en todos los casos.
- e) Algunas agencias cuentan con lo que denominan como Comité Ejecutivo integrado por un grupo de 3 a 5 funcionarios privados o públicos de alto nivel, los cuales se reúnen cada tres o cuatro semanas para tomar decisiones en conjunto.
- f) Comités que los integran grupos de trabajadores por rama de actividad, de profesionistas y asociaciones empresariales que actúan como una especie de consejos consultivos de las agencias.

GRAFICO 5.10: ORGANIGRAMA DE LAS AGENCIAS EUROPEAS.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

La organización interna de una agencia de desarrollo depende de las tareas por las que es creada y del presupuesto con que cuenta. Tanto los recursos humanos como financieros son muy diferentes entre las agencias de la Unión Europea y Canadá. Estos pueden variar considerablemente, de estar integradas por un equipo técnico mínimo de tres a cinco profesionales a otras formadas por equipos de hasta 20 profesionistas multidisciplinarios.²⁷⁶

Muchas de las más importantes agencias cuentan con la estructura y reconocimiento nacional e internacional suficiente para ser entidades de atracción de recursos financieros del sector privado para su operación.

5.4.2 Grandes Retos para las Agencias de Desarrollo Metropolitano en México.

Los retos a los que se enfrentan las Agencias de Desarrollo Metropolitano en el país se pueden numerar de la siguiente manera:

- 1. INTEGRAR LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL A LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL ACTUAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.**²⁷⁷

Integración de las (ADR) al marco institucional de planeación del desarrollo actual:

Hay que partir de la base que actualmente no existe ninguna institución oficial encargada de integrar las acciones públicas a nivel de manchas urbanas compuestas de varios municipios.

Existen a nivel estatal y municipal entidades públicas establecidas oficialmente que desempeñan actividades relacionadas con la planeación regional pero que actúan dentro de su ámbito político-geográfico como por ejemplo:

- I.** Secretarías de Planeación (Programación del Presupuesto), de Desarrollo Económico (solo orientadas a la promoción de inversiones), de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (énfasis en lo urbano), etc. de gobiernos estatales.
- II.** Los COPLADES de ámbito estatal, que en su mayoría solo participa el sector público.
- III.** Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN). Que son de cobertura municipal (municipios urbanos individuales sin visión metropolitana).

²⁷⁶ Cfr. González, Hernando. Las agencias de desarrollo regional instrumentos claves para la gestión e implementación de estrategias de desarrollo con visión de largo plazo. Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP. Colombia, 2003. Pp. 61-64.

²⁷⁷ Cfr. Mochi, Alemán Prudencio. Agencias de desarrollo. México. Grupo Reforma. 2006. Pp. 44-48.

La creciente creación de Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN) son una manifestación del reconocimiento oficial de que la planeación del desarrollo urbano y su ejecución a nivel municipal no ha funcionado, sin embargo hasta la fecha no han surgido IMPLANs metropolitanos.

2. FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS COMO GARANTÍA DE CONTINUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL DE LARGO ALCANCE.²⁷⁸

Para garantizar la continuidad en las políticas de desarrollo regional, que sea de largo plazo; es necesario formar una línea estrecha entre la implementación de políticas regionales y la participación de la ciudadanía.

TABLA 5.2: PLANEACIÓN DEL DESARROLLO DE LARGO PLAZO.

PARTICIPACIÓN SOCIAL	PLANEACIÓN DEL DESARROLLO DE LARGO PLAZO	
	POCA	MAYOR
POCA	La mayoría de las dependencias federales, estatales y municipales.	Gobierno Federal y Estatales: Algunas dependencias con visión sectorial y de corto plazo y con incipiente coordinación con otros sectores y a nivel regional.
MÁS ALTA	Un gran número de entidades federativas y municipios están avanzando rápidamente a mayores niveles de participación social pero principalmente en relación a acciones de muy corto plazo	Los gobiernos estatales en algunos sectores a través de sus secretarías respectivas. La mayoría de los COPLADEs operan como figura reglamentaria sin cubrir plenamente sus funciones con excepción de unos cuantos como el de Jalisco, que desde hace casi dos décadas opera efectiva y eficientemente. A nivel municipal quien ha venido a cubrir la poca efectividad de los COPLADEMUNs y de las propias áreas de planeación municipales han sido los Institutos de Planeación Municipal (IMPLAN), siendo los de mayor experiencia el del Municipio de León y el de Ciudad Juárez.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

3. EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN DE LAS ECONOMÍAS ESTÁ INTRODUCIENDO LA URGENTE NECESIDAD DE NUEVAS RESPONSABILIDADES, TANTO EN LOS GOBIERNOS ESTATALES COMO EN EL SECTOR PRIVADO.²⁷⁹

²⁷⁸ Cfr. Mochi, Alemán Prudencio. *Agencias de desarrollo*. México. Grupo Reforma. 2006. Pp. 44-48.

²⁷⁹ Ídem.

El desarrollo económico y el incremento de la competitividad en el territorio son temas que se deben encontrar en los ejes de acción prioritarios.

Parece ser que a medida que las economías regionales se integran globalmente se produce una cierta desintegración interna. El modelo de economía industrial tradicional (aún vigente en ciertos ámbitos de nuestra cultura) se caracteriza por una intensa interdependencia local entre las unidades productivas del territorio. Ahora, en cambio, el territorio integra una serie de espacios económicos que se conectan más con otros espacios similares del exterior que no, necesariamente, con los espacios conexos del mismo territorio.

4. CONTINÚA SIENDO NECESARIO FORTALECER LA GESTIÓN LOCAL INCORPORANDO EN ELLA NUEVAS FUNCIONES RELACIONADAS CON:²⁸⁰

- a) El fomento del desarrollo económico local y la generación de empleo.
- b) Asegurar una coordinación del sector público eficiente entre los diferentes niveles territoriales.
- c) Incorporar una visión global sobre el conjunto de las cadenas productivas o agrupamientos sectoriales de empresas o *clusters*.

5. RECONOCIMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD REGIONAL COMO UN PARÁMETRO CLAVE EN LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO.²⁸¹

Es necesario para ello:

- a) El fortalecimiento de la **capacidad y calidad** del tejido productivo con la existencia de actividades empresariales suficientemente diversificadas para aprovechar todos los recursos endógenos de una región.
- b) La integración en cadenas de valor que las articule y las vincule a mercados de mayor dimensión es un objetivo fundamental del proceso de desarrollo.
- c) El desarrollo económico regional como la dimensión territorial de la política de competitividad, ya que ésta no puede materializarse en abstracto sino en actividades productivas que tienen lugar en territorios concretos.
- d) Aceptar que el eje central de la competitividad territorial es la eficiencia de las actividades empresariales y de la gestión pública local.
- e) Contar con un modelo de desarrollo regional para fijarse metas colectivas que sirvan de guía al proceso y que la visión resultante sea compartida de la forma más amplia posible por los diversos actores. Por ello, la creación de condiciones para la concertación público-privada es de vital importancia.
- f) Llevar a cabo actividades para la identificación de proyectos, que incluye inversiones en infraestructura física e institucional, de carácter

²⁸⁰ Cfr. Mochi, Alemán Prudencio. *Agencias de desarrollo*. México. Grupo Reforma. 2006. Pp. 44-48.

²⁸¹ Ídem.

predominantemente público o de concertación público-privada para apoyo a las actividades productivas.

- g) Incentivar las Inversiones en infraestructura física pública de carácter económico (vialidad, comunicaciones, saneamiento, urbanismo industrial).

6. CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS, DIFUSIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS, MEJORAS DE GESTIÓN, ETC.²⁸²

- a) Servicios para dinamizar el sector empresarial.
- b) Creación de centros de servicios a empresas, centros de innovación, centros de desarrollo tecnológico concertados con las Universidades u otros ya existentes en otras regiones.
- c) Finalmente obras de infraestructura física local utilizables por empresas productoras, por ejemplo suelo industrial urbanizado, polígonos industriales, pabellones modulares llave en mano, incubadoras de empresas, parques tecnológicos, parques científicos.

La diversidad de demandas, tiempos y situaciones regionales de partida a lo largo del país hace recomendable que no se adopte una estructura única o rígida sino flexible y esto lo ha garantizado las Agencias de Desarrollo en otros países.²⁸³

5.4.3 Coordinación territorial con los Municipios que integran a una Ciudad: Agencias de Desarrollo Metropolitano.

Dentro de la coordinación territorial propuesta para los municipios que integran a una ciudad, se han seleccionado los siguientes ejes de actuación:

A. Condicionantes Técnicas.

El futuro desarrollo y coordinación de las tareas inherentes a la planeación del desarrollo territorial en una ciudad compuesta de varios municipios conurbados, requiere de una serie de características esenciales que tendrán que ser cubiertas a través de una estructura técnica-operativa que permita elaborar **ACUERDOS** entre las tres órdenes de gobierno que permitan incidir más efectivamente en el territorio. Como premisa fundamental dichos Acuerdos tomarán en cuenta lo estipulado en un Programa de Desarrollo Territorial de la Ciudad (Instrumento que no es equivalente al Plan de Desarrollo Urbano municipal o del Centro de Población actual).

A continuación se describen brevemente estos aspectos.

²⁸² Cfr. Mochi, Alemán Prudencio. *Agencias de desarrollo*. México. Grupo Reforma. 2006. Pp. 44-48.

²⁸³ Ídem.

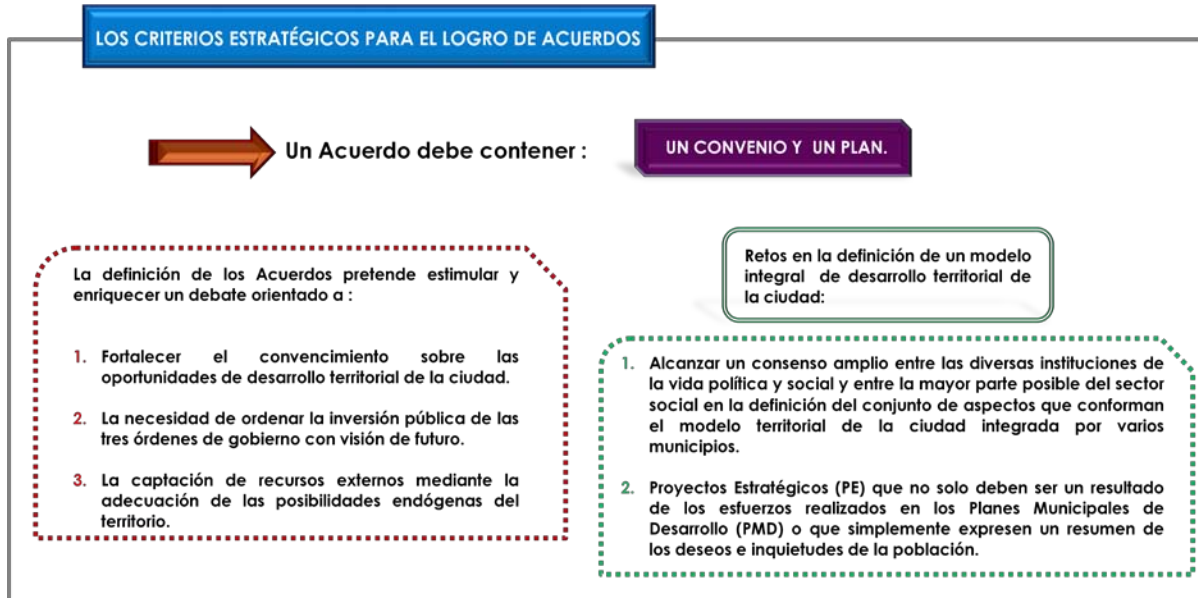
B. Los criterios estratégicos para el logro de Acuerdos.

Un Acuerdo, entendido desde un punto de vista estratégico e integral debe contener un distinto enfoque a los criterios empleados en la planeación tradicional a través del instrumento clásico, el “**CONVENIO**” y **PLAN**. En esta perspectiva, la definición de los Acuerdos pretende estimular y enriquecer un debate orientado a fortalecer el convencimiento sobre las oportunidades de desarrollo territorial de la ciudad, la necesidad de ordenar la inversión pública de las tres órdenes de gobierno con visión de futuro y orientada a la captación de recursos externos mediante la adecuación de las posibilidades endógenas del territorio.

El primer reto en la definición de un modelo integral de desarrollo territorial de la ciudad es el de alcanzar un consenso amplio entre las diversas instituciones de la vida política y social y entre la mayor parte posible del sector social (actores relevantes) en la definición del conjunto de aspectos que conforman el modelo territorial de la ciudad integrada por varios municipios. Se trata sobre todo de ponerse de acuerdo sobre cómo ciudadanos, agentes sociales, económicos e instituciones públicas quieren que sea su territorio del mañana, qué principios generales han de regir su desarrollo y qué papel se le quiere asignar a cada aspecto sectorial de la misma (medio ambiente, actividad económica, sistemas de transporte y comunicación, dotación de infraestructura, etc.).

El otro reto son, los Proyectos Estratégicos (PE) que no solo deben ser un resultado de los esfuerzos realizados en los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) o que simplemente expresen un resumen de los deseos e inquietudes de la población. Hay muchos aspectos que no son perceptibles por la ciudadanía en general, pero que no se escapan a los expertos sectoriales por lo que la participación de personal calificado resulta primordial. Asimismo, los Acuerdos para el desarrollo territorial de la ciudad deben coordinar e integrar las diferentes políticas sectoriales y los planeamientos realizados por las diferentes instituciones que participan en el desarrollo de sus territorios, tomados de forma individual y como un sistema integral, con vistas a la consecución de un modelo territorial mucho mayor y de potencial alto al país en su conjunto (ver gráfico 5.11).

GRÁFICO 5.11: LOS CRITERIOS ESTRATÉGICOS PARA EL LOGRO DE ACUERDOS.



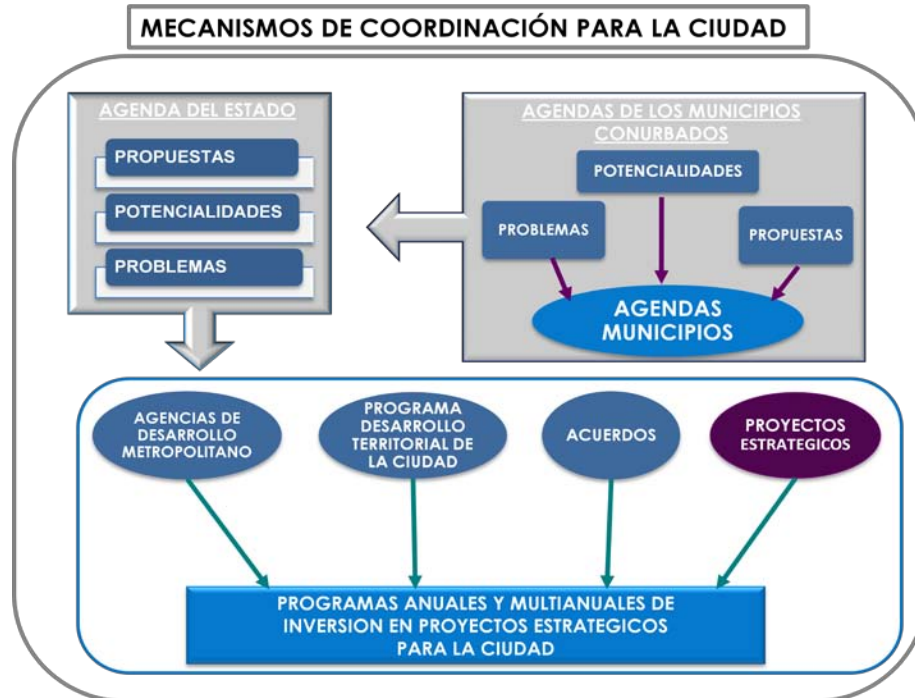
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

C. El carácter multidisciplinario y transversal de los Acuerdos.

El enfoque debe ser integral y para llegar a generar un efecto multiplicador en la economía regional en sectores vinculados a ella. Esta característica transversal requiere la motivación y colaboración de todos los agentes políticos, sociales y económicos, lo que plantea la necesidad de incorporar metodologías integradoras de análisis, que permitan a los sectores y agentes, conocer, valorar y comprender la problemática de cada uno, la interacción de las actividades que desarrollan y discutir fórmulas de consenso y de trabajo conjunto, en beneficio de la comunidad.

Los Acuerdos implicarán la definición de objetivos, estrategias y plazos acordes con las necesidades de la demanda y los beneficios económicos y sociales que debe generar en la población regional. Por ello, es necesaria la participación de equipos expertos que conozcan ampliamente el Programa de Desarrollo Territorial de la Ciudad con carácter pluridisciplinario que trabajen simultáneamente en las condiciones necesarias para generar las garantías de un desarrollo económico local y regional exitoso, captación de recursos y crecimiento sostenido en el tiempo (ver gráfico 5.12).

GRAFICO 5.12: MECANISMOS DE COORDINACIÓN PARA LA CIUDAD.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

D. La necesidad de identificar Proyectos Estratégicos como elementos estructurales y detonadores de los Acuerdos.

La identificación de proyectos estratégicos es crucial para la articulación del desarrollo de la ciudad. La inclusión de este tipo de proyectos planificados atendiendo a criterios de viabilidad real, concederá a los Acuerdos una credibilidad y apoyo social imprescindibles para una coordinación efectiva que exige un esfuerzo comprometido y permanente para lograr consenso entre los agentes que actúan en el territorio urbano y su entorno.

Por consiguiente, los Acuerdos deben contener proyectos estratégicos que, sin perder el objetivo principal (el desarrollo socioeconómico del territorio basado en su potencial) afecten todas las áreas que pudieran jugar un papel importante en el desarrollo y el funcionamiento del enfoque de la ciudad. Una característica importante adicional será la de acotar el alcance del proyecto priorizando actuaciones, recursos, y responsabilidades conforme a las posibilidades reales del desarrollo de la región basadas en la correcta medición de sus recursos y potenciales identificados en el Programa de Ordenamiento Territorial de la Ciudad (POTC).

Debe tenerse en cuenta que los proyectos estratégicos no son meramente la imagen o la idea, para atraer la opinión favorable de la sociedad con respecto a los Acuerdos; deben ser una respuesta a necesidades concretas, con una propuesta de usos demandada, con vocación social, con un programa de financiamiento y con un plan de gestión.

E. Condicionantes Operativas.

Será necesario integrar una Secretaría Técnica para la coordinación y gestión relacionadas a los planteamientos de desarrollo del POTC que requieren la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y sociedad.

F. Actividades sustantivas.

Se prevén los siguientes tres frentes genéricos de trabajo para la Secretaría Técnica:

- a) Tareas relativas a la definición de la política y la planeación territorial derivados del POTC representados a través de **Acuerdos**.
- b) Tareas relativas a la identificación y fomento de proyectos estratégicos.
- c) Tareas relativas a la interlocución gubernamental y social.

G. Tareas relativas a la definición de política y la planeación Territorial.

La política de desarrollo deberá enmarcarse en criterios de planeación y coordinación territorial a efecto de que se consideren adecuadamente las dimensiones del: qué hacer (sectorial), dónde hacer (territorial), quien lo hará (operadores) y cuándo hacer (temporal). Asimismo, como parte del proceso de planeación, se recomienda que se establezca el marco de seguimiento y evaluación de las acciones derivadas de la política de desarrollo regional.

La propuesta de política y de planeación del desarrollo territorial de los municipios que integran a la ciudad, que la Secretaría Técnica proponga, debe ser establecida con la coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal (muy probablemente a través de la participación del COPLADE y los COPLADEMUNs), con la concurrencia del Gobierno Federal, en su caso, así como con el consenso de los actores sociales relevantes en la región (ver gráfico 5.13).

GRAFICO 5.13: TAREAS RELATIVAS A LA DEFINICIÓN DE POLÍTICA Y LA PLANEACIÓN TERRITORIAL.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

H. Sobre la definición de Proyectos Estratégicos.

La Secretaría Técnica tendrá la tarea de coordinar y dar seguimiento a los proyectos que, en el planteamiento del POTC, se prevean como programados. De estos proyectos, tendrán especial atención aquellos que se consideren estratégicos.

La declaratoria de proyectos estratégicos es una tarea propia de la formulación de la política y de la planeación territorial de la ciudad. Desde la perspectiva del desarrollo territorial, un proyecto no puede ser considerado como estratégico al margen de la consideración tanto del proceso de desarrollo en curso o deseado, sino a la luz de otros proyectos, tomando en cuenta dos criterios básicos:

1. **Efecto estructurador**²⁸⁴.- Para ser estratégico, deben reconocérsele al proyecto atributos de articulación positivos para el desarrollo territorial, actividades económicas, desarrollo social y/o desarrollo ambiental; y
2. **Efecto detonador**²⁸⁵.- Para ser estratégico, deben reconocérsele al proyecto la capacidad para inducir la realización de otros proyectos, tanto hacia atrás o adelante en un mapa de proyectos y, en ese sentido, tener un efecto detonador del desarrollo.

²⁸⁴ Cfr. Fernández, Güell José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid. Editorial Reverté, 2006. Pp. 213.

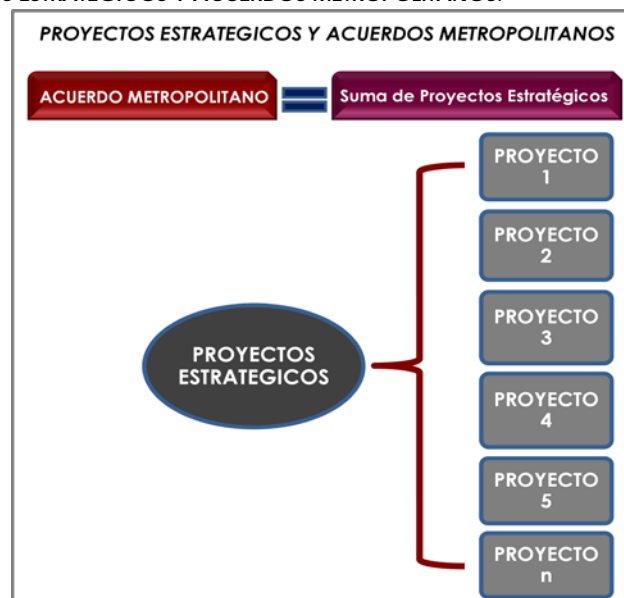
²⁸⁵ Ídem.

Con base en lo anterior, la definición de un proyecto estratégico no corresponde necesariamente al volumen de inversión ni al sector al que corresponda, sino a su contribución efectiva al desarrollo territorial. La declaración como proyecto estratégico en los casos que resulten procedentes, deberá publicarse como parte de los Acuerdos y servirá para los siguientes efectos (ver gráfico 5.14):

- i. Prever lo necesario respecto a la multianualidad de las inversiones correspondientes, para dar certeza a su desenvolvimiento sujeto a las disposiciones presupuestales, de modo que se lleven a la práctica con eficiencia y se disminuyan los costos de ejecución y financiamiento de los mismos;
- ii. Favorecer con procedimientos administrativos especiales a dichos proyectos, para asegurar su adecuada puesta en marcha y ejecución oportuna; y
- iii. Garantizar una supervisión especial sobre tales proyectos, con la participación del gobierno federal y de los gobiernos estatales correspondientes.

Cada proyecto potencial estratégico debe ser evaluado para determinar si cumple con las metas, objetivos y prioridades más amplias que fueron discutidas y acordadas por los actores involucrados. Es también importante, especialmente en el caso de proyectos más largos, realizar un estudio cuidadoso de factibilidad para verificar si el proyecto puede ser implementado técnica y financieramente.

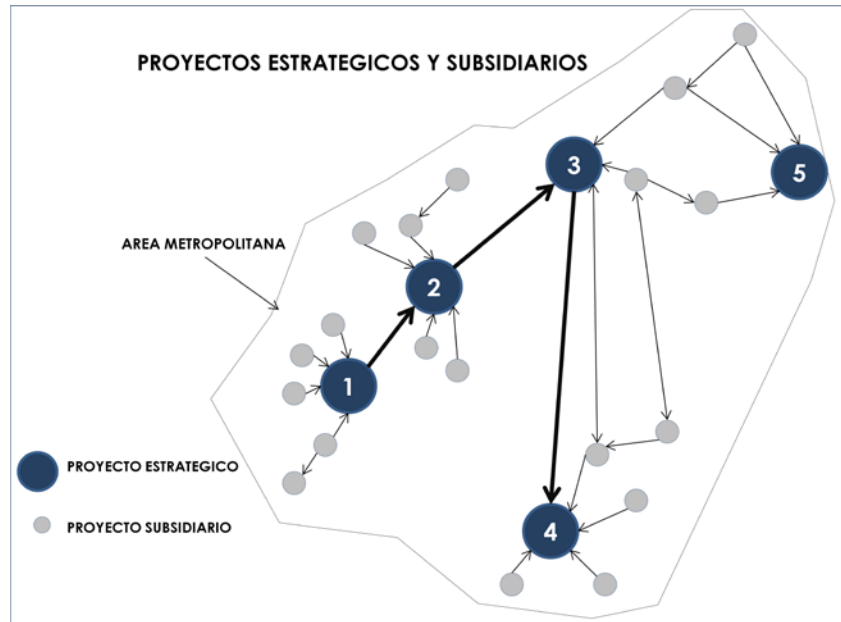
GRÁFICO 5.14: PROYECTOS ESTRATÉGICOS Y ACUERDOS METROPOLITANOS.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Es fundamental incluir en proceso de elaboración de los Acuerdos proyectos de ganancia temprana que pueden lograr impactos visibles y tangibles en el corto plazo para mantener el apoyo continuo de los diferentes actores involucrados. Los proyectos complejos con requerimientos mayores de recursos y con un período de ejecución más largo necesitarán pasar por un proceso más riguroso de selección que debe incluir una evaluación inicial de viabilidad, estudios de factibilidad, revisión del diseño, preparación del plan de trabajo y un programa adaptado de monitoreo y evaluación.

GRAFICO 5.15: PROYECTOS ESTRATEGICOS Y SUBSIDIARIOS.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

I. Captación de plusvalías generadas por la inversión pública.

La futura generación de plusvalías de inversión pública generadas por la implementación del POTC requerirá de una serie de mecanismos esenciales que tendrán que ser cubiertas a través de la definición de un instrumento de primordial importancia para capturar recursos adicionales, se trata de la definición de áreas específicas de desarrollo.

J. Áreas Específicas de Desarrollo (AEDs).

La propuesta es la conformación de Áreas Específicas de Desarrollo (AED), las cuales constituyen superficies delimitadas de un territorio en donde se ejecuten los Proyectos Estratégicos, determinadas por acuerdo de los sectores público, privado y social involucrados.

Las AEDs conformadas bajo un enfoque integral podrán ser generadoras y captadoras de plusvalía y constituirse en una fuente de financiamiento para mantener la calidad de la infraestructura y servicios o para generar nuevos ingresos para el desarrollo social.

Las AEDs constituirán, además, instrumentos de promoción y control del suelo, ya que será en éstas, en donde se promoverán las acciones e inversiones del sector público en apoyo al desarrollo del POTC y donde se convocará la participación de los sectores privado y social, a fin de procurar la distribución equitativa de cargas y beneficios en las distintas zonas, ya que al concentrar inversiones públicas, así como la intervención de éstas contribuye a abatir costos e inducir un desarrollo más favorable de infraestructura.

K. Asociaciones público – privadas como instrumento para captar plusvalías.

Las tres órdenes de gobierno enfrentan limitantes de recursos presupuestales para hacer frente a los rezagos existentes de infraestructura, equipamiento, vivienda y de otros servicios públicos básicos. En este contexto, y al igual que en otras áreas de infraestructura y servicios públicos, los esquemas de asociación público privada se utilizan en forma creciente como un instrumento para potenciar los recursos públicos a través de conjuntar recursos y generar sinergias con el sector privado y social no sólo como fuentes complementarias de recursos financieros, sino además para aprovechar las ventajas de la capacidad gerencial del sector privado y lograr una mejor asignación y manejo de los riesgos involucrados en el desarrollo de infraestructura.

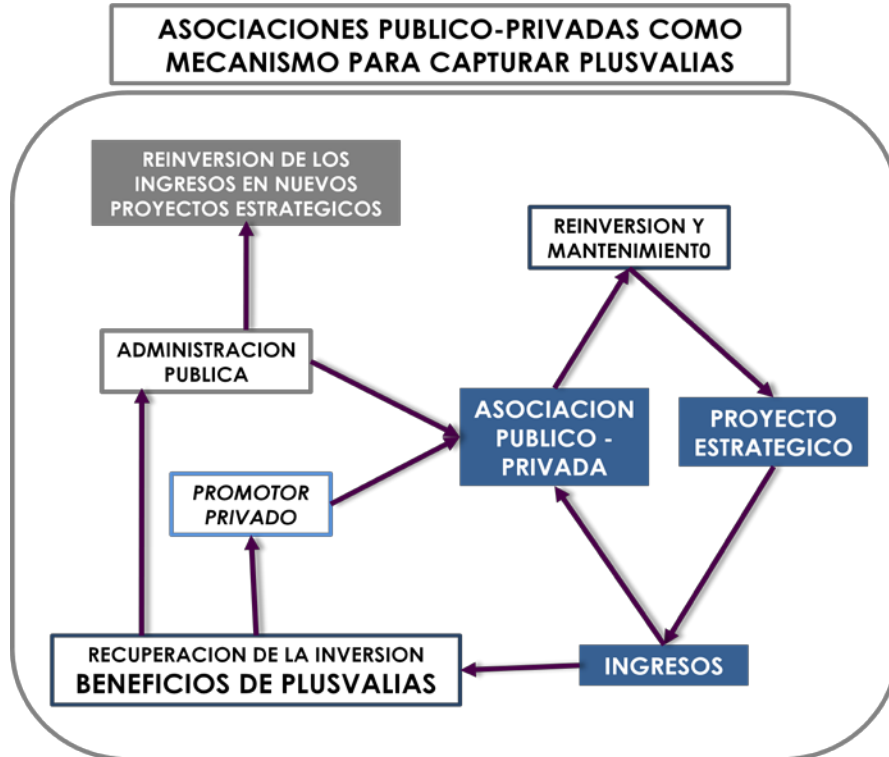
De manera simplificada, una **asociación público privada** puede visualizarse como una mezcla de recursos financieros, gerenciales e institucionales para la generación de infraestructura y servicios públicos, que pretende aprovechar las ventajas de cada agente participante y ampliar la disponibilidad total de recursos. En un sentido amplio, una asociación público privada puede adoptar cualquier forma de combinación de recursos públicos y privados para lograr uno o varios objetivos.

Una asociación público privada se orienta generalmente a ampliar la disponibilidad total de recursos y a lograr mejores resultados en la provisión de servicios públicos e infraestructura con base en un mejor aprovechamiento de las ventajas competitivas de cada agente participante y de una mejor administración de los riesgos inherentes en esa provisión, donde cada participante asume el papel que mejor desempeña.

Es importante destacar que el tema del financiamiento constituye uno de los elementos centrales de la asociación público privada, bajo cualquiera de las modalidades que ésta puede adoptar. El sector público, conjuntamente con los sectores privado y social, debe definir los objetivos de política pública que se pretende lograr, por lo que los aspectos regulatorios o normativos son parte central de un esquema eficiente.

Una estructura básica de una asociación público-privada se presenta en el siguiente gráfico:

GRAFICO 5.16: ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS COMO MECANISMO PARA CAPTURAR PLUSVALÍAS.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

La estructura financiera de la asociación público-privada, al aislar los flujos del proyecto permite que:

- El financiamiento obtenido no afecte los resultados financieros del promotor del proyecto, dado que la sociedad vehículo del proyecto se encuentra separada de los estados financieros del promotor.
- La capacidad de endeudamiento del proyecto no afecta la calidad crediticia del socio.
- La rentabilidad de los socios se incrementa gracias a la utilización de un alto grado de endeudamiento.

Los socios, acreedores, clientes y proveedores comparan riesgos. Si se disminuyen los riesgos, cubriéndolos adecuadamente, puede disminuir el costo del financiamiento (ver gráfico 5.17).

L. Mecanismo de recuperación de la inversión pública.

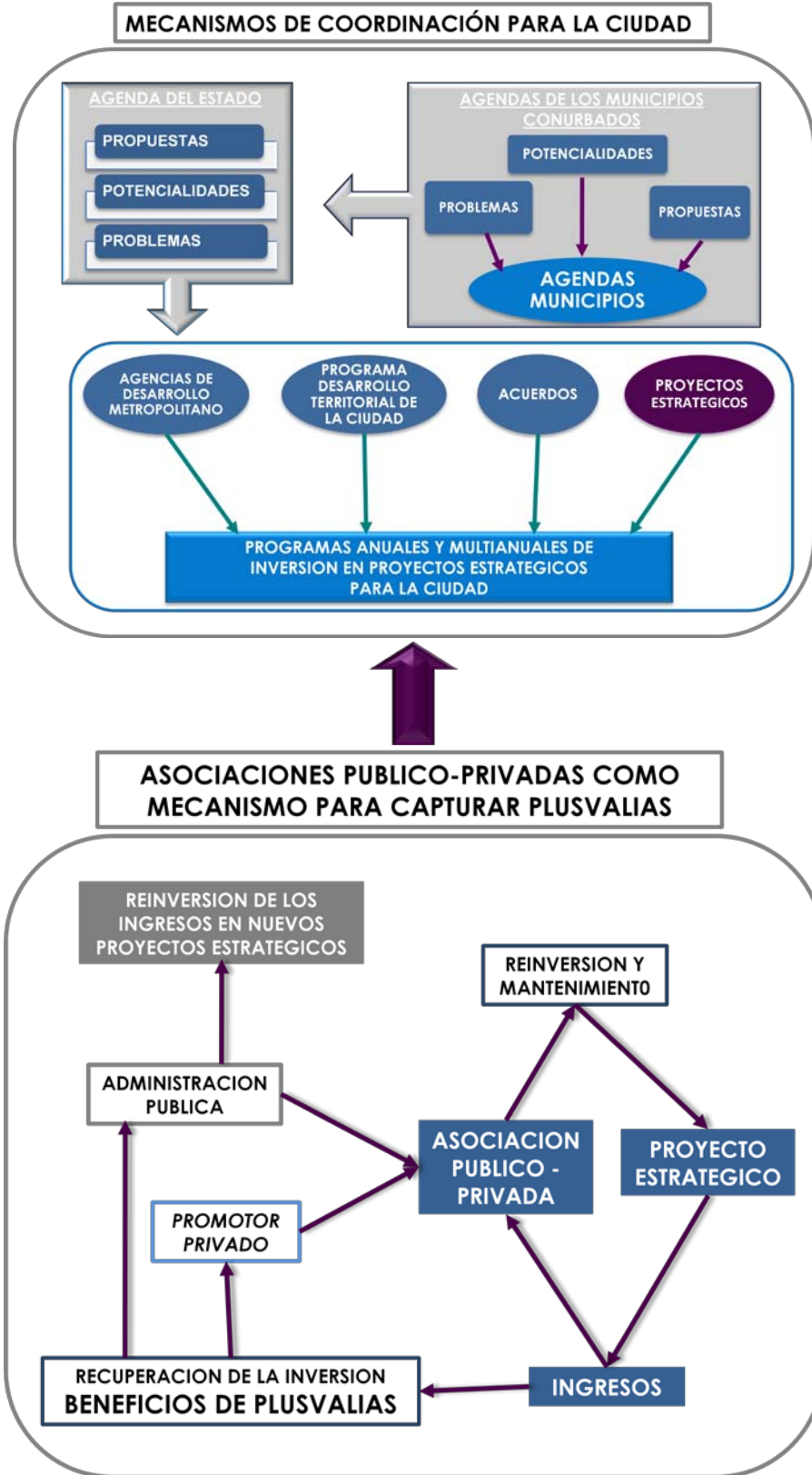
Una de las políticas utilizadas en diversos países para recuperar inversiones públicas radica en la imposición de tasas a las plusvalías que se generan en materia inmobiliaria. El criterio utilizado por lo general supone que el aumento del valor de las propiedades inmobiliarias urbanas es producto en parte de la acción colectiva de la sociedad, la cual genera riqueza de la que se apropian los propietarios particulares. Debido a ello es socialmente aceptable que se imponga una retribución por dicha apropiación. En este sentido, la captación de plusvalías se considera como un instrumento de elemental justicia social.

En el ámbito urbano la riqueza se representa por el valor que adquieren los bienes inmuebles que se encuentran en un área determinada, los cuales se valoran a partir de su localización y su productividad, es decir, las inversiones que realizan los propietarios o poseedores de los predios.

El aumento del valor se deriva de la propia naturaleza del suelo como mercancía con particulares características. Esto ocasiona que una persona, independientemente de su voluntad, puede beneficiarse de la realización de obras o acciones socialmente necesarias, que se localicen próximos o que representen un beneficio colectivo, lo cual genera un valor del cual se apropia por poseer la propiedad. Con esto, una persona puede o no invertir productivamente en el suelo de su propiedad y recibir beneficios sin que necesariamente retribuya a la sociedad por los beneficios particulares que ésta le retribuye.

Así pues el Estado, como garante social del bienestar colectivo y en virtud de la función social que tiene que cumplir, se le autoriza el cobro de los incrementos de valor que el suelo pueda tener. Esta es la base para que se desarrollen instrumentos tendientes a capturar esa parte del plus-valor generado socialmente para se orienten a otros beneficios públicos como es aumento de los ingresos de la hacienda local, el financiamiento de las obras públicas o el control de manifestaciones negativas del funcionamiento del mercado de suelo urbano (externalidades).

GRÁFICO 5.17: LA ESTRUCTURA FINANCIERA DE LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

En resumen, las plusvalías son consideradas por lo general “beneficios o derechos del propietario” y raramente se les enfoca desde la función social de la propiedad en términos urbanos, en particular en la devolución de parte de los beneficios obtenidos por la inversión social efectuada. El impuesto a las plusvalías es el mecanismo que tiende a recuperar para la población el incremento en el valor de la tierra o de los inmuebles asociado con acciones públicas o por decisiones en materia de planeación u ordenamiento del territorio por el sector público, tal como los cambios en la intensidad, el uso u otras modificaciones a la normatividad urbana aplicable.

Es significativo el hecho de que no existan mecanismos que capturen la plusvalía por el cambio de uso del suelo de agrícola a urbano. En particular en los procesos de regularización del suelo se da un incremento de valor que no se capitaliza ni se aprovecha, cuando se ha identificado que este proceso es el que mayor plusvalía genera.

La realización de obras públicas produce un aumento del valor de los inmuebles que se ubican en las zonas beneficiadas por estas obras. Aunque este principio es evidente, el cálculo del aumento de valor que un inmueble tiene por las obras es una tarea compleja ya que dicho aumento es un proceso en el tiempo y se articula con otros fenómenos económicos como es la localización, las características propias de los inmuebles, el comportamiento del mercado inmobiliario, entre otros.

Se propone el siguiente mecanismo de recuperación de la inversión pública realizada:

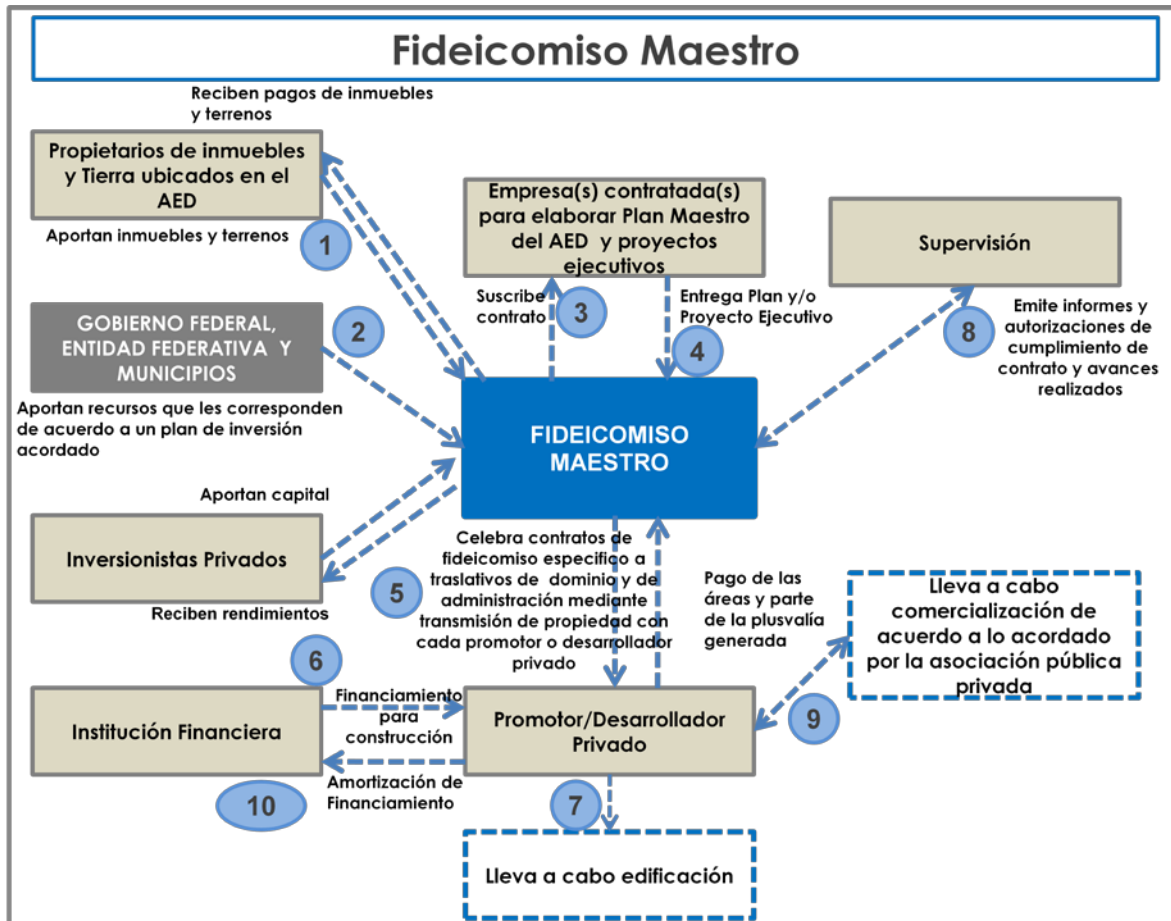
TABLA 5.3: MECANISMO DE RECUPERACION DE LA INVERSION PÚBLICA.

PROPUESTA DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA REALIZADA	
1	Los propietarios de tierra y de inmuebles aportan las mismas a un Fideicomiso Maestro para desarrollar el Área de conformidad con un plan maestro acordado.
2	Los tres órdenes de gobierno realizan las inversiones que les corresponden de acuerdo al plan de inversión y de financiamiento establecido en el Acuerdo o Acuerdos derivados del POTC.
3	En la etapa de comercialización de los terrenos, el Comité Técnico del Fideicomiso determina las áreas sujetas a recuperación de inversión pública, determina la base para el cálculo que puede ser el costo actualizado de la inversión pública realizada en el área, y aplica su cobro al propietario del terreno al momento de la comercialización.
4	Los ingresos obtenidos por la recuperación de la inversión pública se destinan a una cuenta específica del fideicomiso para constituir un Fondo.
5	Los recursos del Fondo se destinan a construir más obras o vivienda para familias de bajos ingresos y/o mejorar las características de las viviendas para este tipo de familias como puede ser ampliar los metros de construcción o su equipamiento.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Los recursos en sí constituyen un mecanismo de subsidios cruzados para favorecer a las familias de bajos ingresos. Con ello, la inversión pública adoptará un carácter social sin afectar la rentabilidad del capital privado, ya que la recuperación se realiza sobre el costo de la inversión que realiza el sector público. El mecanismo se describe en el gráfico 5.18:

GRÁFICO 5.18: RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

5.4.3.1 Tareas relativas a la Interlocución Gubernamental y Social.

La Agencia de Desarrollo Metropolitano (ADM), puede llegar a jugar un papel privilegiado para la interlocución gubernamental con la sociedad, para la identificación de objetivos de desarrollo así como para procurar la convergencia de impulsos de desarrollo hacia un propósito compartido de desarrollo de ciudad.

Las actividades de la ADM se orientarían a procurar la armonización de los propósitos de desarrollo de los gobiernos municipales de una ciudad con las iniciativas, planes y programas individuales de dichos municipios pero de manera mucho más relevante, de forma coordinada con el gobierno estatal y federal.

Bajo la consideración anterior, la ADM dará lugar a proyectos intermunicipales y metropolitanos, para los cuales se establecerán los Convenios pertinentes, en los que se especifique, además de los considerados propios del desarrollo territorial que dieron lugar a la incorporación del proyecto al marco del Acuerdo de Desarrollo Metropolitano, las mezclas de recursos, incluyendo las contribuciones en especie o en prestación de servicios profesionales, con las cuales la ADM promoverá el proyecto. Este tipo de proyectos endógenos incorporarán de forma complementaria, necesariamente y en todo caso, recursos federales y estatales.

5.5 Acciones recomendadas para la selección de Modelos y Herramientas de Gestión y Financiamiento

A partir de los objetivos estratégicos y de las funciones a asumir por el organismo gestor de proyecto, se analizará la **estructura societaria y de gestión** más adecuada para el desarrollo de los objetivos estratégicos y la operación posterior del proyecto.

Respecto a la definición del **modelo de explotación y gestión**, se recomienda la elaboración de un documento de síntesis donde se presenten las diferentes alternativas existentes en estos momentos en México y a nivel internacional sobre proyectos de características similares.

Para ello, se debería considerar: socios a involucrar en el proceso, papel de la iniciativa privada y pública, estructura jurídica, diferenciación entre propiedad y gestión en su caso, etc.

Una vez definidos los servicios a ofrecer (tanto públicos como privados) así como el diseño preliminar de los modelos de gestión y explotación de los mismos, se procederá a diseñar la **estructura organizativa** adecuada para la gestión y operación de las actividades que comprenda el desarrollo urbano en cuestión.

Se deberá elaborar el **organigrama de la sociedad que integre la dirección y gestión global** así como de las diferentes unidades operativas. Dada la importancia de contar con el apoyo de otros agentes institucionales, se tendrá en cuenta si se estima oportuno, la posibilidad de crear **un Patronato u Órgano Asesor formado por personalidades o líderes en la materia** y que actúen como agentes impulsores y dinamizadores del proyecto.

La gestión de la operación del proyecto (o en su caso de la Agencia de Desarrollo Urbano permanente), puede tener como misión principal además de proveer de suelo y edificaciones, el mantenimiento y operación de los servicios que se ofrecen, bien a través de gestión directa por la municipalidad, o bien por concesiones u otras figuras disponibles y viables en la legislación mexicana.

La estructura organizativa por tanto deberá tener en cuenta también **la búsqueda de la máxima flexibilidad y rapidez** que permita el marco jurídico y administrativo para poder ofrecer estos servicios y atención a la demanda de una manera eficaz, rápida y flexible. Por ello se analizará a su vez la organización desde una **perspectiva integral** que asegure un marco adecuado para el desarrollo de los objetivos del proyecto.

Como complemento, y según lo observado en muchos de los casos realizados, se podría realizar el diseño de un **Plan de Comunicación** del proyecto o del conjunto del Plan, orientado a establecer una estrategia de “city marketing” con el objeto de mejorar la percepción de los ciudadanos de su propia ciudad, así como de atraer inversiones para su financiación; de comercialización y captación de usuarios para los proyectos; así como en la promoción del mismo a nivel nacional e internacional identificando y definiendo para ello:

- El posicionamiento del proyecto en la oferta tanto a nivel estatal como nacional.
- Identificación de los sectores clave a los que dirigirse para la realización de un plan comercial y de captación.
- La elaboración de la estrategia para la captación de inversión a nivel nacional y, dependiendo de la envergadura de los proyectos y de su estrategia de inversiones, internacional.
- La elaboración de un plan de acción para la promoción y comunicación a nivel nacional y, dependiendo de la envergadura de los proyectos y de su estrategia de inversiones, internacional.

5.5.1 La elaboración de un Plan de Negocio del Proyecto de Desarrollo Urbano.

En caso de que el proyecto sea liderado por la administración pública, es recomendable tener prevista la necesidad de realizar un Plan de Negocios que permita obtener rentabilidades del proyecto. Estas rentabilidades pueden ser utilizadas para mejorar las cuentas de los erarios públicos y así permitir la puesta en marcha de nuevos proyectos que contribuyan a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Es importante destacar la importancia de una adecuada gestión de los negocios que suponen los proyectos. En este caso sería óptimo que este negocio se circunscriba a la explotación inmobiliaria de unos suelos a los que se les de un valor añadido a través de un incremento de derechos urbanos, un proceso de urbanización, la mejora de las conexiones y el transporte público, u otras actuaciones. Pero tampoco hay que olvidar que la gestión de los servicios supone una posible fuente de ingresos que debe ser aprovechada.

5.5.1.1 PROCESOS METODOLÓGICOS

Los procedimientos metodológicos recomendados para la puesta en marcha de este proceso serían los siguientes:

5.5.1.1 a.) Elaboración del **Cuaderno de Hipótesis**, que servirá posteriormente como tabla de datos de entrada del modelo económico financiero para estimar la viabilidad y rentabilidad del Proyecto, en función de los del estudio de mercado, la tipología y gama de servicios a ofrecer y la política de precios.

- Respecto a los **costes/inversiones** se deben tomar en cuenta los costes de urbanización, construcción de edificios, mantenimiento, seguridad, etc. revisando los datos de partida de las fases anteriores y proponiendo en su caso modificaciones en base a nuevos servicios no previstos o a nuevos esquemas de explotación de ciertas infraestructuras.
- **Ingresos:** previsiones de ingresos en función de la tipología de servicios a ofrecer: inmobiliarios, comunes y de valor agregado.

5.5.1.1 b.) A partir de las hipótesis de partida se elabora un **modelo financiero** y las **cuentas de resultados** previsionales así como el flujo de caja (entradas y salidas monetarias) del proyecto, identificando las necesidades de financiación para un horizonte temporal de 15 años y se calcularán los parámetros clásicos de rentabilidad del proyecto: TIR y VAN así como el pay-back.

Se determina a su vez una estructura orientativa de financiación adecuada para permitir la viabilidad del Proyecto con la premisa de una TIR/VAN aceptable. Esta estructura orientativa de financiación supondrá el desglose en tres capítulos: recursos propios, subvenciones y recursos ajenos. Respecto a las subvenciones, se determinará en colaboración con el Comité de Seguimiento si se destinarán a cubrir las inversiones en la construcción/urbanización.

En cuanto a los recursos propios y ajenos se establecerá una estructura adecuada en base a las necesidades del proyecto y al objetivo de búsqueda de la autonomía financiera.

5.5.1.1 c.) Por último se procederá a realizar un **análisis de sensibilidad** de la rentabilidad del proyecto ante variaciones en las variables clave del mismo:

- A. Precios
- B. Subvenciones
- C. Ritmo de comercialización
- D. Análisis de riesgos

De nuevo, aparece aquí la necesidad de contemplar una entidad organizativa permanente capaz de gestionar el plan de negocio una vez puesto en marcha el proyecto. En este caso, las agencias de desarrollo suponen una buena opción, ya que cuentan con independencia de los procesos electorales a los que están sujetas las administraciones públicas.

Además, es importante contar con una estructura presupuestaria y societaria capaz de conducir los ingresos a los erarios públicos y definir el destino de los fondos obtenidos para así poder financiar nuevos proyectos que reviertan en la calidad de vida de los ciudadanos.

GRAFICO 5.19: PROCESOS METODOLÓGICOS.

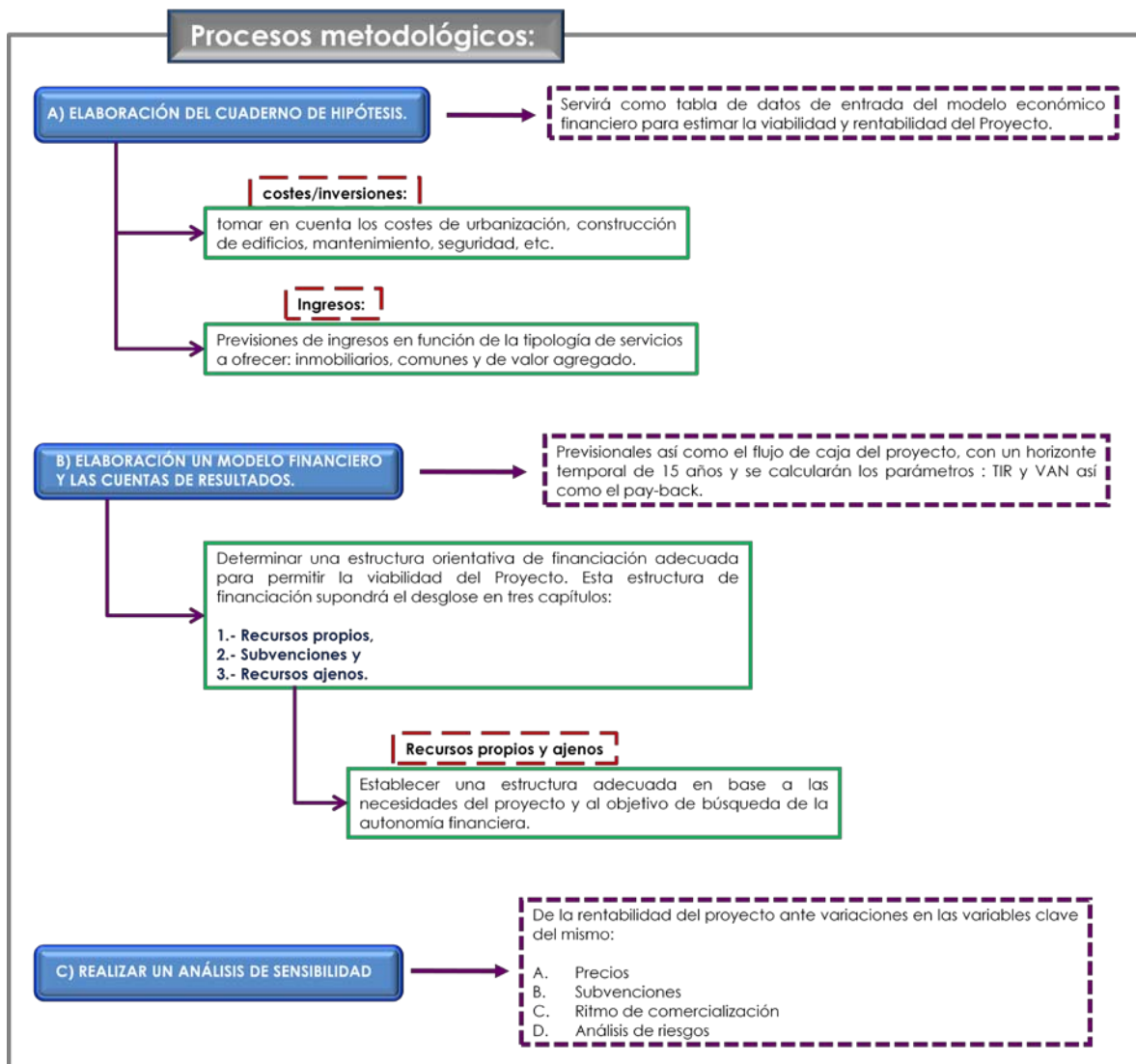


GRAFICO 5.17: ELABORACION PROPIA.

5.6 Acciones recomendadas para la revisión de los Sistemas de Planeación, Administración y Financiamiento Municipal.

Los municipios mexicanos han padecido problemas de índole operativo, administrativo y financiero, así como una escasa participación social en la toma de decisiones. Esto ha impedido la colocación de los recursos disponibles y han provocado una falta de continuidad en la planeación y ejecución de los proyectos lo cual a su vez ha determinado situaciones de dificultad en el cumplimiento de los pagos de los créditos contratados.

Ante este panorama es urgente propiciar una mayor continuidad tanto en los planes públicos como en los equipos de servidores públicos, así como el fortalecimiento financiero de los acreditados.

En virtud de lo anterior es necesario que los municipios cuenten con un sistema de planeación y administración de recursos a mediano y largo plazo y con mecanismos que les den capacidad financiera para construir, operar y mantener los servicios públicos municipales.

5.6. a) Sistema de Planeación y Administración.

Se considera que a fin de lograr una mayor continuidad en los planes y proyectos estratégicos, así como en su administración se requieren las siguientes medidas, mismas que si bien pueden darse en forma aislada generaran mayores resultados en la medida que estas se den en forma articulada.

5.6.1 Conformación de un Sistema de Planeación a mediano y largo plazo.

5.6.1. a) OBJETIVO

Contar con sistema que al margen de los cambios de gobierno contemple el mediano y largo plazo en la formulación de planes y programas municipales y les dé seguimiento y evaluación.

5.6.1. b) SITUACIÓN ACTUAL

- Las instancias destinadas a fungir como foros para la participación ciudadana en los procesos de planeación municipal muchas veces únicamente la mediatizan. Además por lo general únicamente son integradas al inicio de las administraciones para cumplir un requisito formal, y prácticamente no vuelven a sesionar en el lapso de la administración municipal.

- Los Comités son integrados por representantes de los sectores privado y social que considera conveniente incluir el presidente Municipal y en la mayoría de los casos no contemplan formalmente la participación de los representantes de las distintas comunidades rurales y sectores urbanos, es decir no incluyen mecanismos de participación territorial.
- Únicamente las leyes de Planeación de Baja California y Tamaulipas especifican los foros de consulta popular dentro de los mecanismos para la integración de los planes.²⁸⁶
- En los foros de consulta popular por lo general participan e intervienen como expositores funcionarios públicos y representantes de instituciones académicas y gremiales y prácticamente no participan ciudadanos o representantes de colonias. Los foros son en la práctica, espacios para el discurso político y mecanismos, más no de discusión para la integración de un plan, que en muchas ocasiones ya están elaborados.²⁸⁷
- La participación social respecto a los recursos del Ramo 33 ha disminuido con la desaparición de una normatividad federal única a partir del ejercicio fiscal 1998.²⁸⁸

5.6.1. c) MARCO JURÍDICO

Las Leyes de Planeación de cada uno de los Estados, así como a los ordenamientos que rigen a los municipios en los diferentes estados cuyos nombres varían según el caso (Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, Ley Orgánica Municipal, Ley de Municipio Libre, Código Municipal), son la base jurídica de los actuales Comités de Planeación del Desarrollo Municipal.

Una alternativa sería constituir otras instancias de participación en la planeación, sin embargo se considera más viable, modificar la estructura y en especial normar la operación de los actuales COPLADEMUNES.

Independientemente de que conviene que las propuestas queden plasmadas en los ordenamientos estatales, y más aún en el nacional, pueden ser incorporadas en el reglamento específico del COPLADEMUN de los municipios que se interesen en llevar a cabo una iniciativa de este tipo.

Las recientes reformas al Artículo 115 Constitucional señalan como materia obligatoria dentro de la facultad reglamentaria municipal “asegurar la participación ciudadana y vecinal”, Es decir los Ayuntamientos están ahora obligados a formular sus reglamentos de participación social, lo que representa una oportunidad para asegurar la participación

²⁸⁶ Cfr. Iracheta, Alfonso X. *Planeación y desarrollo una visión de futuro (problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el Estado de México)*, México. Plaza y Valdés Editores, 1997. Pp. 201.

²⁸⁷ Ídem. Pp. 203.

²⁸⁸ Ídem. Pp. 204-205.

ciudadana y en especial la vecinal en la planeación, ejecución, seguimiento y control de los programas de gobierno.

Además de la responsabilidad que tienen al respecto los ayuntamientos, la reforma señala como contenido obligatorio de las Leyes Orgánicas Municipales de los estados “las disposiciones aplicables en los municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes”, por lo que se tendría que trabajar con ambos niveles de gobierno para que la participación ciudadana y vecinal quede incorporada en los correspondientes ordenamientos.

5.6.1. d) MEDIDAS PROPUESTAS

TABLA 5.4: MEDIDAS PROPUESTAS PARA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA DE PLANEACIÓN A MEDIANO Y LARGO PLAZO.

MEDIDAS PROPUESTAS	
1	Modificar la estructura y mecanismos de operación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).
2	Desarrollar planes estratégicos de largo plazo

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

5.6.2 Modificación de la Estructura y Mecanismos de y Operación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

5.6.2. a) PLANTEAMIENTO

Es necesario modificar a los actuales Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUNES) para que estos operen plenamente y sean foros reales de participación social, de discusión y decisión de los planes y programas municipales.

Los ordenamientos legales, que más adelante se indican deberán modificarse para contemplar los siguientes aspectos (ver tabla 5.5).

TABLA 5.5: MODIFICACION DE LOS ACTUALES COPLADEMUNES.

ASPECTOS A CONSIDERAR	
1	Desarrollar la reglamentación interna de los COPLADEMUNES en donde se considere la estructura de participantes, alcances y límites de su función, mecanismos para la toma de acuerdos y decisiones y regular la periodicidad de actividades.
2	Ampliar la participación social a representantes de las diferentes localidades, barrios y colonias que integran el territorio municipal.
3	Instituir mecanismos de planeación participativa para que los representantes ciudadanos con el consenso de sus comunidades presenten solicitudes, propongan prioridades y opinen sobre la ejecución de los planes y proyectos.
4	Prever que los representantes de la comunidad no cambien simultáneamente con el cambio de las autoridades municipales.
5	Regular que las convocatorias de las sesiones de los comités y sus resultados sean ampliamente difundidos entre la población.
6	Regular que previo el inicio de formulación de planes y programas sé de un periodo de participación y de propuestas de la población y de discusión dentro de los propios comités que sirvan de base para la formulación de los mismos.
7	Ampliar y precisar las facultades de los Comités para proponer, aceptar, modificar, dar seguimiento y evaluar los planes estratégicos de largo plazo, planes municipales de desarrollo y proyectos estratégicos.
8	Definir la forma en que los Comités participarán en los procesos de formulación, ajuste, control y valuación de los programas operativos anuales, previéndose para ello mecanismos y tiempos en que se dará esta intervención.
9	Establecer la facultad del Comité en la planeación control y seguimiento de la aplicación de los recursos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.
10	Definir los casos en que los recursos de dicho Ramo 33 sean conjuntados con recursos de crédito para el desarrollo de obras.
11	Regular que una vez formulados los planes y programas y antes de pasar al análisis y aprobación por el Cabildo, sean discutidos y consensados al interior del comité.
12	Contemplar que la instancia administrativa de planeación que más adelante se plantea, aporte toda la información que requieran los comités para orientar sus propuestas y decisiones y se constituya como órgano técnico asesor del Comité.
13	Normar que dicha instancia administrativa proporcione al Comité toda la información de avances en la ejecución de los planes y programas.
14	Incorporar la facultad de que los Comités sean quienes califiquen el desempeño de las diferentes dependencias y organismos, para efectos del otorgamiento de estímulos a la obtención de resultados, bajo el esquema de evaluación de los servidores públicos que más adelante se propone.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Dentro de este esquema se reconoce que la instancia de aprobación de los planes de desarrollo municipal y de los programas operativos anuales es el Ayuntamiento, pero se plantea la necesidad de incrementar significativamente la participación ciudadana.

5.6.2. b) ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y PRESUPUESTALES

Se deberán prever recursos presupuestales de apoyo a los mecanismos de planeación participativa y el desarrollo de los talleres participativos de planeación.

5.6.3 Desarrollo de Planes Estratégicos de largo plazo.

5.6.3. a) SITUACIÓN ACTUAL

Actualmente los planes de desarrollo municipal únicamente contemplan el lapso de gobierno de la administración correspondiente sin marcar políticas, estrategias, acciones, recursos y prioridades a largo plazo.

Únicamente la Ley de Planeación de Tamaulipas prevé que se pueden contemplar acciones fuera de vigencia.²⁸⁹

5.6.3. b) MARCO JURÍDICO

Las Leyes de Planeación de los Estados, determinan que la vigencia de los Planes de Desarrollo Municipal no excederá del período que les corresponde a los Ayuntamientos.

Se considera adecuado este planteamiento de que en cada nueva administración se formule el plan que orientará la actuación del Ayuntamiento y del Presidente Municipal.

Pero toda vez que es necesario que dichos planes sean formulados bajo la visión de largo plazo, que tenga la sociedad y no conforme a los objetivos específicos de los gobernantes en turno, se plantea la necesidad de incorporar un nuevo horizonte de planeación y que este tenga toda la fuerza jurídica, por lo que se requeriría la modificación de las Leyes de Planeación de los distintos Estados.

5.6.3. c) PLANTEAMIENTO

Se propone que dentro del marco actual de planeación se instituya una nueva figura: la de los planes estratégicos de largo plazo, lo que implica la modificación del marco legal como más adelante se contempla.

Este planteamiento busca que las acciones que se planten para un periodo de gobierno se inscriban en una definición de lo que a mediano y largo plazo se pretende para las diferentes localidades y áreas de los municipios.

²⁸⁹ Cfr. Iracheta, Alfonso X. *Planeación y desarrollo una visión de futuro (problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el Estado de México)*. México. Plaza y Valdés Editores, 1997. Pp. 214.

Así mismo se busca que los representantes de la sociedad que participen en los comités de planeación tengan elementos para incidir en una mayor continuidad en planes y programas, sin limitar la atribución y facultad a los subsecuentes Ayuntamientos de aprobar los respectivos planes municipales y en su caso adecuar y actualizar el plan estratégico a largo plazo.

Dentro de los aspectos a incluir dentro de la legislación correspondiente están los siguientes:

TABLA 5.6: MODIFICACION DE LA LEGISLACION ACTUAL EN MATERIA DE PLANEACION.

ASPECTOS A INCLUIR EN LA LEGISLACION	
1	Determinar que en su formulación, seguimiento y evaluación se tendrá una participación activa de la comunidad a través de los COPLADEMUNES.
2	Regular que las diferentes dependencias y organismos a su vez deberán contar con programas sectoriales estratégicos de largo plazo.
3	Establecer que los planes de desarrollo municipal, los programas operativos anuales, los programas sectoriales estratégicos de largo plazo, y los proyectos prioritarios deben elaborarse en concordancia con el plan estratégico de largo plazo.
4	Normar la obligación de que los Ayuntamientos emprendan acciones que no necesariamente tendrán resultados visibles en la administración en la que se inician.
5	Regular que en dichos planes se definirán las zonas de crecimiento de la ciudad, las obras prioritarias para dotar de infraestructura vial, hidráulica y sanitaria y de los servicios y equipamientos necesarios, estableciendo prioridades globales por localidad y específicas por sector.
6	Determinar que en dichos planes se establezcan rangos de porcentajes de presupuestos de inversión que se destinarán a los diferentes aspectos del desarrollo municipal, los porcentajes se destinarán a obras de beneficio de toda la comunidad y que se destine a obras para sectores específicos, así como los criterios de ajuste en función de cambios en las fuentes de recursos.
7	Determinar que los planes deben contemplar las previsiones de recursos para su ejecución incluyendo la contratación de créditos, además de la forma como se prevé que tales endeudamientos serán cubiertos.
8	Prever que para que los Ayuntamientos dictaminen resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento conforme a las recientes reformas del Artículo 115 Constitucional; los mismos deben estar contemplados o ser acordes con el plan estratégico de largo plazo.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

5.7 Acciones recomendadas para la constitución de Organismos Municipales para la Planeación y Administración de Recursos, y para la Prestación de Servicios Públicos.

5.7. a) OBJETIVOS

1. Fortalecer las estructuras de la administración pública municipal.
2. Establecer áreas de responsabilidad y facilitar la introducción de mecanismos para hacer más eficiente y transparente la gestión municipal.
3. Facilitar la gestión de financiamientos para la introducción de infraestructura y la operación de servicios públicos municipales.
4. Conformar estructuras enfocadas a la operación para evitar ser significativamente afectadas por cambios en la conducción política.

5.7. b) MEDIDAS PROPUESTAS

Para tal efecto se contempla lo siguiente:

TABLA 5.7: MEDIDAS PROPUESTAS PARA LA CONSTITUCIÓN DE ORGANISMOS MUNICIPALES EN MATERIA DE PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS, Y PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

MEDIDAS PROPUESTAS	
1	Crear organismos técnicos de planeación municipal.
2	Conformar organismos de administración de ingresos municipales.
3	Integrar uno o varios organismos operadores de servicios públicos y administradores del patrimonio inmobiliario municipal.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

5.7.1 Creación de Organismos Técnicos de Planeación Municipal.

5.7.1. a) SITUACIÓN ACTUAL

- Las actividades de planeación en los Ayuntamientos se realizan al margen de la participación social.
- Los planes municipales se realizan por cuerpos de asesores de los presidentes municipales o en alguna Dirección subordinada al mismo.
- Los miembros del Cabildo carecen de conocimientos suficientes para tener opiniones fundadas respecto a los planes que presentan los presidentes Municipales.
- A diferencia de otros cuerpos legislativos, los integrantes del Ayuntamiento carecen de asesores.

5.7.1. b) MARCO JURÍDICO

Toda vez que se propone la creación de un organismo desconcentrado, no se requiere la autorización de la Legislatura Local, sino únicamente la aprobación del Cabildo y la publicación del acuerdo correspondiente, la modificación del Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio o su equivalente.

Lo anterior permitiría que independientemente de que esta propuesta fuese adoptada al nivel estatal, se podría implementar en municipios específicos.

Al nivel estatal, se tendría que modificar la Ley de Planeación para incorporar esta instancia de planeación.

La reforma al Artículo 115 Constitucional da base a la participación ciudadana y vecinal en el órgano de gobierno.²⁹⁰

5.7.1. c) PLANTEAMIENTO

La continuidad de planes y programas en un proceso en el que se busca la participación social requiere de un organismo de Planeación como instrumento y apoyo del Cabildo y del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal.

Dentro de las características a contemplar en la legislación que los regule y los acuerdos de creación están las siguientes:

TABLA 5.8: CARACTERÍSTICAS PARA LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL.

CARACTERÍSTICAS A CONTEMPLAR EN LA LEGISLACION	
1	Organismos desconcentrado del Ayuntamiento.
2	Consejo Directivo integrado por partes iguales, por una comisión de miembros del Cabildo y representantes del sector privado (colegios de profesionistas y organizaciones empresariales) y social (localidades, barrios y colonias) que participen en el Comité de Planeación de Desarrollo Municipal y designados entre ellos.
3	Director General por designación del propio Consejo Directivo con desfase mínimo de un año después de la toma de posesión del Ayuntamiento.
4	Profesionalización de su equipo técnico conforme a lo que se plantea en el proceso de desarrollo para la implementación de proyectos urbanos estratégicos, a partir del siguiente nivel al del Director General.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

²⁹⁰ “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las Leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados.....los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que.....aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

Las principales funciones del organismo serían las siguientes:

TABLA 5.9: FUNCIONES DEL ORGANISMO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL.

FUNCIONES DEL ORGANISMO	
1	Coordinar la participación de las diferentes dependencias y organismos municipales en la formulación del plan estratégico de largo plazo, el plan de desarrollo municipal y los proyectos prioritarios.
2	Integrar los planes conforme las aportaciones y acuerdos que se tomen en el Comité de Planeación de Desarrollo Municipal en primera instancia y en el Cabildo en segundo término.
3	Integrar un sistema de seguimiento y evaluación del plan estratégico de largo plazo, del plan de desarrollo municipal, de los programas sectoriales estratégicos de largo plazo, los proyectos prioritarios y el programa operativo anual; y proporcionar los resultados a los miembros del Ayuntamiento como al comité de planeación del desarrollo municipal.
4	Verificar la congruencia entre los diferentes planes y programas en especial los relacionados al desarrollo urbano y de infraestructura vial, hidráulica y sanitaria.
5	Evaluar los programas operativos anuales y los proyectos de presupuestos de inversión que el presidente Municipal someta al Cabildo y emitir su opinión a los miembros del Ayuntamiento.
6	Prestar atención en la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal, para que se contemplen los elementos básicos de los planes operativos anuales y en su caso se prevean ejercicios presupuestales multianuales.
7	Aportar al los miembros del Ayuntamiento y del Comité de Planeación de Desarrollo Municipal toda la información que le permita conocer los diferentes problemas del municipio.
8	Desarrollar funciones de secretariado técnico de los Comités de Desarrollo Municipal.
9	Apoyar al Comité de Planeación del Desarrollo Municipal para el desarrollo de los mecanismos de planeación participativa y sistematizar los resultados de los mismos.
10	Analizar y proponer en su caso modificaciones y adiciones al marco normativo de los ingresos municipales (impuestos, derechos, aportaciones, productos y aprovechamientos).
11	Identificar fuentes alternativas de recursos.
12	Evaluar la viabilidad financiera de proyectos de inversión y apoyar en su caso en la gestión de recursos crediticios.
13	Analizar los costos/beneficios de los diferentes proyectos a incorporar en los presupuestos de egresos.
14	Analizar las propuestas que comprometan al Municipio por un plazo mayor al de la administración del Ayuntamiento y aportar sus conclusiones a los integrantes del Cabildo.
15	Promover y analizar técnica, social y financieramente los proyectos y la operación de esquemas de concesión conforme al plan estratégico de largo plazo.
16	Establecer mecanismos de seguimiento al (los) organismo (s) prestador (es) de servicio (s).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

5.7.1. d) ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y PRESUPUESTALES

La creación del organismo propuesto con las características planteadas implica el requerimiento de recursos humanos adicionales a los que actualmente estén

desempeñando funciones de planeación, así como de equipos informáticos y demás apoyos para su operación.

El presupuesto adicional requerido pudiera provenir del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Ramo 33) o también ser un componente de los créditos que otorgue la institución financiera, previendo naturalmente un desembolso en mayor plazo.

Se proponen un organismo desconcentrado toda vez que no requieren de un patrimonio propio, para evitar generar un área administrativa de recursos humanos, materiales y suministros, y servicios generales; así como para no provocar un incremento en los costos fiscales de la nómina que se tendría en un organismo descentralizado regido por el apartado "A" de la Ley Federal del Trabajo.²⁹¹

5.7.2 Integración de Organismos de Administración de Ingresos Municipales.

5.7.2. a) SITUACIÓN ACTUAL

Las Tesorerías Municipales por lo general están fuertemente presionadas por las actividades cotidianas ligadas con la liquidez y el control presupuestal del gasto corriente y los contables, de tal forma que poco tiempo tienen para actividades de planeación y para llevar un control presupuestal enfocado al seguimiento de los programas.

Las actividades de recaudación por lo general, inmersas en la Tesorería Municipal se enfocan a resolver los problemas de liquidez de corto plazo más que operar con una visión de mayor plazo.

5.7.2. b) MARCO JURÍDICO

Los aspectos jurídicos son similares al lo expuesto en los puntos anteriores. Se considera conveniente desvincular las actividades técnico administrativas ligadas con los ingresos de los aspectos de la gestión política del municipio, constituyendo órganos desconcentrados.

Dentro de las características a contemplar en la legislación que los regule y los acuerdos de creación están las siguientes (ver tabla 5.10):

²⁹¹ Ley Federal del Trabajo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1970. Apartado A.

TABLA 5.10: MEDIDAS PROPUESTAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ORGANISMOS DE ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES.

MEDIDAS PROPUESTAS	
1	Organismos desconcentrados de la administración pública municipal.
2	Consejo Directivo integrado por partes iguales por una comisión de miembros del Cabildo y representantes del sector privado (colegios de profesionistas y organizaciones empresariales) y sector social (localidades, barrios y colonias) que participen en el Comité de Planeación de Desarrollo Municipal y designados entre ellos.
3	Director General por designación del Cabildo o el Presidente Municipal según sea el caso con desfase mínimo de seis meses después de la toma de posesión del Ayuntamiento.
4	Profesionalización de su equipo técnico conforme a lo que se plantea en el proceso de desarrollo para la implementación de proyectos urbanos estratégicos, a partir del siguiente nivel al del Director General.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

Las principales funciones del organismo serían las siguientes:**TABLA 5.11: FUNCIONES DEL ORGANISMO DE ADMINISTRACION DE INGREOS MUNICIPALES.**

FUNCIONES DEL ORGANISMO	
1	Analizar y proponer en su caso modificaciones y adiciones al marco normativo de los ingresos municipales (impuestos, derechos, aportaciones, productos y aprovechamientos).
2	Proponer las bases gravables de los diferentes impuestos y derechos, en especial el correspondiente al de la propiedad inmobiliaria.
3	Mantener actualizados los padrones de causantes de los diferentes impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
4	Administrar y actualizar el catastro municipal.
5	Recaudar los impuestos, derechos, aportaciones, productos y aprovechamientos.
6	Dar seguimiento a la operación de servicios y bienes públicos municipales y bienes municipales concesionados.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

5.7.2. c) ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y PRESUPUESTALES

Las implicaciones administrativas y presupuestales son similares a las contempladas en los puntos anteriores.

5.8 Acciones recomendadas para la creación de Organismos Descentralizados para la Prestación de Servicios Públicos Municipales y la Administración del Patrimonio Inmobiliario Municipal.

5.8. a) SITUACIÓN ACTUAL

- Los servicios públicos por lo general a cargo de una o varias dependencias municipales se prestan sin una claridad de los ingresos y egresos que representan y sin un enfoque de autosuficiencia.
- No existe suficiente coordinación en las acciones que desarrollan dependencias y organismos.
- Ni en las dependencias ni en los organismos descentralizados (fundamentalmente de agua) hay participación social en la toma de decisiones.
- El patrimonio inmobiliario municipal es visto como un motivo de gasto y no como una fuente potencial de recursos.
- Los Síndicos que por Ley son responsables del control del patrimonio inmobiliario municipal carecen de apoyos para ejercer adecuadamente dicha atribución.
-

5.8. b) MARCO JURÍDICO

Si bien la reglamentación de los servicios públicos municipales ha sido una atribución de los ayuntamientos, la reforma al Artículo 115 hace explícita esta materia como un objeto de los reglamentos que se deben formular.

Esto representa la oportunidad para promover la modernización de esta reglamentación municipal, particularmente en lo que corresponde a la creación de organismos operadores paramunicipales y la concesión a particulares.

En lo que se refiere al régimen jurídico de los organismos prestadores de servicios tenemos que, en los casos en que se opte por la figura de órgano desconcentrado, la ventaja en términos legales es que no se requiere la autorización de la legislatura, sino únicamente la aprobación del Cabildo y la publicación del acuerdo correspondiente, así como la modificación del Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio o su equivalente.

Para la constitución de organismos descentralizados, adicionalmente a las aprobaciones anteriores, se deberá obtener la autorización de la Legislatura del Estado.

La aportación del patrimonio inmobiliario municipal susceptible de renta o venta a concesión podría significar a futuro abreviar autorizaciones en especial al nivel de la Legislatura.

La reforma al Artículo 115 Constitucional da base a la participación ciudadana y vecinal en el órgano de gobierno.

5.8. c) PLANTEAMIENTO

Crear uno o varios organismos encargados de la prestación de servicios públicos municipales y de la administración del patrimonio inmobiliario municipal.

Sus principales características serían las siguientes:

TABLA 5.12: CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y LA ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO MUNICIPAL.

CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS	
1	Organismos descentralizados u órganos desconcentrados de la administración pública municipal según convenga conforme a lo que se expone el punto de aspectos administrativos y presupuestales.
2	Consejo Directivo integrado por partes iguales por una comisión de miembros del Cabildo y representantes del sector privado (colegios de profesionistas y organizaciones empresariales) y sector social (localidades, barrios y colonias) que participen en el Comité de Planeación de Desarrollo Municipal y designados entre ellos.
3	Director General por designación del Cabildo o del Presidente Municipal según sea el caso con desfase mínimo de seis meses después de la toma de posesión del Ayuntamiento.
4	Profesionalización de su equipo técnico conforme a lo que se plantea en el proceso de desarrollo para la implementación de proyectos urbanos estratégicos, a partir del siguiente nivel al del Director General.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Las principales funciones de los organismos serían las siguientes:

TABLA 5.13: FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y LA ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO MUNICIPAL.

FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS	
1	<p>Proporcionar servicios públicos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. • Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos. • Alumbrado público. • Mercados y centrales de abasto. • Rastro. • Calles y su equipamiento. • Parques y jardines y su equipamiento. • Estacionamientos.
2	Aportar los elementos correspondientes a los servicios públicos a su cargo para la formulación del plan estratégico de largo plazo, el plan municipal de desarrollo, y los programas operativos anuales.
3	Elaborar él o los programas estratégicos de largo plazo de los servicios a su cargo.
4	Desarrollar las acciones requeridas para lograr su autosuficiencia financiera.

5	Definir y transparentar en su caso los subsidios que se otorgan a los beneficiarios y derivado de ello los requerimientos de aportaciones municipales.
6	Proponer medidas para incrementar la captación de recursos y en su caso las modificaciones en las estructuras tarifarias.
7	Promover y participar en esquemas de desarrollo de infraestructura con la iniciativa privada en especial con promotores inmobiliarios.
8	Captar y administrar los recursos provenientes de la prestación de servicios.
9	Contratar créditos para mejorar la operación y aumentar la capacidad de servicio.
10	Dar seguimiento técnico y financiero a los servicios públicos concesionados.
11	Administrar el patrimonio inmobiliario municipal en apoyo a las funciones del Síndico.
12	Identificar el destino potencial del patrimonio inmobiliario municipal para la prestación de servicios públicos, la concesión o renta a la iniciativa privada y en su caso la enajenación.
13	Recibir como aportación a su patrimonio los inmuebles municipales susceptibles de renta o venta y en calidad de comodato los susceptibles a concesión.
14	Constituir en su caso, organismos intermunicipales para la prestación de servicios.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

5.8. d) ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

El número de organismos descentralizados o de órganos desconcentrados, dependerá de la complejidad de la prestación de los servicios.

La naturaleza jurídica entre desconcentrados y descentralizados se debe definir con base en las siguientes consideraciones:

TABLA 5.14: CONSIDERACIONES PARA DEFINIR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y ORGANOS DESCONCENTRADOS.

CONSIDERACIONES PARA DEFINIR LA NATURALEZA JURIDICA	
1	Agrupar en un organismo descentralizado los servicios en que se requiera financiamiento y/o se tenga la posibilidad de que el patrimonio y/o ingresos futuros no comprometidos con la operación, puedan fungir como elementos de garantía para la gestión de financiamientos para uno o varios de esos servicios públicos. En este organismo se incorporaría la función de administración del patrimonio inmobiliario.
2	Bajo la figura de órgano desconcentrado es conveniente cuando no se pretenda contratar créditos o cuando la garantía de los mismos tenga que ser dada por los Gobiernos de los Estados.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

La figura del organismo descentralizado obliga a un control separado de cuentas y por tanto a dar transparencia financiera a la operación.

- Desde el punto de vista presupuestal conviene constituir órganos desconcentrados y no organismos descentralizados por lo expuesto en el tema de aspectos administrativos y presupuestales.

5.9 Acciones recomendadas para mejorar las garantías de continuidad de la Gestión Pública.

5.9. a) OBJETIVO

Que los períodos de gestión de las autoridades municipales y del personal directivo de los organismos descentralizados, permitan la continuidad de la prestación de servicios, faciliten el desarrollo de proyectos de mediano y largo plazo, permitan realizar la gestión, contratación y ejercicio de recursos de crédito, así como el inicio y conclusión de programas, proyectos y obras en una misma administración.

5.9. b) MEDIDAS PROPUESTAS

Para lograr lo anterior se plantean las siguientes medidas, algunas de las cuales son alternativas y otras complementarias:

TABLA 5.15: MEDIDAS PROPUESTAS PARA MEJORAR LAS GARANTÍAS DE CONTINUIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

MEDIDAS PROPUESTAS	
1	Desfasar los cambios de Directores de áreas técnico administrativas de los cambios de funcionarios electos.
2	Definir períodos y mecanismos de enlace entre autoridades salientes y entrantes.
3	Impartir con carácter obligatorio cursos de inducción a nuevos funcionarios públicos.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

5.9.1 Desfasar los cambios de funcionarios de áreas Técnico– Administrativas y prestadoras de Servicios de los cambios de Funcionarios Electos.

5.9.1. a) SITUACIÓN ACTUAL

Los presidentes municipales entrantes carecen del conocimiento de la operación y problemas de las diferentes dependencias y organismos municipales.

5.9.1. b) MARCO JURÍDICO

La reforma al Artículo 115 Constitucional que contempla que los Ayuntamientos podrán celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor, permite que los Ayuntamientos puedan nombrar a funcionarios que continúen en funciones después de que finalice la administración.

Es necesario que los cambios a la legislación estatal que deben hacer los congresos locales, y de las modificaciones que realicen los ayuntamientos a sus reglamentos se contemplen este tipo de actos.

5.9.1. c) PLANTEAMIENTO

Para favorecer la continuidad de políticas y de la prestación de servicios públicos municipales es conveniente que los funcionarios responsables de áreas técnico administrativas y encargadas de los servicios públicos no sean removidos de su encargo hasta tres o seis meses después de que tome posesión el presidente municipal.

Ello permitirá que los alcaldes tomen pleno conocimiento del estado de la administración, de las políticas que se han implementado y de los problemas que se presentan.

Esta medida debe implementarse además de las concernientes a los mecanismos de enlace entre autoridades salientes y entrantes, de los de cursos de inducción a funcionarios y de profesionalización de servidores públicos que más adelante se proponen.

5.9.2 Definir períodos y Mecanismos de enlace entre Autoridades Salientes y Entrantes.

5.9.2. a) SITUACIÓN ACTUAL

La entrega-recepción se circunscribe en lo general a la entrega documental.

En las comisiones de enlace que se han dado incluso con reuniones varios meses antes del relevo normalmente no participan los funcionarios que van a tomar el cargo ni personas que posteriormente colaboren en la dependencia u organismo.

Aún cuando el funcionario que entrega debe hacer las aclaraciones que le sean pedidas por el servidor público que lo sustituye, por lo general quien entra no las pide para no hacer parecer que necesita del anterior funcionario y asumiendo que todo quedo documentado y que tendrá el tiempo suficiente para revisar los anexos del acta, cosa que difícilmente se da.

Todo ello genera altos costos de adquisición de conocimientos específicos de operación y de asuntos por parte del que recibe.

5.9.2. b) MARCO JURÍDICO

Esta propuesta puede a un primer nivel incorporarse en disposiciones administrativas de las contralorías municipales.

En segundo término en los Reglamentos Orgánicos de la Administración Pública Municipal de cada Municipio o su equivalente, y en los reglamentos de responsabilidades de los servidores públicos municipales.

Para que las medidas superen el ámbito municipal y no puedan fácilmente ser derogadas por un nuevo Ayuntamiento, deben incorporarse en la Ley Orgánica Municipal y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que autoriza el Congreso de cada estado.

5.9.2. c) PLANTEAMIENTO

Se propone que se definan mecanismos de enlace entre autoridades salientes y entrantes enfocados a una mejor transmisión de funciones.

El enlace mínimo previsto es de 1 mes antes del relevo y 2 meses después del acto de entrega recepción.

Se debe contemplar la disponibilidad de tiempo parcia de quien va a recibir y después por parte del funcionario que entregó para reuniones diarias de transmisión de asuntos pendientes, explicación de procedimientos, comunicación de experiencias aclaración de dudas.

5.9.2. d) ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

Diversos catálogos presupuestales del sector público contemplan una partida específica para pago de servicios personales en períodos de entrega.

Se tendría que incluir tal partida en los catálogos de los estados y municipios si aún no está contemplada.

Se deberán considerar recursos presupuestales adicionales para tal efecto.

5.9.3 Impartir cursos de inducción para nuevos Funcionarios Públicos.

5.9.3. a) SITUACIÓN ACTUAL

Las áreas de coordinación municipal de la Secretaría de Gobierno tiene dentro de sus actividades el desarrollo de cursos de inducción, pero no se desarrollan sistemáticamente y obligatoriamente y no abarcan a todo el personal.

5.9.3. b) MARCO JURÍDICO

Esta propuesta en lo que se refiere a la obligatoriedad debe incorporarse en los Reglamentos Orgánicos de la Administración Pública Municipal de cada Municipio o su equivalente, y en los reglamentos de responsabilidades de los servidores públicos municipales.

Para que las medidas superen el ámbito municipal y no puedan fácilmente ser derogadas por un nuevo Ayuntamiento, deben incorporarse en la Ley Orgánica Municipal y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que autoriza el Congreso de cada estado.

5.9.3. c) PLANTEAMIENTO

Es necesario que todos los servidores públicos independientemente de su nivel, incluidos los presidentes municipales, síndicos y regidores, participen en cursos de inducción toda vez que independientemente de la preparación técnica o profesional, el tiempo de ejercicio profesional en la materia, la experiencia en el servicio público, el desempeño de cargos similares; siempre halla temas que se desconozcan.

Los cursos de inducción deben abarcar los siguientes aspectos:

TABLA 5.16: CURSOS DE INDUCCIÓN PARA NUEVOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

ASPECTOS QUE DEBE ABARCAR LOS CURSOS	
1	Planes estratégicos de largo plazo.
2	Normatividad de la administración pública.
3	Legislación relacionada con la función a desarrollar.
4	Conceptos y normatividad técnica en la materia.
5	Conceptos y criterios directivos, administrativos y financieros del rubro.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

5.9.3. d) ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y PRESUPUESTALES

Es necesario generar una capacidad instalada de recursos humanos, lo cual no necesariamente significa contratar más personal, sino identificar el personal que por su experiencia puede participar en los cursos de inducción, así como el desarrollo de conferencias grabadas.

Presupuestalmente se deberán considerar recursos adicionales para el pago de expositores, viáticos y sistemas de grabación.

5.10 Acciones recomendadas para el Fortalecimiento Financiero de las Municipalidades.

La capacidad de contratar créditos por parte de los municipios y por tanto de desarrollar más obras y servicios públicos, puede ser fortalecida mediante la adopción de diversas medidas entre las que tenemos las siguientes:

5.10.1 Fortalecer la capacidad de los Ayuntamientos para definir y captar los Impuestos, Derechos, y Contribuciones de mejoras.

5.10.1. a) OBJETIVO

Un aumento en los niveles de recaudación de recursos propios por parte de los gobiernos municipales, les permitirá contar con más recursos tanto para invertir en obras de infraestructura como para cubrir los servicios de la deuda.

5.10.1. b) ACCIONES PROPUESTAS

Se consideran las siguientes medidas que pueden incrementar los ingresos propios de los Ayuntamientos (ver tabla 5.17):

TABLA 5.17: MEDIDAS PARA INCREMENTAR LOS INGRESOS PROPIOS DE LOS AYUNTAMIENTOS.

MEDIDAS PROPUESTAS	
1	Desarrollar análisis y propuestas de ajustes a tarifas y cuotas de impuestos y derechos.
2	Efectuar análisis de los criterios de determinación de la base gravable del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y determinar los valores de referencia.
3	Revisar y proponer adecuaciones para implementar impuestos y/o aportaciones por mejoras a la propiedad, derivadas de obras públicas.
4	Realizar análisis comparativos con otras legislaciones para proponer a las legislaturas conceptos adicionales de impuestos y derechos.
5	Incorporar a las funciones municipales la administración del catastro (en su caso) y fortalecer su estructura, procedimientos e infraestructura.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

5.10.2 Desarrollo de análisis y propuestas de ajustes a las Cuotas y Tarifas Impositivas.

5.10.2. a) SITUACIÓN ACTUAL

Se identifican en el ámbito de toda la república, variaciones significativas en las cuotas de los diferentes impuestos, las cuales no necesariamente responden a la situación socioeconómica de los diferentes estados.

Así mismo al interior de los estados se aplican las mismas tarifas siendo que la capacidad económica es diferente entre la población de los distintos municipios y aún al interior de estos.

Los cambios tecnológicos y en la estructura económica del país no se han reflejado necesariamente en la determinación de nuevos gravámenes que permitan fortalecer las finanzas de los gobiernos locales.

5.10.2. b) MARCO JURÍDICO

La reciente reforma al Artículo 115 Constitucional publicada el 23 de diciembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, sin dar autonomía a los Ayuntamientos en la definición de impuestos y derechos, contempla disposiciones que pueden significar a los ayuntamientos incrementos.

En la fracción IV relativa a la libre administración de la hacienda municipal se incorpora el siguiente párrafo:

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria."²⁹²

5.10.2. c) PLANTEAMIENTO

Los Ayuntamientos con las reformas al artículo tienen la obligación y al mismo tiempo la oportunidad de proponer a las correspondientes legislaturas las de cuotas de los diferentes impuestos, así como incorporación de nuevos gravámenes.

5.10.3 Análisis de los criterios de determinación de la Base Gravable del Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria.

5.10.3. a) SITUACIÓN ACTUAL

Entre los cambios más importantes que se dieron en la hacienda municipal mexicana a partir de las modificaciones en el Artículo 115 constitucional que se dieron en 1983, está el que los impuestos a la propiedad inmobiliaria pasaron al poder municipal.

Sin embargo, la definición de los valores de suelo y construcción, así como la determinación de las cuotas y porcentajes del impuesto continuaron siendo facultades de los gobiernos estatales, quienes en muchos casos conservaron también la operación de los catastros.

No siendo ya los ingresos para los gobiernos de los estados, estos poco interés tuvieron tanto en una adecuada determinación de bases y cuotas como en la actualización de los registros catastrales.

5.10.3. b) MARCO JURÍDICO

Por su parte el Artículo Quinto Transitorio del decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 Constitucional dispone que:

"Antes del inicio del ejercicio fiscal del 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las

²⁹² Reforma al Artículo 115 Constitucional. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999. Fracción IV.

tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad."²⁹³

5.10.3. c) PLANTEAMIENTO

Es importante que los gobiernos municipales cuenten con elementos para una adecuada definición de la base gravable del impuesto predial, que teniendo como referencia los valores de mercado, permitan su actualización, e incorporen la dotación de infraestructura, servicios públicos y equipamiento como elementos objetivos de valuación. La incorporación de dichos parámetros permitirá a los gobiernos municipales modificar las bases gravables cuando mejoren las condiciones de los predios, y de esta forma tener un mecanismo de captación de recursos para el pago de créditos.

5.10.4 Revisión y propuesta de adecuaciones para implementar Impuestos y/o Aportaciones por Mejoras a la Propiedad derivadas de Obras Públicas.

5.10.4. a) SITUACIÓN ACTUAL

En algunos estados como el de México las leyes de Aportaciones de mejoras han sido derogadas.

De los estados fronterizos únicamente Nuevo León y Tamaulipas aplicaban derechos de cooperación para obras públicas en 1998.

El Código Municipal del Estado de Tamaulipas contempla el impuesto sobre plusvalía y mejoría de la propiedad particular, "aplicable como gravamen real sobre los predios que sean beneficiados por una obra realizada total o parcialmente por el Gobierno del Estado o por el Municipio."²⁹⁴

5.10.4. b) PLANTEAMIENTO

Toda vez que la autosuficiencia financiera de los municipios y de los organismos paramunicipales depende a su vez de la capacidad de recuperación de inversiones, es indispensable que existan mecanismos fiscales eficientes para repercutir los costos de la obras a los beneficiarios de las mismas.

²⁹³Reforma al Artículo 115 Constitucional. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999. Fracción IV..

²⁹⁴Código Municipal para el Estado de Tamaulipas. Artículo 133.

5.10.5 Ampliación de la Capacidad de Endeudamiento.

5.10.5. a) OBJETIVO

Aumentar la capacidad de endeudamiento de los gobiernos estatales y municipales y de sus organismos descentralizados que les permita contraer financiamientos y/o colocación de bonos municipales para dotar de mayor infraestructura y proporcionar mejores servicios a la población.

5.10.5. a) MEDIDAS PROPUESTAS

Para lograr dicho objetivo se plantean las siguientes acciones:

TABLA 5.18: AMPLIACION DE LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO.

MEDIDAS PROPUESTAS	
1	Desarrollo de una metodología registro contable que permita generar estados financieros por cada servicio público municipal.
2	Evaluación de riesgo crediticio por parte de empresas calificadoras.
3	Constitución de organismos descentralizados controladores de organismos operadores de servicios públicos que permitan incrementar las garantías para obtención de financiamientos.
4	Administración del patrimonio inmobiliario municipal como fuente de recursos y como garantía crediticia.
5	Análisis y propuesta de adecuaciones a la legislación en materia de contribuciones de mejoras y obras por cooperación.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

5.10.6 Metodología registro contable que permita generar Estados Financieros por cada Servicio Público Municipal.

5.10.6. a) SITUACIÓN ACTUAL

Los sistemas contables y los catálogos presupuestales contemplan el registro por objeto del gasto, sin prestar atención a la fácil identificación de ingresos y egresos relacionados con la prestación de un servicio público específico.

Esto limita la evaluación costo beneficio de los diferentes servicios, la eficiencia en la prestación de los mismos, la comparación con posibles estándares de operación que se pudieran generar con cifras de diferentes municipios y eventualmente contar con cifras para tomar decisiones de subcontratación o concesión de los propios servicios, o en su

caso la conformación de organismos descentralizados que puedan operar en forma independiente y gestionar créditos para su equipamiento y operación.

5.10.6. b) PLANTEAMIENTO

Desarrollar y ofrecer a los gobiernos municipales una metodología y los programas de computó correspondientes para que el registro contable permita llevar un control de ingresos, costos y gastos de los diferentes servicios públicos y sus diferentes unidades o secciones de operación bajo el esquema de centros de costos.

Este registro se podría llevar en cuentas de orden de tal forma que no se alteraran los catálogos contables, o bien con programas de cómputo que permitan agregar sub-sub cuentas de diferentes cuentas.

Esto permitiría la evaluación costo beneficio de los diferentes servicios y la eficiencia en la prestación de los mismos. Así mismo se podrían dar comparaciones con posibles estándares de operación que se pudieran generar con cifras de diferentes municipios. Así mismo se contaría con cifras para tomar decisiones de subcontratación o concesión de los propios servicios, o en su caso para la constitución de organismos descentralizados que puedan operar en forma independiente y gestionar créditos para su equipamiento y operación.

5.10.7 Evaluación de riesgo crediticio por parte de empresas calificadoras y otorgamiento de créditos en condiciones preferenciales.

5.10.7. a) SITUACIÓN ACTUAL

Hasta 1999, los gobiernos estatales y municipales no requerían contar con una calificación de riesgo crediticio para la obtención de financiamientos de los bancos de desarrollo o comerciales.

Recientemente se modificaron las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple, "con los cambios y las adecuaciones realizadas.....las autoridades hacendarias sientan las bases para que los estados y municipios cumplan con sus obligaciones ante acreedores, ya que en años pasados el Gobierno Federal tenía que solucionar sus deudas mediante las participaciones federales"."Así mismo.....(los gobiernos estatales y municipales) han tenido que enfrentar cada vez más por sí mismos el manejo de su deuda pública, dado que los apoyos de la Federación en este aspecto han estado disminuyendo a consecuencia de las circunstancias económicas adversas."²⁹⁵

²⁹⁵ Cfr. Sánchez, Rivas Guadalupe. Artículo "Fin a excepciones para créditos a municipios." Periódico El Municipal. México, 17 de enero del 2000. Pp. 1 y 3.

Empresas calificadoras de riesgo consideran que "a largo plazo la calificación beneficiará a las localidades, ya que podrán conformar los cimientos para diversificar las fuentes de financiamiento desarrollando el nivel de confianza requerido por parte del mercado inversionista para aspirar a emitir bonos estatales o municipales en el mercado bursátil en el mediano y largo plazo."²⁹⁶

A la fecha han sido calificadas entre otras las siguientes entidades federativas: Sonora, Coahuila y Chihuahua.²⁹⁷

5.10.7. b) MARCO JURÍDICO

Las modificaciones a las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1999, implican que los gobiernos de los estados y municipios y sus organismos descentralizados deberán pasar por el proceso de calificación de riesgo crediticio para conseguir financiamiento de cualquier banco de desarrollo o privado.

5.10.7. c) PLANTEAMIENTO

Apoyar a los gobiernos municipales para que cuenten con evaluaciones de riesgo por parte de empresas calificadoras prestigiadas.

Se deberá solicitar a las empresas calificadoras que dentro de los criterios para la calificación de riesgo se encuentren los aspectos ligados al desarrollo del sistema de planeación y administración conforme a lo expuesto anteriormente.

Se sugiere que en función de la calificación de riesgo se otorguen condiciones preferenciales, incluida la tasa de interés, a aquellos municipios que obtengan una mejor evaluación.

5.10.7. d) ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y PRESUPUESTALES

El proceso de calificación implicará para los gobiernos municipales, que deban fortalecer su operación administrativa ya que requerirán generar documentación y datos que cubran las necesidades de las calificadoras, "el análisis se basa fundamentalmente en la información proporcionada por los estados y municipios".²⁹⁸

Los gobiernos municipales por su parte deberán contemplar en sus presupuestos los costos de la calificación.

²⁹⁶ Cfr. Ordóñez, Sánchez Fernando. Director general de la Oficina Ciudad de México de la empresa calificadora Duff & Phelps citado por Guadalupe Sánchez Rivas en el artículo "Terminó régimen de excepción para los créditos bancarios a municipios". En el periódico El Municipal. México, 17 de enero del 2000. Pp. 3.

²⁹⁷ Ídem.

²⁹⁸ Ídem.

5.11 Participación de la Iniciativa Privada en la Prestación de Servicios Públicos.

5.11. a) OBJETIVOS

1. Disminuir las responsabilidades y los requerimientos de recursos de inversión de los gobiernos municipales en servicios que puedan ser concesionados a la iniciativa privada.
2. Ampliar para el Municipio la posibilidad de financiamiento para la prestación de servicios públicos, al incorporarse concesionarios con capacidad de endeudamiento.
3. Incorporar criterios de eficiencia en la prestación de servicios públicos, en especial en los casos en que por vicios presentados en las dependencias u organismos públicos se tengan problemas de operación y administración.

5.11. b) MEDIDAS PROPUESTAS

Para ampliar las posibilidades de participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios públicos, se consideran necesarias las siguientes medidas:

TABLA 5.19: MEDIDAS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

MEDIDAS PROPUESTAS	
1	Flexibilizar los mecanismos de autorización para la concesión de servicios públicos municipales.
2	Desarrollar la concesión de bienes del dominio público.
3	Analizar los niveles de subsidio requeridos.

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

5.11.1 Flexibilización de Mecanismos de autorización para la Concesión de Servicios Públicos Municipales.

5.11.1. a) PLANTEAMIENTO

Se contempla que el Municipio promueva ante los Gobiernos Estatales que las modificaciones a las leyes estatales derivadas de las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, contemplen que los Ayuntamientos tendrán capacidad suficiente para autorizar concesiones de servicios públicos y que los plazos de las mismas se pueden extender más allá del período de la administración municipal correspondiente conforme al plazo necesario que los estudios financieros señalen para la recuperación de la inversión y la obtención de una ganancia razonable.

Se recomienda que el Municipio promueva una revisión integral de la legislación en materia de concesiones de servicios públicos toda vez que los ordenamientos de los diferentes estados tienen significativas diferencias y énfasis.

Para lo anterior sería de utilidad desarrollar un estudio sobre las experiencias de concesiones de diferentes servicios públicos en distintas entidades de la república.

5.11.2 Desarrollar la Concesión de Bienes del Dominio Público.

5.11.2. a) PLANTEAMIENTO

Los bienes del dominio público pueden significar ingresos adicionales a los municipios, al tiempo que oportunidades de negocios para inversionistas privados de diferentes capacidades económicas.

La concesión de bienes del dominio público podría otorgarse a empresas a las que se concionen servicios públicos que no ofrezcan niveles adecuados de rentabilidad.

Conclusiones del Capítulo.

La conclusión que debe subrayarse del análisis de los planes estratégicos promovidos por la Administración Local es que, de una manera no del todo consciente, era un instrumento para que los gobiernos desarrollaran un nuevo tipo de gestión pública, un nuevo enfoque a las políticas urbanas, que **ha sido definida como gestión relacional o gestión de redes** y que, al iniciarse en el marco de un Plan Estratégico tiene la oportunidad de desarrollarse en la gestión estratégica.

Los planes estratégicos han sido y continúan siendo, puesto que su práctica se está extendiendo a todos los niveles de la Administración local, no sólo a nivel territorial sino también sectorial (educación, servicios sociales, cultura, etc.) expresión de la necesidad de los gobiernos locales de establecer unas relaciones adecuadas y sinérgicas entre los agentes públicos, sociales, empresariales y vecinales para dinamizar económica y socialmente el territorio.

La creación de una cultura de confianza y cooperación entre los actores urbanos es hoy una condición necesaria; en unas economías basadas en la especialización flexible y en una política social basada en las redes de solidaridad social; para conseguir el desarrollo económico y social de las ciudades.

Una de las virtudes de los planes estratégicos, es el hecho de que explicita una serie de criterios o principios de valor en política urbana, que quieren constituirse en marco de referencia en el desarrollo del territorio: “reforzar la identidad y el sentimiento de

pertenencia a la ciudad”, “evitar todas las formas de segregación o exclusión” y “desarrollo sostenible”.

Lograr una articulación entre los principales actores, es el objetivo o resultado más importante de un Plan Estratégico. De hecho, la tarea de un plan estratégico es reunir a los principales actores urbanos y contribuir a crear una visión compartida de futuro y ayudar a definir una estrategia y los proyectos de acción que la acompañan.

Pero es obvio que todas las ciudades se encuentran en una situación específica respecto a la presencia de actores urbanos, de las relaciones que establecen entre sí, y la capacidad de transformación urbana. El análisis de los actores es el que debe marcar prioritariamente el diseño del proceso del plan.

La estrategia de la ciudad no estará completa sin el compromiso de los actores para asumir criterios de actuación y desarrollar proyectos en función de las competencias, responsabilidades y posibilidades financieras, así como para defender los proyectos de la competencia de un actor externo a la ciudad, y hacerlo de manera coordinada para conseguir la realización de éstos en la ciudad o su entorno territorial.

CAPÍTULO 6. REORDENACIÓN TERRITORIAL DEL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

En base a lo expuesto en los capítulos cuarto y quinto, este último capítulo, buscará a groso modo, aterrizar los conceptos expuestos para la gestión, implementación y redacción de los proyectos estratégicos, sobre el caso de estudio de la reordenación territorial del Centro Histórico de la Ciudad de México. Aquí se pretende resumir los elementos de este proyecto estratégico, como son, la propiedad del suelo, la tipología de intervención, la tipología funcional, el modelo de gestión, el modelo de operación, el modelo de financiación, el impacto de la intervención y el modelo de participación. Cabe destacar que este caso de estudio no fue expuesto así, por motivo de que esta tesis se refiera solo a los centros históricos; ya que este trabajo abarca los proyectos estratégicos de manera general, no solo a una zona específica de intervención. Este ejemplo se retoma, por tratarse de un proyecto estratégico en general, y no solo por ser una actuación en el Centro Histórico.

6.1 Antecedentes

La Ciudad de México es sede de los poderes del país, en su Centro Histórico todavía se reconoce un buen número de predios de la lotificación original del siglo XVI.



FOTO: CALLE DEL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El Centro Histórico más grande del continente americano, posee 9,1 kilómetros cuadrados de superficie, es decir, 910 hectáreas que alojan alrededor de 9 mil predios y 1,436 edificios aproximadamente con valor monumental; sin embargo, el Centro Histórico ha presentado variados problemas de tipo económico, social, urbanístico e inmobiliario.

La antigüedad de los inmuebles y la casi nula inversión de parte de los propietarios, aunado a la degradación de los espacios públicos, así como la sustitución de vivienda por comercios, bodegas y oficinas, propició en el Centro un agudo proceso de despoblamiento. Esta situación se agravó con los sismos que se registraron en la Ciudad de México en 1985.

En diciembre de 1987 el Centro Histórico de la Ciudad de México fue declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, al tiempo que se operaban el trabajo de reconstrucción post sísmica y de renovación habitacional.

En diciembre de 1990 fue creado el Fideicomiso del Centro Histórico, con el objeto de promover, gestionar y coordinar proyectos propuestos en el Plan Estratégico para la Regeneración y el Desarrollo Integral de la Ciudad de México.²⁹⁹

Entre 1991 y 1994 se echó a andar el Programa “Échame una Manita”, dirigido a conservar el Centro Histórico, que involucraba tanto a la comunidad como al sector privado. Estas acciones derivaban de una convocatoria de parte del gobierno local hacia propietarios e inversionistas, buscando atraer inversiones para la remodelación de calles y plazas.

6.2 Población

La Ciudad de México, D. F. tiene una población de 17,000,000 de habitantes. El Centro Histórico de la Ciudad de México, D. F., cuenta con una población específica de 71,615 habitantes aproximadamente.

6.3 Propiedad del Suelo

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal INVI, a partir de un programa de reserva inmobiliaria, realiza la transferencia de titularidad de los derechos de inmuebles, propiedad de terceros, hacia un fideicomiso traslativo de dominio, mediante el cual el INVI tenga la facultad de designar a los beneficiarios de las acciones de vivienda que se contengan o puedan desarrollarse en el mismo. Dicha reserva inmobiliaria se genera a través de los procesos de adquisición, expropiación o desincorporación

6.4 Tipología de Intervención

El objetivo central del Plan Estratégico para la regeneración y el desarrollo integral del Centro Histórico de Ciudad de México, era contar con un instrumento de coordinación entre los sectores públicos, social y privado y de concurrencia entre los gobiernos federal y local para emprender acciones encaminadas a resolver los efectos de décadas de deterioro y abandono del Centro Histórico de Ciudad de México. En este sentido, el Fideicomiso del Centro Histórico se abocó a la promoción y coordinación de proyectos

²⁹⁹ Publicación “Échame una Manita. Centro Histórico 1991-1994”, editada por el Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México en noviembre de 1994 (128 páginas).

propuestos en el Plan Estratégico para la regeneración y desarrollo integral del Centro Histórico de enero de 1998 a agosto del año 2000.

Por otro lado, el Programa ¡Échame una manita! (1991-1994), dirigido a conservar el Centro Histórico de Ciudad de México, quiso involucrar tanto a la comunidad como al sector privado en la recuperación integral del Centro Histórico por medio de intervenciones que mejoraran la infraestructura e imagen del sector (rehabilitación de calles y plazas). Más que un programa en el sentido tradicional del término, ¡Échame una manita! fue una convocatoria a la participación de propietarios e inversionistas, y su enfoque quiso contemplar integralmente los aspectos urbanos, arquitectónicos, sociales, económicos y políticos del Centro Histórico, buscando así atraer inversiones mediante intervenciones públicas en la remodelación de calles y plazas.

6.5 Tipología Funcional

Los proyectos específicos desarrollados en el marco de la operación del Plan estratégico para la regeneración y desarrollo integral del Centro Histórico, se definieron en cuatro programas estratégicos (1997-2001): rescate de la centralidad, rescate habitacional, desarrollo económico y desarrollo social.

6.6 Modelo de Gestión

El modelo de gestión que se empleó en este caso, es el modelo de gestión mixto, donde participaron asociaciones público privadas, con el Gobierno Municipal. Aquí aportaron su trabajo y conocimiento de la realidad aunque, y no existe una contraprestación económica.

Creación del Patronato del Centro Histórico y constitución del Fideicomiso del Centro Histórico de Ciudad de México en los años noventa. A través de estos dos organismos se han venido desarrollando proyectos urbanísticos a fin de revitalizar y adaptar el Centro Histórico a las nuevas necesidades urbanas.



FOTO: CALLE DEL CENTRO HISTÓRICO CIUDAD DE MÉXICO DESPUÉS DE LA RESTAURACIÓN DE FACHADAS.

Entre las actividades del Patronato del Fideicomiso se encuentran:

- La promoción de actividades de conservación con organizaciones interesadas en contribuir en la recuperación, mejoramiento, conservación y desarrollo del Centro Histórico; y la obtención de recursos monetarios y materiales que, en coordinación con las autoridades y a título gratuito, puedan ser canalizados a los programas que se aprueben para ello.
- Aunque el gobierno local fungía en el Fideicomiso como testigo de honor, por su carácter público también podía aportar al Fideicomiso, otorgando donaciones, beneficios y derechos al Fideicomiso.
- El Programa para el Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México plantea la consolidación de proyectos promovidos por organismos civiles y de asistencia privada, de esta forma se proporciona apoyo institucional para fortalecer los proyectos que atienden a grupos vulnerables por medio de la adquisición, ampliación y/o rehabilitación de inmuebles; asimismo, para la entrega selectiva de inmuebles patrimonio del gobierno de la ciudad, bajo la figura de Permiso Administrativo Temporal Revocable.

6.7 Modelo de Operación

Los instrumentos de planeamiento con los que cuenta la Ciudad de México son:

- Ley de desarrollo urbano del Distrito Federal. Contempla las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación distrital del desarrollo, para encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal.
- Programas parciales de desarrollo urbano, los cuales, tienen como principales objetivos:
 - i. Contar con un instrumento legal regulador de los usos del suelo, ordenador de las actividades urbanas, corrector del deterioro ambiental y de las acciones de protección civil.
 - ii. Definir un esquema de planeación y gestión del desarrollo urbano que ofrezca certidumbre a las actividades e inversiones de la sociedad.
 - iii. Promover la participación ciudadana en la elaboración, instrumentación, seguimiento y evaluación del programa.
 - iv. Promover la participación de organizaciones, grupos, colegios, organizaciones no gubernamentales y dependencias del gobierno (federal y local) durante el proceso de elaboración del Programa parcial.
 - v. Involucrar como instancias corresponsales a otras Secretarías del gobierno del Distrito Federal.

Para promover la inversión privada en el Centro Histórico existen instrumentos fiscales como las reducciones fiscales para obras realizadas en inmuebles catalogadas por el INAH (Instituto Nacional de Antropología e Historia) o el INBA (Instituto Nacional de Bellas Artes), que se benefician de un subsidio del 100% en los siguientes conceptos: Impuesto predial durante el tiempo de realización de las obras, impuesto sobre la adquisición de inmuebles, contribución de mejoras, derechos de expedición de licencias de construcción, derechos de inscripción el Registro Público de la Propiedad, derechos de expedición de licencias de subdivisión, retificación o fusión de predios, derechos por el estudio y dictamen técnico de densidad.

A partir del año 2000 se aplica como a los nuevos, a desarrollos en edificios no catalogados en el mismo sistema de los inmuebles catalogados, salvo las siguientes diferencias:

La exención sólo concierne a la creación de servicios y comercios, no a vivienda, el monto de los subsidios es del 80%; no hay reducción fiscal para el impuesto predial ni para el impuesto de adquisición de inmuebles.



FOTO: CALLE DEL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En el caso de los predios adquiridos por el gobierno local, a través del Instituto de Vivienda, en los que se prevé la construcción de vivienda de interés social, también se aplican reducciones fiscales del 100% en el adeudo del impuesto predial y del 80% del adeudo del agua.

El Gobierno Federal expidió un decreto en abril de 1980, por el cual se declara el Centro Histórico de la Ciudad de México como Zona de Monumentos Históricos, dicha declaratoria reporta dos perímetros, el “A” y el “B”. Se registran un total 1,435 monumentos históricos protegidos, distribuidos en 668 manzanas.

6.8 Modelo de Financiación

Con el Programa ¡Échame una manita! no todas las obras requirieron de crédito. La gran mayoría pudieron llevarse a cabo con recursos propios. Las obras públicas fueron financiadas con recursos presupuestales del gobierno de la ciudad. El esquema de financiamiento operó con recursos de Nacional Financiera a través de sus intermediarios

financieros. Además se pudo contar con el respaldo del Fondo de Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal (FONDEF).

El respaldo financiero se otorgó para apoyar las necesidades de capital de trabajo e inversiones fijas. Las tasas de interés fueron preferenciales, pero no subsidiadas.

Además se utilizaron incentivos fiscales en la escala distrital, en la escala local e instrumentos de financiamiento municipal como la transferencia de potencialidad.

Se proponen también instrumentos financieros operativos, un mecanismo jurídico-administrativo que garantice transparencia en el manejo de fondos tanto públicos como privados, la constitución de Fideicomisos para impulsar la actividad económica inmobiliaria y las inversiones públicas y privadas, y la creación de un mecanismo de control para los recursos que genere el Sistema de Transferencia de Potencialidad exclusivo para el Centro Histórico.

6.9 Impacto de la Intervención

El impacto de la intervención es de carácter urbano al regenerar y recuperar el centro histórico de la Ciudad de México, abasteciéndolos de nuevas infraestructuras, rehabilitando el patrimonio histórico y reactivando su economía.

Sin embargo, cabe destacar que el Centro Histórico de la Ciudad de México, D. F., “sufre” la intervención desarticulada de más de veinte instituciones locales o federales del gobierno. Existe una falta de congruencia y unidad de acción gubernamental que dificulta la gestión de los más elementales aspectos de orden urbano y convivencia social. La gestión pública padece de graves déficit en materia de regulación y conciliación de los distintos agentes involucrados con intereses opuestos (comerciantes establecidos, comerciantes ambulantes, población residente, población flotante o temporal, propietarios, inquilinos, etc.) y está todavía fuertemente condicionada por la permanencia de una cultura clientelista y corporativa potentemente internalizada por las estructuras sociales y de gobierno.

Además, el aparato financiero en la Ciudad de México, no ha podido lograr una dinámica entre el sector privado para realizar inversiones suficientes para reactivar el mercado inmobiliario y lograr atraer población para vivir en el Centro Histórico.

Ha habido voluntad política, pero sin una continuidad real en los procesos de recuperación urbana del Centro Histórico.

6.10 Modelo de Participación



El modelo de participación es la gestión autónoma de los recursos públicos, mediante de la creación en el distrito y en el ámbito privado de patronatos y fideicomisos.

Por otro lado, el gobierno federal consensua con los empresarios y la sociedad, siempre con el objetivo de captar recursos y ejecutar los programas y acciones de recuperación en el Centro Histórico de la Ciudad de México, D. F. De esta forma, la alcaldía de la Ciudad de México inició el proceso de recuperación del centro a través de la gestión operativa de la empresa privada Fideicomiso del Centro Histórico (FCH).

Con el fin de que se realizaran estudios urbanos, sociales y económicos para apoyar las labores de regeneración integral, propuestas en el Programa, se realizaron convenios con varios actores sociales, universidades e instituciones académicas.

6.11 Tabla resumen del caso de estudio.

TABLA 6.1 RESUMEN DEL CASO DE ESTUDIO.

Ciudad: Ciudad de México	Proyecto: Reordenación territorial del Centro Histórico	Localización: México
<p>Antecedentes:</p> <p>El Centro Histórico más grande del continente americano, posee 9,1 kilómetros cuadrados de superficie, es decir, 910 hectáreas que alojan alrededor de 9 mil predios y 1,436 edificios aproximadamente con valor monumental; sin embargo, el Centro ha presentado variados problemas de tipo económico, social, urbano e inmobiliario. La antigüedad de los inmuebles y la casi nula inversión de parte de los propietarios, aunado a la degradación de los espacios públicos, así como la sustitución de vivienda por comercios, bodegas y oficinas, propició en el Centro un agudo proceso de despoblamiento. Esta situación se agravó con los sismos que se registraron en la Ciudad de México en 1985. En diciembre de 1990 fue creado el Fideicomiso del Centro Histórico, con el objeto de promover, gestionar y coordinar proyectos propuestos en el Plan Estratégico para la Regeneración y el Desarrollo Integral de la Ciudad de México.</p>		
<p>Población:</p> <p>La Ciudad de México, D. F. tiene una población de 17,000,000 de habitantes. El Centro Histórico de México, D.F., cuenta con una población específica de 71,615 habitantes aproximadamente.</p>	<p>Propiedad del suelo:</p> <p>Suelos de propiedad pública y privada.</p>	
<p>Tipología de intervención:</p> <p>Se crea el Fideicomiso del Centro Histórico, instrumento de coordinación entre los sectores públicos, social y privado y de concurrencia entre los gobiernos federal y local. En este sentido, el Fideicomiso del Centro Histórico se abocó a la promoción y coordinación de proyectos propuestos en el Plan estratégico.</p> <p>Por otro lado, el Programa ¡Échame una manita! fue una convocatoria a la participación de propietarios e inversionistas.</p>	<p>Tipología Funcional:</p> <p>En el Plan se definieron cuatro programas estratégicos (1997-2001): rescate de la centralidad, rescate habitacional, desarrollo económico y desarrollo social.</p>	

<p>Modelo de Gestión:</p> <p>Creación del Patronato del Centro Histórico y constitución del Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México en los años noventa. A través de estos dos organismos se han venido desarrollando proyectos urbanos a fin de revitalizar y adaptar el Centro Histórico a las nuevas necesidades urbanas.</p>	<p>Modelo de Financiación:</p> <p>Con el Programa ¡Échame una manita! la gran mayoría pudieron llevarse a cabo con recursos propios. Las obras públicas fueron financiadas con recursos presupuestales del gobierno de la ciudad. Además se pudo contar con el respaldo del Fondo de Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal (FONDEF).</p>	
<p>Mecanismo de Operación:</p> <p>Se trata de una iniciativa pública en la que mediante la constitución de un Fideicomiso, se impulsa la actividad económica inmobiliaria y las inversiones públicas y privadas. Los usos de los suelos liberados en la operación han sido actualizados mediante la modificación del instrumento de planificación urbana vigente, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano y elaboración de un Plan Especial, con el objetivo de generar una nueva estructura urbana.</p>	<p>Impacto de la intervención:</p> <p>El impacto de la intervención es de carácter urbano al regenerar y recuperar el centro histórico de la Ciudad de México, abasteciéndolos de nuevas infraestructuras, rehabilitando el patrimonio histórico y reactivando su economía.</p>	
<p>Modelo de participación:</p> <p>Gestión autónoma de los recursos públicos, mediante de la creación en el distrito y en el ámbito privado de patronatos y fideicomisos. Con el fin de que se realizaran estudios urbanos, sociales y económicos para apoyar las labores de regeneración integral, propuestas en el Programa, se realizaron convenios con varios actores sociales, universidades e instituciones académicas.</p>		

FUENTE: ELABORACION PROPIA.

6.12 Matriz Resumen.

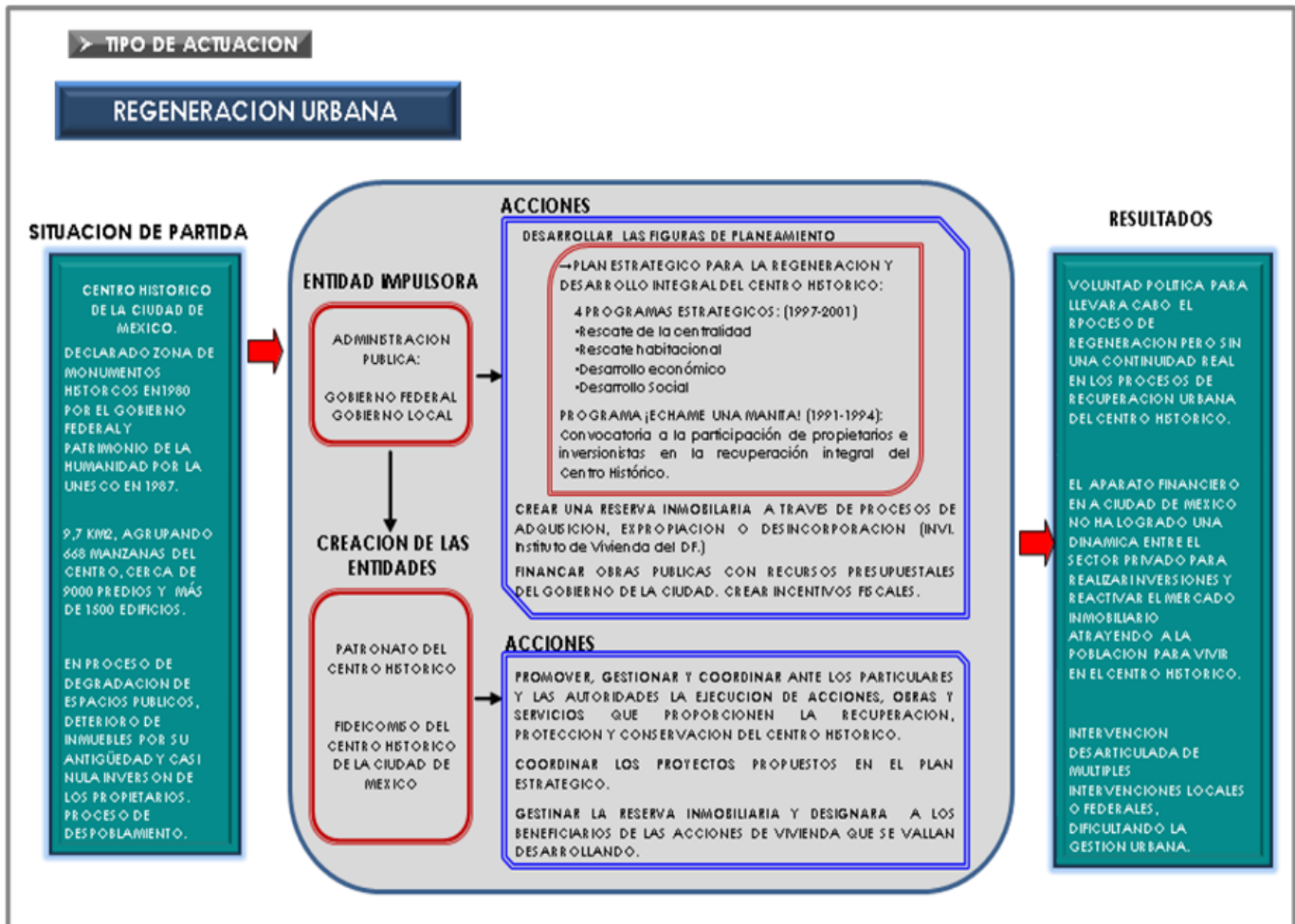
TABLA 6.2 MATRIZ RESUMEN.

PROYECTO	TIPOLOGÍA DE INTERVENCIÓN	TIPOLOGÍA DE USOS	PROPIEDAD DEL SUELO			MODELO DE GESTIÓN			MODELO DE FINANCIACIÓN			MECANISMO DE OPERACIÓN			IMPACTO			MODELO DE PARTICIPACIÓN			
			PÚBLICA	PRIVADA	MIXTA	PÚBLICA	PRIVADA	MIXTA	PÚBLICA	PRIVADA	MIXTA	FIDEICOMISO	PÚBLICA	PRIVADA	CORPORACIÓN DE DESARROLLO	URBANO	METROPOLITANO	REGIONAL	ACTORES PÚBLICOS	ACTORES PRIVADOS	ACTORES SOCIALES
REORDENACIÓN TERRITORIAL DEL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO	REGENERACIÓN URBANA	RESIDENCIAL			■			■			■					■		■	■		
		COMERCIAL			■			■			■					■		■	■		
		INDUSTRIAL																			
		EQUIPAMIENTO			■			■			■					■		■	■		
		INFRAESTRUCTURA			■			■			■				■		■	■			

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

6.13 Ruta Crítica del caso de estudio.

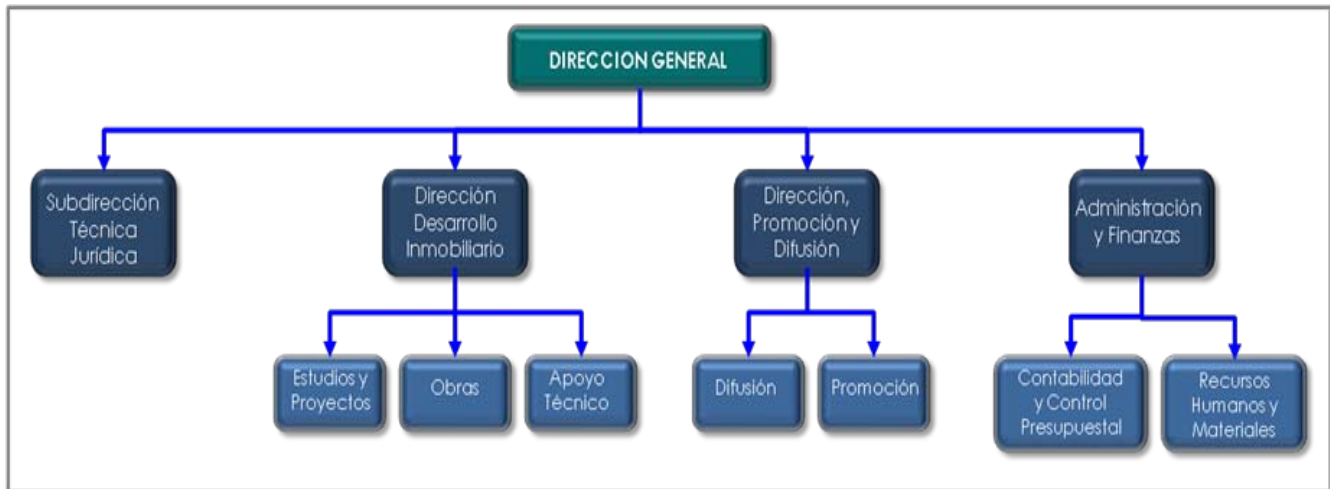
GRÁFICO 6.1 RUTA CRÍTICA DEL CASO DE ESTUDIO.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

6.14 Organigrama de la Agencia de Gestión.

GRAFICO 6.2: ORGANIGRAMA DE LA AGENCIA DE GESTIÓN.



FUENTE: ELABORACION PROPIA.

6.15 Conclusión del caso de estudio.

Conclusiones generales.

- a. Se trata de un proyecto en el que se han planificado uso de suelo mixto.
- b. El proyecto estratégico ha sido manejado desde una óptica integral, y teniendo en cuenta procesos participativos.
- c. Se han tratado por una parte los problemas estratégicos con una lógica integral, para posteriormente desarrollar los instrumentos de planeación sectorial que han permitido la ejecución del proyecto.
- d. La estructura de gestión, originada por un único proyecto, se han convertido en estructura de apoyo para el desarrollo del proyecto estratégico y clave para la ciudad, debido a que presenta una organización que resulta muy eficiente para el desarrollo de este tipo de proyectos.
- e. La financiación y la planificación ha sido tratado desde una óptica de auto sostenibilidad económica y financiera.
- f. El proyecto ha sufrido cambios, pero la estructura de gestión han sido capaz de reaccionar ante los cambios de las condiciones iniciales. Ha tenido un seguimiento continuo.
- g. Se ha creado una estructura nueva utilizando eficazmente los recursos existentes.
- h. El proyecto han sobrevivido a los cambios políticos.

CONCLUSIONES FINALES.

Una vez que esta tesis planteo una serie de pasos y alternativas metodológicas para un proceso de desarrollo del suelo y pretendiendo encaminar la implementación de un plan estratégico; realizando un resumen de los elementos más representativos de este, se pueden agrupar factores críticos de éxito para un proyecto estratégico:

a) INCORPORACIÓN DE SUELO

La incorporación de suelo al proyecto es un elemento clave en el desarrollo de los procesos de creación de ciudad o de mejora de los espacios urbanos. El punto de partida de los proyectos estratégicos muestra una diversidad de casos, en los que en ocasiones las instituciones aportan sus reservas territoriales, y en otras donde los desarrollos se ubican sobre suelo privado. En cualquier caso, siempre se dan procesos de negociación para la incorporación de suelo al proyecto.

En este sentido, la legislación, los modelos de asociación y gestión, y la cultura empresarial juegan un importante papel. El análisis de viabilidad del proyecto para cada uno de los actores permite conocer los elementos que deben jugar en la negociación para la adquisición de suelo para los proyectos. Así, cuando la administración pública no dispone de suelos, o no es parte del proceso, puede intervenir a partir de la cesión de derechos de uso, u otros derechos urbanos como la edificabilidad o la transferencia de potencialidades, figuras que sí existen en México.

b) MODELOS DE ASOCIACIÓN

En un proceso de estas características, debido a la envergadura de la operación que implica la gestión y planeamiento de grandes zonas ya desarrolladas y que en algunas situaciones donde presentan un alto grado de degradación o cuyas actividades han ido quedando obsoletas, no dando respuesta a la demanda existente, se requiere la participación de múltiples agentes de diversa índole, tanto del ámbito público como privado.

Esto requiere que la gestión, el control y la coordinación de los proyectos estratégicos se lleve a cabo por una entidad encargada de que todo el proceso se desarrolle correctamente, cumpliendo con todos los requisitos establecidos y con la mayor transparencia en todas las fases, respondiendo así a los intereses comunes.

Estas agrupaciones se componen de representantes de los distintos estamentos administrativos involucrados en la actuación, como pueden ser gobiernos estatales o federales, gobiernos locales o distritales, agentes municipales. En algunos casos también

se incorporan agentes privados (promotores, agentes económicos y sociales,...) y entidades financieras según lo requiera el carácter y el alcance del proyecto.

c) INCENTIVOS DE LOS ACTORES PARA LA INTERVENCIÓN EN LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Sin embargo, la necesaria participación de todos los agentes no siempre se produce para lograr el mayor éxito en la formulación y aprovechamiento de los proyectos estratégicos. En muchos casos, el propio desconocimiento del proyecto, la falta de capacidad de gestión de muchos de los actores, o la búsqueda de unos resultados de corto plazo provoca que éstos no se involucren, disminuyendo así el potencial de desarrollo y beneficio del proyecto tanto para promotores como para usuarios y habitantes del territorio en que este impacta.

Entre los problemas detectados se encuentran:

- La visión de corto plazo
- La falta de visión de negocio
- La falta de capacidad técnica para la evaluación de los proyectos
- La falta de capacidad de gestión
- El desconocimiento de herramientas legales que permitan la gestión y asociación público-privada.

La promoción para la mejora de la calidad de los espacios urbanos ha venido de parte del sector público, que a través de sus organismos de planeación, ejecución y control, actúan como líderes de los procesos de recuperación y renovación urbana. Los agentes sociales privados, como son ciudadanía, visitantes, residentes y propietarios, contribuyen mediante el uso de estos espacios y con el apoyo a las instituciones en estos procesos. El sector privado contribuye mediante la inversión en las áreas urbanas planificadas por las instituciones, incluso incidiendo y apoyando en los procesos de planificación. Por su parte, las entidades financieras respaldan los proyectos y contribuyen a la mejora de su viabilidad.

d) AGENCIAS-MECANISMOS DE GESTIÓN

Un elemento clave en el desarrollo y éxito de los proyectos urbanos estratégicos es la gestión que por parte de las instituciones implicadas permite la coordinación de los trabajos con transparencia, flexibilidad y visión de mediano y largo plazo.

El organismo de gestión de los desarrollos urbanos debe comprender el alcance del proyecto para poder analizar tanto los costes como los beneficios económicos y sociales de las actuaciones que implica.

Los objetivos que se persiguen con un adecuado mecanismo de gestión, para el desarrollo de proyectos urbanos son:

- La definición de los diagnósticos, estrategias y planificación y desarrollo de las acciones necesarias para la consecución de los proyectos.
- La articulación de las distintas partes implicadas, garantizando una participación inclusiva y ejecutiva.
- La garantía de la continuidad de los proyectos, con miras a largo plazo y superando visiones electoralistas y/o parciales.
- La capacidad de respuesta ante distintos escenarios posibles de desarrollo.

Las agencias de desarrollo siempre se encuentran lideradas por instituciones públicas, aunque algunas de ellas incluyen además participaciones del sector privado (promotores, agentes económicos y sociales,...) y entidades financieras.

e) MODELO DE FINANCIACIÓN

En proyectos de gran envergadura, (los cuales implican la gestión de proyectos que abarcan grandes superficies ya edificadas o desarrolladas y que requieren una urgente recuperación y revitalización, la cual conlleva una modificación y adecuación del Planeamiento específico para regular los usos, establecer nuevas pautas y dar respuesta a las nuevas necesidades de la zona); es necesaria la implicación de varios agentes tanto públicos como privados que financien y aporten capital para poner en marcha el proyecto.

La financiación de la operación se realiza por dos vías, una con la aportación directa de recursos de la administración pública y la segunda, a través de las plusvalías obtenidas por los terrenos, o por la recalificación de los suelos, modificación de usos o aumento del aprovechamiento asignado.

Para el caso de estudio de Reordenación Territorial del Centro Histórico de la Ciudad de México, la puesta en marcha del proyecto y la financiación inicial recae en la administración pública, en el Gobierno de la Ciudad.

Se proponen también instrumentos financieros operativos, un mecanismo jurídico-administrativo que garantice transparencia en el manejo de fondos tanto públicos como privados, la constitución de Fideicomisos para impulsar la actividad económica inmobiliaria y las inversiones públicas y privadas, y la creación de un mecanismo de control para los recursos.

f) MODELO DE OPERACIÓN

Uno de los aspectos clave en el desarrollo y éxito de los proyectos urbanos estratégicos, es la implicación e impulso de las instituciones públicas, en la mayoría de los casos la iniciativa parte de la administración pública y se involucra al sector privado para desarrollar los proyectos.

Debido a la gran envergadura y repercusión de los proyectos, para su gestión, puesta en marcha, control y supervisión, se constituye una corporación, asociación o sociedad anónima, que se establece como mecanismo de operación el fideicomiso.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, dichas agrupaciones se componen de representantes de los distintos estamentos administrativos involucrados en la actuación, como pueden ser gobiernos estatales o federales, gobiernos locales o distritales, agentes municipales etc. Se trata de actuaciones promovidas por la iniciativa pública que tratan de involucrar al sector privado mediante incentivos urbanos.

g) REVISIÓN CRÍTICA

En la revisión crítica que se hace en esta tesis de los planes estratégicos y en consecuencia la implementación de los Proyectos Urbanos Estratégicos, se aportan los criterios para poder distinguir entre la correcta y no adecuada planificación estratégica, por llamarla así, y de este modo poder contribuir a la adecuación y mejora de la utilidad de este importante instrumento de gestión urbana.

Demasiado a menudo, en el ámbito de gestión pública y privada se ponen de moda conceptos, métodos y técnicas que aparecen como símbolos de modernidad y eficacia, que se desarrollan extensa y poco críticamente y luego caen en desuso, cuando no vuelven a renacer años más adelante y todo ello sin mediar un análisis crítico. El Plan Estratégico es un instrumento lo suficientemente adecuado y útil para los retos de las ciudades en el ámbito global competitivo y de los gobiernos locales en la era de la globalización y de la sociedad de la información, para que de este modo evite caer en el concepto de ponerse de moda.

Desde mi punto de vista, la conclusión que debe subrayarse del análisis de los planes estratégicos promovidos por la Administración pública es que, de una manera no del todo consciente, era un instrumento para que los gobiernos desarrollaran un nuevo tipo de gestión pública, un nuevo enfoque a las políticas urbanas, y que, al iniciarse en el marco de un Plan Estratégico tiene la oportunidad de desarrollarse en la gestión estratégica.

Los planes estratégicos han sido y continúan siendo, puesto que su práctica se está extendiendo a todos los niveles de la Administración pública, no sólo a nivel territorial sino también sectorial (educación, servicios sociales, cultura, etc.), una expresión de la necesidad de los gobiernos locales de establecer unas relaciones adecuadas y sinérgicas entre los agentes públicos, sociales, empresariales y vecinales para dinamizar económica y socialmente el territorio.

La creación de una cultura de confianza y cooperación entre los actores urbanos es hoy una condición necesaria; en unas economías basadas en la especialización flexible y en una política social basada en las redes de solidaridad social; para conseguir el desarrollo económico y social de las ciudades.

En la actualidad han aumentado las críticas a la planificación estratégica urbana, en afinidad con la mayor extensión de los planes estratégicos, no sólo en el mapa europeo sino ahora también en el mapa latinoamericano. Son muchas las ciudades que disponen de plan estratégico y son muchas más las que están iniciando su proceso de planificación. Los planes estratégicos no sólo no han sido una moda, sino que han dejado de ser un tema de minorías y se han convertido en un instrumento regular de las políticas urbanas y municipales.

Entre las críticas de los planes estratégicos se distinguen las que constituyen una crítica global a la opción metodológica de encontrar una estrategia en base a la colaboración entre los actores urbanos y la participación ciudadana. Las críticas a la globalidad de la planificación estratégica, resaltan sus relaciones con los actores urbanos. Las críticas globales, que hasta hoy han efectuado a la planificación estratégica, son muy contradictorias entre sí, pero entienden la planificación estratégica efectivamente como una relación social entre los agentes urbanos.

h) ANÁLISIS DE LOS ACTORES URBANOS

En el mismo sentido con respecto a los planes estratégicos que no contienen un análisis de los actores en presencia. Sin él no se pueden fijar los objetivos concretos para avanzar hacia un mayor acuerdo y colaboración entre los actores urbanos y una más eficiente gestión de las redes sociales. Con lo que aparece el peligro de que el resultado del proceso sea el mismo del que se disponía antes de iniciarse.

La planificación estratégica, entendida como gestión relacional en la ciudad, no debe intentar, restar importancia a los intereses de los actores urbanos en un momento dado. Al contrario, debe identificar con la mayor claridad posible no sólo los intereses de cada uno de los actores, sino la percepción de los intereses de los otros. Así, a partir de los intereses de unos y otros se puede llegar a acuerdos substanciales. Los intereses no siempre son contradictorios, sino que pueden ser complementarios e incluso sinérgicos. Incluso en los contradictorios hay que especificar con claridad las circunstancias en que efectivamente son contradictorios para estudiar la posibilidad de encontrar una situación o un proyecto con las dimensiones adecuadas para adecuar los diferentes intereses.

IMPORTANCIA DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS.

Un Plan Estratégico, no puede compararse ni con un Plan de Desarrollo Urbano, ni con un Plan Económico. Es el inicio de una nueva forma de gestión urbana, por tanto, los parámetros de la evaluación deben configurarse a partir de indicadores sobre el avance de este nuevo tipo de gestión estratégica.

Una vez entendido que un plan estratégico urbano debe entenderse como la etapa inicial de planificación de la gestión estratégica de las ciudades. En el seno de no pocos planes estratégicos, o bien de manera coordinada con ellos, se han desarrollado planes de tipo

sectorial de servicios sociales, educación, deportes, cultura y medioambiente, e incluso planes de barrios, basados en la cooperación pública y privada de los actores implicados en el sector, y teniendo como referencia el marco de la estrategia general de la ciudad.

Este hecho muestra, efectivamente, cómo se desarrolla un nuevo tipo de gestión de redes que inscribe las políticas sectoriales en el marco del desarrollo general de la ciudad.

El Plan Estratégico, por tanto, no substituye ni complementa los planes urbanos, ni los grandes proyectos urbanos ni cualquier otro plan económico o social que tenga por objetivo ordenar, priorizar en el tiempo y el espacio la actuación de la Administración Pública, por la sencilla razón de que un Plan Estratégico urbano no trata de gestionar mejor y con mayor impacto social los recursos públicos, sino de dinamizar la ciudad implicando los recursos de todos los actores públicos y privados, y creando sinergias entre ellos a partir de compartir unos criterios de actuación.

Implantar y consolidar una estrategia urbana requiere que, efectivamente, la administración local obtenga la capacidad de gobierno necesaria. Para lo que se precisa tanto de instrumentos políticos como técnicos. Estos últimos adquieren una relevancia especial puesto que se trata de una gestión innovadora y muy específica de la administración y para la que resulta de poca ayuda la imitación de técnicas de gestión empresarial.

Finalmente, conviene resaltar que un Plan Estratégico descansa en un esfuerzo continuo de gestión, coordinación, participación y comunicación sin el cual el proceso de movilización social no tendrá lugar.

En mi opinión, no se trata tanto de evaluar la capacidad de los planes estratégicos para lograr los objetivos tangibles en materia de desarrollo urbano, como de valorar el cumplimiento de los fines de carácter intangible que persiguen estos procesos. En otras palabras, sería muy interesante determinar la capacidad real de la planificación estratégica para crear capital social, para integrar los diversos procesos de planificación sectoriales, para concertar las actuaciones de las Administraciones Públicas y para estimular la cooperación público privada.

En suma, es fundamental para los técnicos y políticos conocer las ventajas y los riesgos que conlleva este proceso de planificación. En particular, los gobiernos locales debieran analizar críticamente los fundamentos, las condiciones de realización y los intereses que conducen un Plan Estratégico antes de llevarlo a cabo. Ahora bien, una vez valorados los riesgos, estos no debieran atemorizarnos, ya que el balance final de un Plan Estratégico puede ser muy positivo para potenciar el capital social, la planificación intersectorial y la cultura colaborativa en la ciudad contemporánea.

Resumiendo, las recomendaciones para la correcta gestión de los intangibles de la ciudad, de manera que se logre aumentar su capacidad competitiva serían las siguientes:

- Se ha de tener una visión clara del futuro de la ciudad. La visión marca el rumbo y sirve de referencia para el resto del proceso de planificación estratégica. Además, sirve de estímulo si es capaz de ilusionar al conjunto de la sociedad.
- Es necesario fomentar la participación de la sociedad civil. Considero que su implicación en estas materias es imprescindible, dado su mayor conocimiento de la realidad cotidiana al estar en contacto directo con los diferentes problemas a los que se enfrentan en su relación diaria con la ciudad y con sus habitantes.
- Se debe estimular las relaciones entre los ciudadanos, las administraciones y el sector empresarial. El resultado de este diálogo es una mayor cohesión interna, lo que facilita enormemente la búsqueda de un objetivo común y la colaboración entre todos los niveles de la sociedad.
- Se deben diseñar planes de actuación flexibles ante las situaciones cambiantes.
- Es preciso conocer y satisfacer adecuadamente las necesidades de los ciudadanos.
- La orientación al cliente se ha convertido en imprescindible en la gestión estratégica de ciudades. Las ciudades que no satisfacen a sus empresas, a sus habitantes, están abocadas al fracaso y al abandono.

BIBLIOGRAFIA:

- Arce Macías, Carlos, Enrique Cabrero Mendoza y Alicia Ziccardi, Coordinadores. Ciudades del Siglo XXI: ¿Competitividad o Cooperación? México, D.F. Miguel Ángel Porrúa CIDE, 2005.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. New York. BID. 1997.
- Banet, Teresa. ¿Ciudades Sostenibles o ciudades creativas?. Retos para el urbanismo del s. XXI. Debate virtual sobre la lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC. Universidad Oberta de Cataluña, 2008. Texto completo en www.uoc.edu/inaugural08/esp/debatevirtual.pdf
- Beltran, T. Elena y Miguel de la Torre. El predominio de las presiones políticas sobre el ensayo Racional en las Decisiones Gubernamentales. Tesis para la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, México. UNAM, 1978.
- Boisier, Sergio. La descentralización: un tema difuso y confuso, en D. Nohlen (comp.), Descentralización política y consolidación democrática, Europa-América del Sur. Caracas. Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- Borja, Jordi y Manuel Castells. Local y global. La gestión de las ciudades de la información. Madrid. Taurus, 1998.
- Castells, Manuel. La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid. Alianza Editorial, 1995.
- Castro, Castro, Javier. Ciudades Competitivas, una prioridad nacional imposterqable ante una realidad global. México. Congreso Nacional de la Academia de Ingeniería, 2005.
- Castro, Castro, Javier. Seminario "Planeación Estratégica de la Infraestructura en México 2010 - 2035" México. 2010.
- Cotorruelo, Menta R. La aplicación del modelo de análisis y gestión estratégica al sistema de ciudades. Madrid. INMARK, 2002.
- Colloque international sur: "Les villes européennes: stratégies et projets urbains". Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2001.
- Cruz, Helena, ¿Ciudades Sostenibles o ciudades creativas?. Retos para el urbanismo del s. XXI. Debate virtual sobre la lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC. Universidad Oberta de Cataluña, 2008. Texto completo en www.uoc.edu/inaugural08/esp/debatevirtual.pdf
- De Olmedo, Stella G. Arq. Arq. María Luisa Blanes. El Diseño Para Un Urbanismo Sostenible. XI Congreso ARQUISUR. Universidad Nacional de Asunción, Paraguay, 2007.
- Dumont, G.-F. "La competencia entre ciudades". En Revista BBV. Bilbao. Servicios de Estudio del BBV, 1995.
- Encadenamiento de Series Históricas del Producto Interno Bruto de México 1970-2001, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso de la Unión. Censos de población y serie del PIB a precios constantes base 1993 del INEGI.
- Ezquiaga, Jose Miguel. Projetos de transformação urbana na Madrid do fim do século. Rio de Janeiro. IPPUR. Universidade Federale do Rio de Janeiro, 2001.
- Fernández de Córdoba, Manuel Benabent. La ordenación del territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX. España. Universidad de Sevilla, 2006.
- Fernández, Güell José Miguel. Planificación estratégica de ciudades. Madrid. Editorial Reverté, 2006.
- Garza, Gustavo. La Urbanización Metropolitana en México: Normatividad y características socioeconómicas. México. El Colegio de México, 2007.
- Gestión implementación y seguimiento. Instrumentos. Documento Técnico de soporte POT. Municipio de Medellín, 2006.
- González, Hernando. Las agencias de desarrollo regional instrumentos claves para la gestión e implementación de estrategias de desarrollo con visión de largo plazo. Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP. Colombia, 2003.
- Hernández, Rejón Elda M. et al. El desarrollo generado por los puertos de la zona sur de Tamaulipas, México, y su impacto en el territorio. México. Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2008.
- Iracheta, Alfonso X. Planeación y desarrollo una visión de futuro (problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el Estado de México). México. Plaza y Valdés Editores, 1997.
- Jiménez, Alcaraz Jorge. Seminario "Planeación Estratégica de la Infraestructura en México 2010 - 2035" México. 2010.
- Kotler, P., Haider, D. H., Rein, I. Marketing de localidades. México. Editorial Diana, 1994.
- Latella, Francesco. The Government of Regional Policies in the presence of Complexities. Italia. Messina University, 1997.
- Lupano, Jorge y Ricardo Sanches. Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte. Buenos Aires. CEPAL, 2009.

- Madoery, Oscar. Seminario: Ciudad Futura. Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de Ciudades. Rosario. 2003.
- Maillat, Denis. Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional, en Revista Entrepreneurship and Regional Development, Vol. 7, 1995.
- Mochi, Alemán Prudencio. Agencias de desarrollo. México. Grupo Reforma, 2006.
- Muñoz, Francesc. ¿Ciudades Sostenibles o ciudades creativas?, Retos para el urbanismo del s. XXI. Debate virtual sobre la lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC. Universidad Oberta de Cataluña, 2008. Texto completo en www.uoc.edu/inaugural08/esp/debatevirtual.pdf
- Noisette, P., Vallerugo, F. Marketing de ciudad. París. Essic, 1996.
- Ordaz Zubia, Velia Y. Análisis y crítica de la metodología para la realización de planes regionales en el estado de Guanajuato. Edición electrónica. México. 2006. Texto completo en www.eumed.net/libros/2006b/voz/
- Ordóñez, Sánchez Fernando. Director general de la Oficina Ciudad de México de la empresa calificadora Duff & Phelps citado por Guadalupe Sánchez Rivas en el artículo "Terminó régimen de excepción para los créditos bancarios a municipios". En el periódico El Municipal. México, 17 de enero del 2000.
- Ortiz Mena, Antonio. El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época. México. Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Osborne, D., Gaebler, T. La reinención del Gobierno. Barcelona. Paidós, 1994.
- Pascual, i Esteve Josep María. De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades. Barcelona. Serie Elements de debat territorial. Num3, 2001.
- Pascual, i Esteve Josep María. La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas. Barcelona. Diputación de Barcelona CIDEU, 1999.
- Pecqueur, Bernard y Gabriel Colletis. Dinámica territorial y factores de la competencia espacial; en Vázquez Barquero y Garófoli: Desarrollo Económico Local en Europa. Madrid. Economistas Libros, 1996.
- Pérez, Marta. ¿Ciudades Sostenibles o ciudades creativas?, Retos para el urbanismo del s. XXI. Debate virtual sobre la lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC. Universidad Oberta de Cataluña, 2008. Texto completo en www.uoc.edu/inaugural08/esp/debatevirtual.pdf
- Precedo Lerdo, Andrés. Ciudad y Desarrollo Urbano. Madrid. Editorial Síntesis, S. A.1998.
- Precedo Ledo, Antonio. EL plan de Desarrollo Comarcal: un modelo regional de desarrollo local. España. Fund. Igesco-Universidad de Vigo, 1996, (en prensa).
- Pybus, Miquel. ¿Ciudades Sostenibles o ciudades creativas?, Retos para el urbanismo del s. XXI. Debate virtual sobre la lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC. Universidad Oberta de Cataluña, 2008. Texto completo en www.uoc.edu/inaugural08/esp/debatevirtual.pdf
- Publicación "Échame una Manita. Centro Histórico 1991-1994", editada por el Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México en noviembre de 1994.
- Quezada, Quezada Froilán y Alejandro Andalaft Chacur. Análisis de decisiones estratégicas, metodología y aplicaciones. Chillán, Chile. Universidad de Bio-Bio, 2001.
- Ramírez N, Víctor. La institucionalización de la Planeación en México, Tesis de Licenciatura en Derecho. México. Universidad Iberoamericana, 1982.
- Revista de Cabecera Municipal. Revista para municipios de México. Editada por Pablo del Valle. NUM 6. México, 2009.
- Rodríguez, Arantxa y Pedro Abramo. Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado de suelo urbano. Lincoln Institute of Land Policy, 2001.
- Rodríguez, Arantxa. Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana en Bilbao. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitate, 2001.
- Rojas Eduardo. Volver al Centro: La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales. New. York. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- Sánchez Luna, Gabriela. Artículo: La evolución legislativa de la planeación, del desarrollo y la planeación urbana en México. Año XXIX, núm. 86. Mayo-agosto 1996. México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado.
- Sánchez, Rivas Guadalupe. Artículo "Fin a excepciones para créditos a municipios." Periódico El Municipal. México, 17 de enero del 2000.
- Smith Fernando. Seminario Indicadores de Desempeño. Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño. A.C. México, 2006.
- Vázquez Barquero, A. "Los planes estratégicos para el desarrollo urbano". Revista Situación, Urbanismo, vol. Núm. 3. Año 1995. Madrid.
- Verg, L. Van Der, Leo y H. Arjent van Klink. "Planificación estratégica y marketing urbano". Revista. Situación, Urbanismo, Núm. 3, año 1995. Madrid.
- Verg, L. Van Der. Planificación estratégica, un instrumento para la reestructuración de áreas metropolitanas. Revista. Situación, Urbanismo, Núm. 3, año 1995. Madrid.

- Ziccardi, Alicia. Las Obras Públicas de la Ciudad de México: Política Urbana e Industrial de la Construcción 1976-1982. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1991.

- Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública, A.C.
- Código Municipal para el Estado de Tamaulipas. Artículo 133.
- Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática. Censos y conteos de población y vivienda 1950-2005.
- Ley General de Asentamientos Humanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.
- Ley General de Bienes Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982. Anexo K.
- Ley Federal del Trabajo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1970. Apartado A.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. Anexo V.1.
- Reforma al Artículo 115 Constitucional. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999. Fracción IV.
- Secretaría de Desarrollo Urbano.
- Secretaría de la Presidencia. La planeación Nacional y el Sector Público. México 1976.

BIBLIOGRAFIA ELECTRONICA:

- www.definicion.org/diccionario/234
- www.uh.cu/facultades/fcom/portal/interes_glosa_terminos.htm
- www.med.unne.edu.ar/revista/revista108/con_claves_salud.html

INDICES COMPLEMENTARIOS**a) INDICE DE GRAFICOS.**

GRAFICO i.1: TRANSFORMACIONES DE LAS CONDICIONES DE LA CIUDAD.....	i.3
GRAFICO i.2: FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES.....	i.4
GRAFICO i.3: EJES EN EL PROCESO DE PLANEACION.	i.5
GRAFICO 1.1: ESQUEMA DE GESTIÓN INTEGRAL Y DESARROLLO URBANO.....	2
GRÁFICO 1.2: ESQUEMA DE GESTIÓN INTEGRAL Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.....	4
GRAFICO 2.1: PIRÁMIDE POBLACIONAL EN MÉXICO 1950-2005.....	9
GRAFICO 3.1: DIFERENCIAS ENTRE ECONOMÍA CERRADA Y ABIERTA.....	25
GRAFICO 3.2: NIVEL DE DETERIORO SOCIAL EN UNA CIUDAD ATRACTIVA.	26
GRAFICO 3.3: METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PLANEACION ESTRATEGICA.	43
GRAFICO 3.4: MODIFICACIONES A LA METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACION DE LA PLANEACION ESTRATEGICA.....	43
GRAFICO 3.5: ETAPAS DE LA PLANEACION ESTRATEGICA.....	44
GRAFICO 3.6: PROCESO DE PLANEACIÓN ESTRTEGICA EN MEDIANO PLAZO.....	44
GRAFICO 3.7: CINCO ANALOGÍAS BÁSICAS ENTRE CIUDAD Y LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES.....	49
GRAFICO 3.8: MODELOS DE PLANEACION INTEGRADA.....	56
GRAFICO 4.1: CIUDAD Y ESTRATEGIA.....	59
GRAFICO 4.2: LOS LOGROS DE LA VISION ESTRATEGICA.....	60
GRAFICO 4.3: EL SECTOR PRIVADO, PÚBLICO Y LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS.....	63
GRAFICO 4.4: PROYECTO DE PRODUCCION DE CIUDAD O RENOVACION.....	64
GRÁFICO 4.5: PRINCIPALES PARTICIPANTES DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO URBANO.....	76
GRÁFICO 4.6: COMPETENCIAS AGENCIAS DE DESARROLLO.....	77
GRAFICO 4.7 SECTORES QUE PARTICIAN EN EL PROCESO.....	88
GRAFICO 5.1: INVOLUCRACIÓN DE AGENTES EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN.....	108
GRÁFICO 5.2: DIAGRAMA DE UN PLAN ESTRATÉGICO.....	109
GRAFICO 5.3: DIAGRAMA DE INDICADORES ESTRATEGICOS.....	110
GRAFICO 5.4: ALCANCE DE LOS INDICADORES.	112
GRAFICO 5.5: DETERMINACION DE ESTRATÉGIAS, PROCESOS, PROYECTOS Y SERVICIOS.....	114
GRAFICA 5.6: DESEMPEÑO DE LOS INDICADORES.....	115
GRAFICA 5.7: DIMENSIONES DE LOS INDICADORES.....	115
GRAFICO 5.8: ESQUEMA DE LA METODOLOGÍA GENERAL.....	116
GRAFICO 5.9: PLANEACION ESTRATEGICA Y CONCERTACION DEL PROYECTO ESTRATEGICO.....	117
GRAFICO 5.10: ORGANIGRAMA DE LAS AGENCIAS EUROPEAS.....	123
GRAFICO 5.11: LOS CRITERIOS ESTRATÉGICOS PARA EL LOGRO DE ACUERDOS.....	129
GRAFICO 5.12: MECANISMOS DE COORDINACION PARA LA CIUDAD.....	130
GRAFICO 5.13: TAREAS RELATIVAS A LA DEFINICION DE POLITICA Y LA PLANEACION TERRITORIAL.....	132
GRAFICO 5.14: PROYECTOS ESTRATEGICOS Y ACUERDOS METROPOLITANOS.....	133
GRAFICO 5.15: PROYECTOS ESTRATEGICOS Y SUBSIDIARIOS.....	134
GRAFICO 5.16: ASOCIACIONES PUBLICO-PRIVADAS COMO MECANISMO PARA CAPTURAR PLUSVALIAS.	136
GRAFICO 5.17: LA ESTRUCTURA FINANCIERA DE LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA.....	138
GRAFICO 5.18: RECUPERACION DE LA INVERSION PÚBLICA.....	140
GRAFICO 5.19: PROCESOS METODOLOGICOS.....	144
GRAFICO 6.1 RUTA CRITICA DEL CASO DE ESTUDIO.....	183
GRAFICO 6.2: ORGANIGRAMA DE LA AGENCIA DE GESTION.....	184

b) INDICE DE TABLAS.

TABLA 1.1: CUADRO DE ELEMENTOS DE PLANEACION ESTRATEGICA.....	4
TABLA 2.1: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PARTIR DEL MILAGRO MEXICANO.....	12
TABLA 3.1: CIUDAD COMPETITIVA.....	27
TABLA 3.2: DESACUERDOS EN CIUDADES MEXICANAS.....	28
TABLA 3.3: DIFERENCIAS ENTRE EL MODELO ACTUAL DE CREACIÓN DE ESPACIOS URBANOS Y EL MODELO COMPETITIVO.....	31
TABLA 3.4: QUE ES LA PLANEACION ESTRATEGICA.....	34
TABLA 3.5: PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION ESTRATEGICA.....	35
TABLA 3.6: CRITERIOS QUE DISTINGUEN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA PLANIFICACIÓN URBANA TRADICIONAL.....	38
TABLA 3.7: FACTORES DE IMPULSO.....	39
TABLA 3.8: OBJETIVOS ESTRATEGICOS.....	39
TABLA 3.9: PARALELISMO ENTRE EMPRESA Y CIUDAD.....	48
TABLA 4.1: INTERROGANTES PARA UN MODELO DE GESTION.....	66
TABLA 4.2: MEDIDAS DE MEJORA SOCIAL.....	85
TABLA 5.1: ALTERNATIVAS PARA LA ELABORACION DEL MARCO ESTRATEGICO.....	105
TABLA 5.2: PLANEACION DEL DESARROLLO DE LARGO PLAZO.....	125
TABLA 5.3: MECANISMO DE RECUPERACION DE LA INVERSION PÚBLICA.....	139
TABLA 5.4: MEDIDAS PROPUESTAS PARA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA DE PLANEACIÓN A MEDIANO Y LARGO PLAZO.....	147
TABLA 5.5: MODIFICACION DE LOS ACTUALES COPLADEMUNES.....	148
TABLA 5.6: MODIFICACION DE LA LEGISLACION ACTUAL EN MATERIA DE PLANEACION.....	150
TABLA 5.7: MEDIDAS PROPUESTAS PARA LA CONSTITUCIÓN DE ORGANISMOS MUNICIPALES EN MATERIA DE PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS, Y PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	151
TABLA 5.8: CARACTERÍSTICAS PARA LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL.....	152
TABLA 5.9: FUNCIONES DEL ORGANISMO DE PLANEACION MUNICIPAL.....	157
TABLA 5.10: MEDIDAS PROPUESTAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ORGANISMOS DE ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES.....	155
TABLA 5.11: FUNCIONES DEL ORGANISMO DE ADMINISTRACION DE INGRESOS MUNICIPALES.....	155
TABLA 5.12: CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y LA ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO MUNICIPAL.....	157
TABLA 5.13: FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y LA ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO MUNICIPAL.....	157
TABLA 5.14: CONSIDERACIONES PARA DEFINIR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y ORGANOS DESCONCENTRADOS.....	158
TABLA 5.15: MEDIDAS PROPUESTAS PARA MEJORAR LAS GARANTÍAS DE CONTINUIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	159
TABLA 5.16: CURSOS DE INDUCCIÓN PARA NUEVOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.....	162
TABLA 5.17: MEDIDAS PARA INCREMENTAR LOS INGRESOS PROPIOS DE LOS AYUNTAMIENTOS.....	164
TABLA 5.18: AMPLIACION DE LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO.....	167
TABLA 5.19: MEDIDAS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	170
TABLA 6.1 RESUMEN DEL CASO DE ESTUDIO.....	180
TABLA 6.2 MATRIZ RESUMEN.....	182

c) INDICE DE MAPAS.

MAPA 2.1: PORCENTAJE DE POBLACION EN SITUACION DE POBREZA A NIVEL MUNICIPAL, 2005.....	19
--	----