

LA PLANEACIÓN TERRITORIAL, UN ENFOQUE DESDE LA TEORIA DE SISTEMAS¹

Ismael Rojas Araujo

Carlos Alberto Cruz Jiménez²

Las ciudades, en tanto ámbitos de vida social que posibilite el desarrollo de las capacidades humanas y la calidad de vida, están en crisis. En ellas confluyen proyectos, estrategias y acciones divergentes entre diversos actores. No solo los que tradicionalmente pudiesen agruparse en gobierno, iniciativa privada y sociedad civil, sino las distintas combinaciones entre ellos a partir de los ámbitos desde donde operan, de manera sintética: local, estatal, nacional y global. Este reconocimiento complejiza el proceso y plantea la necesidad de la búsqueda de distintas visiones para intentar interpretarlos.

Este trabajo se propone interpretar la planeación territorial y los actores sociales desde la perspectiva de las teorías de sistemas. El planteamiento central, es que los proyectos, estrategias y acciones de los actores sociales son desigualmente convergentes entre sí y con relación al ámbito desde donde se diseñan e instrumentan.

Esta propuesta, creemos, puede ser interesante discutir para casos como el mexicano, donde la planificación gubernamental sigue funcionando de forma vertical y concentrada, incluso en los ámbitos locales, operando como instrumento político en las esferas del poder, donde se imponen intereses económicos asociados a objetivos diversos. En la formulación y ejecución de planes urbanos, estratégicos de ciudades, municipios y regiones concurren, de modo desigual, tanto las opiniones e intereses de los diversos actores sociales, el gobierno y las instituciones locales, así como los equipos técnicos productores de información, tecnologías y políticas tendientes a una visión de futuro.

¹ Ponencia para el 12° ENCUENTRO NACIONAL SOBRE DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO "RECONSTRUIR EL DESARROLLO REGIONAL DE MÉXICO ANTE LA RECOMPOSICIÓN DEL MUNDO" En el eje Temático: *Enfoques teóricos y metodológicos sobre desarrollo regional ante la recomposición del mundo: tendencias y retos*. A celebrarse en la ciudad de Tlaxcala, del 25 al 28 de septiembre de 2007

² Alumnos de la Maestría en Estudios Urbanos de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correos electrónicos, ira2020mx@hotmail.com (01722) 3156461 y carlos_cruz_pt@hotmail.com (01553) 3349305

El trabajo consta de 3 partes: a) distintos planteamientos sobre la relación entre actores con procesos urbanos; b) la presentación esquemática de la teorías de sistemas, así como la propuesta de aplicación para la relación entre crisis urbana y actores sociales, y c) la aplicación del modelo para la planeación territorial y caso municipio de Toluca.

Los gobiernos, enfrentan, en esta era de globalización, la revaloración de los espacios locales para el desarrollo y democratización del poder público; esto implica, a su vez, varias responsabilidades a cargo de los municipios, quienes son los ejecutores más cercanos a la realidad recabada, por lo que no se puede en poco tiempo y sin una definición del objeto específico que estudia la planeación urbana, superar la pobreza y la calidad de vida de las personas sin incrementar la producción y la productividad, sin dinamizar la economía local.

1. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Cuando el científico creador del conocimiento relaciona ambas cosas de teoría y práctica, todo el sistema es funcional por que no se limita a un resultado corto; al contrario el resultado que se ofrecería es de un nivel superior a diferencia de quedar sólo en lo teórico. En la aplicación cotidiana del conocimiento científico, podemos decir que sólo se queda en lo teórico y lo práctico no esta en acción.

La objetividad científica siempre parte de lo empírico y es así como se comienza a construir una relación entre lo ideal y lo real. Para que una investigación pueda considerársele en éste término, no necesariamente debe de terminar en esta fase del conocimiento, sino que al contrario cuando se realiza una investigación siempre se debe de apegar a la ciencia lo más posible que se pueda para que sea un trabajo científico y sirva como plataforma para iniciar investigaciones posteriores.

En México las preocupaciones en cuanto a la planificación del territorio no aparecen antes del fin de los años 40's, en las primeras comisiones de las cuencas hidrográficas, estos proyectos hasta fines de los años 50's fueron concebidos para responder los problemas de intereses sobre espacios regionales y sectoriales, como lo fue en la primera administración y gestión del agua.

El objetivo de la planificación por cuencas hidrográficas era el de promover el desarrollo regional, en lo esencial, proponiendo la realización de inversiones en obras hidroeléctricas y

de infraestructura básica, generalmente complementadas con programas de desarrollo agropecuario, la evaluación de la experiencia cumplida muestra que aún cuando en algunos casos se pueden constatar resultados positivos, este tipo de planificación mostró importantes debilidades que, a la larga fueron los que aconsejaron su abandono casi total. (De Mattos, 1993)

Para Rozga y Sánchez, (1994) lo anterior obedeció a que faltó una visión de planeación integral que contemplara los aspectos espacial, temporal según su área de impacto así como las funciones de desarrollo, además de aplicar los procesos de la misma, es decir valerse de una planeación compleja.

En la década de 60's y parte de los 70's se implementó una política de difusión de la industrialización, a partir de polos regionales, al mismo tiempo de un creciente impulso de desarrollo de las metrópolis, es este aspecto el modelo de desarrollo territorial propuesto que comenzó a perder sus contenidos dinámicos estructurales fundamentales y buena parte de las estrategias de polarización se quedaron en un intrascendente ejercicio físico espacial.

Posteriormente cuando todavía se encontraba en auge la aplicación de las estrategias de polarización, se comenzaron a difundir y aplicar propuestas de desarrollo, focalizando su atención en áreas productivas y territoriales diferentes de las que privilegiaban las de polarización, de hecho mientras estas centraban sus objetivos y acciones en la interrelación industria espacio urbano, las estrategias de desarrollo rural integrado lo hacían en la interrelación agricultura-espacio rural (Rozga y Sánchez, 1994).

Otra estrategia de planificación territorial que cobró relevancia en México en los años sesentas, es aquella que tiene su fundamento en las teorías neoclásicas del libre juego de las fuerzas del mercado. De Mattos, (1993) considera que la aplicación de este tipo de estrategias conducen a decisiones orientadas a la eliminación de todas aquellas medidas que interfieran directamente con el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, con el siguiente repliegue de la acción del estado, también supone que la inversión privada llevará a que un mayor porcentaje de la inversión total se realice en diversas unidades territoriales.

En la actualidad, la mayoría de los planes que se elaboran, consideran diferentes aspectos desde el ambiental hasta el financiero, no teniendo claro su objeto de estudio, o bien sin tener claro lo que en verdad se debe de planificar, en todos los ámbitos gubernamentales.

Así mismo y considerando Iracheta, (1998:23) hablar de un sistema de planeación, se puede considerar que se tienen deficiencias, desde la estructura misma del sistema, reflejándose en su aplicación, y centrándose en el incumplimiento de de las políticas y acciones, careciendo desde su estructura de una correlación en los procesos de tomas de decisiones.

Para Iracheta (1998:25), se puede considerar que los sistemas de planeación no han estado exentos de la crisis de la planeación; si bien la crítica se ha centrado en el incumplimiento de las políticas y acciones determinadas en planes y programas, la realidad es que muchos de estos documentos tienen énfasis desde su carácter eminentemente técnico, separado de los procesos reales de decisión, lo que ha provocado que su aplicación sea relativa, careciendo de mecanismos permanentes y sistemáticos, y de acciones establecidas en los documentos de planeación, convirtiéndose en documentos indicativos que pueden ser aplicados o no.

Lo anterior se puede decir que los planes son un instrumento empírico que refleja la realidad de quien lo percibe y elabora, careciendo de un diseño que permita integrar todas sus partes con un mismo fin, por lo que se convierten sólo en documentos políticos que guían la acción de los gobiernos. Su carácter eminentemente técnico, separado de los procesos reales de decisión, ha provocado que su aplicación sea relativa, por lo que desde su parte estructural como sistema se observa, en consecuencia que se elaboran y aprueban sin que exista la suficiente intencionalidad política que garantice su cumplimiento y, sobre todo, que genere consecuencias concretas derivadas de su ejecución.

Aunque en términos legales, el contar con este tipo de instrumentos técnicos para la autoridad que regula y administra el espacio urbano, es sólo de preservar el interés público por sobre las reglas del interés privado, para preservar, proteger y mejorar el espacio urbano de toda la población, garantizando un eficiente funcionamiento de la ciudad (optimizando las economías urbanas), garantizando la habitabilidad de la misma para sus habitantes y preservar el medio ambiente para las nuevas generaciones, de Acuerdo a lo establecido por el Código Administrativo del Estado de México;2002.

Por lo que, surgen varias preguntas con el objeto de identificar las causas que han hecho que la planeación urbana expresada en estos planes, no tenga los efectos que se propone.

- ¿Es la planeación territorial socialmente necesaria, pero los vicios administrativos han provocado que sus aspectos se disipen?
- ¿Ha sido la planeación territorial un instrumento técnico deficiente para orientar y regular el espacio urbano?
- ¿La planeación territorial surge en México como “un grupo de administradores de alto nivel, con voluntad política e intenciones de mejorar las condiciones de vida urbana, pero alejados de las necesidades reales de la población?”

Ciertamente la planeación territorial en el México actual, es un instrumento técnico para la administración del espacio. Al igual que (Queriat, 1986), ante la anarquía con que crece la ciudad, los ciudadanos se han organizado, para nombrar representantes populares que demandan se administre la ciudad, con reglas claras para el desarrollo de las actividades del espacio urbano; Así mismo es cierto que los vicios de corrupción y la lejanía de tales planes con la realidad y con la población, han hecho fracasar tales instrumentos de planeación, por lo que existen planes que han sido elaborados con muchas limitaciones técnicas, perdiendo así efectividad en su aplicación.

La falta de visión en una planeación integral, que contemple los aspectos espaciales y temporales en su área de impacto así como las funciones de desarrollo, nos lleva a poder determinar que la planeación territorial en México, desde la perspectiva de teoría de sistemas, se tiene limitaciones estructurales, tanto en su formulación, como en la interacción o correlación de los distintos actores que intervienen en la planeación, ya que su formulación e incorporación nace de una percepción empírica situacional, así mismo la actuación e interacción de los distintos actores, individuos, grupos e instituciones, requieren de una base, teórico metodológico, que les permita interactuar e incorporarse en un sistema de planeación.

1.1. LA PLANEACIÓN TERRITORIAL

Podemos partir de preguntarnos ¿Es la urbanización sinónimo de ciudad? Generalmente, sí, pero la urbanización puede extenderse a ámbitos más amplios que la ciudad misma, en

donde se advierta la separación de la gente del sector primario para insertarse en actividades secundarias o terciarias.

La ciudad en la historia ha ocupado un lugar trascendente cuando se le emplea como un concepto. En primer lugar, es la representación de la utopía libertaria, del progreso, expresado en las potencialidades infinitas del ser humano, a la vez de ser el escenario de cambios de sistema político y espacio de innovación en todos los planos del saber.

Generalmente, cuando se hace referencia al **concepto de ciudad**, se evoca al lugar, al espacio en sí, que contiene una forma de vida que, en esencia, es urbana. La ciudad es el escenario de una forma de existencia que no transcurre en el espacio agropecuario, sino que es un sitio en donde se desarrollan las actividades de intercambio, de administración, de circulación de ideas y de producción de manufacturas. Aunque de hecho la ciudad en el siglo XX, en América Latina, fue escenario de la producción industria, el origen de la ciudad debe rastrearse en la actividad terciaria. (Bettin, 1989)

La planeación como rama de la ciencia, analiza la situación actual de los distintos territorios, por medio de variables, indicadores, datos, métodos y técnicas, cuyo resultado de todo es la determinación de problemáticas así como el planteamiento de varias alternativas de su solución, por eso nos referimos a las siguientes conceptualizaciones, como una manera de entender su origen:

Lo urbano define una manera de organizarse, tanto para la producción como para la distribución. De hecho, todo lo que es urbano se refiere a la separación, ya sea abrupta o gradual, de las actividades humanas y sus procesos de organización, que se separan del ámbito agropecuario para insertarse en el ámbito de la producción industrial y del sector comercial, o en general, en el sector de los servicios.

La urbanización es el proceso de cambio social y económico que implica separarse de las actividades primarias y de los efectos que esto genera, tanto en el entorno como en los procesos de organización.

Urbanismo se refiere a las distintas posiciones teórico-ideológicas que existen en torno al fenómeno urbano, como el urbanismo marxista o el urbanismo estructuralista.

Considerando el pensamiento de Weber, haciendo una excepción en el criterio de exposición cronológica, ya que su teoría introduce y encuadra la cuestión del desarrollo urbano mediante el estudio de los caracteres sociales, políticos y económicos, a lo que para nuestra investigación se pueden definir como los actores que intervienen en el proceso de urbanización.

Weber, escribe que el concepto de ciudad puede y debe comprenderse no solo dentro de una serie de conceptos económicos, sino también dentro de una serie de conceptos políticos de la ciudad como estructura urbana, lo que se trata de un núcleo urbano compacto, cuyos límites pueden ser abarcados y alcanzados de manera física, en donde existe un sentido de pertenencia a una misma colectividad (explicación hermenéutica). Donde sus habitantes están organizados en función del control de la propiedad del suelo que pisan y existe un amplio sentido de libertad en cuanto sus formas de gobierno permiten y promueven al individuo socialmente.

El urbanismo como medio de vida puede analizarse empíricamente desde tres perspectivas interrelacionadas: como una estructura física formada por una base demográfica, por una tecnología y por un orden ecológico; como un sistema de organización social al que constituyen una estructura o red de instituciones y un modelo de relaciones sociales y como un conjunto de ideas y personalidades.

Los desarrollos empíricos sucesivos ponen de manifiesto las transformaciones ocurridas en la problemática urbana y, por tanto la necesidad de elaboraciones teóricas adecuadas, por lo que es necesario emprender nuevos caminos, explorar de forma empírica y teórica nuevas áreas si se quiere penetrar en la problemática de la ciudad y su complejidad.

Para Castells la planificación urbana no es otra cosa que la intervención del aparato político jurídico que tutela el modo de producción existente y los intereses que le son inherentes, que es lo que más se identifica en la realidad, sólo es un instrumento de los gobiernos de cualquier ámbito, sin ser una herramienta que les permita tener la visión de un verdadero desarrollo para su territorio y que se refleje en el modo de vida de la población.

Desde la propuesta organicista, se proponían establecer que las formas de organización y funcionamiento urbano no eran universales entre sociedades, la idea de monismo teórico y

metodológico para explicar los procesos humanos en la ocupación de un territorio y en la creación de un entorno, se impuso ante la diversidad y variabilidad de los procesos, que podrían multiplicarse tanto como sociedades y formas de organización existente, por lo que se acude a la construcción de una teoría que explica los procesos urbanos cuya fundamentación epistemológica considera las bases permanentes y universales del proceso de organización, las estructuras urbanas pensadas desde este punto de vista no se asumen como variables, sino generales. Es común pensar que todas pasan por los supuestos de crecimiento, expansión, equilibrio, integración, lo cual dará paso a la postura funcional que ha sido retomada en la llamada teoría de sistemas.

Desde la perspectiva sistémica generalmente suele ser considerado como un enfoque paralelo, pero con ramificaciones, de la teoría funcionalista. Asimismo desde un enfoque funcional, se puede explicar distintos órdenes de la realidad humana a partir del análisis de la función o papel activo de una particularidad dentro de una estructura que requiere su integración a un todo.

El funcionalismo acepta la presencia de una estructura o sistema como algo ya dado, como algo no cuestionado y todo aquello que no se adapte a su lógica, es percibido como una perturbación o una disfunción que debe ser re orientada o re funcionalizada para lograr la mejor adaptación de la parte al todo.

De hecho, la definición más convencional y sencilla del funcionalismo es aquella que expresa que se trata de *la corriente que estudia a la sociedad como un todo integrado y coherente, estudiando cada una de sus partes en función de ese todo*. Sin embargo, aun cuando sea simplista dicha definición, es necesario subrayar que el todo es la partícula que no se critica en el funcionalismo, porque es el elemento estático en dicha concepción, en tanto que las partes son las que se requiere evaluar para analizar su papel y su desempeño respecto a ese todo.

El funcionalismo considera que puede existir el desarrollo de la parte sin implicar efectos en las otras partes del territorio, lo cual ha hecho posible la aparición del concepto de "Desarrollo Local" y la propia "Planeación Estratégica", posturas que consideran que puede existir el desarrollo de lo particular, de lo local, pero sin pensar en los desequilibrios que tiene el desarrollo de una parte para el resto del contexto en donde se involucra (Bettin: 1989).

La **planeación** ha tenido barreras lo que favorece al mal concepto y aplicación de la misma. El bienestar de la planeación en los proyectos parte de una buena estructura sistémica de las ideas que permiten debatir y resolver los problemas a corto, mediano y largo plazo.

La **planeación** no es solo un proceso, sino es un ciclo de información que permite favorecer el desarrollo de las áreas científicas, administrativas, regionales, políticas, familiares y personales; esto es una muestra de cómo la planeación cumple con los requerimientos necesarios para monitorearse procesos espaciales, pero también es trabajo de quien lo encamina a mejorarlo e innovarlo lo que le permite ser inteligente y flexible. Del Rivero (2002)

1.1.1. La planeación como Proceso:

El hablar de proceso, es estar haciendo mención de un conjunto de procedimientos que nos conducirán al desarrollo de determinada actividad. Para desarrollar este proceso se requiere de la interacción de un equipo multidisciplinario que permita tener una mayor perspectiva de los objetivos que se tiene planeado desarrollar.

Por lo que para Molina (1984), el proceso es integral y continuo en el cual se aplican un conjunto de técnicas y métodos para llevar a cabo programas, proyectos y acciones que aborden en forma coordinada y sistemática, todo el quehacer institucional y arrojen como resultado alternativas racionales tendientes a la toma anticipada de decisiones.

El proceso de planeación se ha visto determinado por una serie de factores que no le permiten un desarrollo adecuado y que finalmente no se cumplen los objetivos que en un principio fueron establecidos y uno de los principales son las políticas nacionales, las cuales merman de una u otra forma el correcto desarrollo de los planes.

Siendo los planes, un conjunto de procedimientos para relacionar lo que se quiere lograr (objetivos), estableciendo las formas de lograrlo (estrategias) y de implementar los mecanismos de que se dispone para tales propósitos (instrumentos). A lo que la planificación es iterativa, en tanto desarrolla sus planteamientos y propuestas a través de sucesivas aproximaciones, proponiendo, verificando y retroalimentando las proposiciones iniciales". (Ministerio de Planificación y Cooperación, 1995)

1.1.2. La planeación como Método:

Si se considerara la planeación como método, y en coincidencia con el, Ministerio de Planificación y Cooperación, (1995), hablaríamos de un ejercicio metodológico que busca formas integradas de solución a los problemas.

Es decir, siendo una secuencia ordenada de actividades y procedimientos para asegurar la coherencia y consistencia interna del plan, así como la viabilidad de los objetivos y de las acciones a emprender. Por lo que dicha secuencia metodológica de la planeación, sigue un orden de razonamiento deductivo que va desde la prefiguración del futuro deseado, a la formulación de los mecanismos que lo harán posible como el desarrollo de políticas, programas y otros instrumentos, necesarios que permitan cumplir con lo establecido en el plan.

1.1.3. La planeación como Instrumento:

Si la planeación se considerara solo como instrumento, este sería de trabajo, lo que pretende anticipar acontecimientos económicos y sociales para encauzarlos en una dirección determinada. Siendo esta una forma de intervención sobre la realidad a partir de información sistematizada, procedimientos de coordinación institucional y activación de canales de participación, cuyo propósito central sería solo, lograr objetivos que interesan a quien utiliza dicho instrumento.

1.1.4. La planeación como Sistema:

En la planeación, un sistema que comienza con los objetivos, desarrolla políticas, planes, procedimientos, y cuenta con un método de retroalimentación de información para adaptarse a cualquier cambio en las circunstancias. Para E. Rosenblueth (1981), es un conjunto de actividades por medio de las cuales se establecen determinados fines y se definen o establecen los medios adecuados para alcanzar a llegar a ellos.

Es por ello que nosotros consideramos como sistema de planeación, todas esas partes por las que pasa un plan y su estructura tanto en la formulación como en su ejecución. Lo que en un sistema de planeación, no es necesario un análisis en gabinete, sino un entendimiento de la realidad que permita visualizarla de manera flexible la misma, de este modo como se organiza y garantiza lograr los objetivos que se persiguen en el desarrollo del plan.

2. TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS:

Entre el año de 1950 y 1968; se desarrolla una teoría interdisciplinaria con los trabajos de Ludwing Von Bertalanffy. El cual nos dice que dicha teoría es capaz de trascender los problemas de cada ciencia y de proporcionar principios la cual fue conocida como Teoría General de Sistemas, la cual tiene una visión orientada hacia todo, es decir, está más interesada en unir las cosa que en separarlas.

Siendo para de la Reza, 2001, La teoría de sistemas, antes que un conjunto único de conceptos abstractos representa un enfoque científico formado por numerosas teorías, conceptos, técnicas y métodos de investigación. Las funciones de un sistema dependen de su estructura para funcionar, siendo la organización una estructura autónoma con capacidad de reproducirse, y puede ser estudiada a través de una teoría de sistemas capaz de propiciar una visión de un sistema de sistemas, de la organización como totalidad.

Lo que para la planeación territorial, tiene que contener todas aquellas medidas y determinaciones que han de permitir alcanzar el futuro deseado, pero en el futuro, este modelo territorial pasara a ser la nueva realidad que habrá que analizar y plantear nuevos retos, que requieran a su vez nuevas respuestas por parte de los planificadores.

Lo que nos lleva a la elaboración de un plan que comportará siempre el análisis de la situación actual, definiendo normalmente un modelo territorial actual que recogerá sus elementos más relevantes, que de esta manera podemos observar la existencia de planes a diferentes escalas de estudio y con diferentes enfoques (urbano, ecológico, entre otros), pero con un fin común que es el de mejorar la calidad de vida de la población, dándole un uso adecuado al territorio.

A pesar de la existencia de estos planes no se han visto resultados favorables para la población y mucho menos para el territorio; de ahí que surja la inquietud de investigar cual ha sido la falla dentro de los métodos que se emplearon para desarrollar cada uno de estos planes, y que tan factible sería desarrollar una propuesta metodológica en la que se realice una integración de información de los diferentes planes para el desarrollo de un método único.

Dentro de su clasificación para poder entender los sistemas, encontramos, los sistemas son abiertos; que se caracterizan por ser un proceso de intercambio infinito con su ambiente, constituido por los demás sistemas. Esta premisa es consecuencia de la anterior. Cada sistema que se examine, excepto el menor o el mayor, recibe y descarga algo en los otros sistemas, generalmente en los contiguos, generando una relación de un sistema con su entorno o medio lo que permite también distinguir entre sistemas abiertos (con intercambio con el medio) es decir son los que presentan relaciones de intercambio con el ambiente a través de entradas (insumos) y salidas (productos).

Los **sistemas cerrados** (sin intercambio con el medio) son relativamente cerrados, salvo que consideremos el universo entero como un sistema, es decir, no presentan intercambios con el ambiente que los rodea pues son herméticos a cualquier influencia ambiental. (Bertalanffy, 1984)

Dichos sistemas cerrados, no reciben ninguna influencia del ambiente ni influyen en este. No reciben ningún recurso externo ni producen algo para enviar afuera, a aquellos sistemas cuyo comportamiento es totalmente determinista y programado, y operan con muy pequeño intercambio de materia y energía con el ambiente. (Millán, 2000).

A nivel analítico, está considera una organización como algo más que la suma de sus partes y pone énfasis en el hecho de que sus objetivos y valores no pueden describirse tomando únicamente en consideración sus elementos constituyentes.

La noción sistémica es antigua, pero ha sido retomada para explicar la complejidad del conocimiento de la realidad. La teoría de sistemas es considerada como un estudio científico de las "todos" y las "totalidades", es un método de integración de componentes por medio de relaciones para lograr objetivos de manera óptima.

Siendo considerada esta teoría como integradora ya que no considera aspectos opuestos sino complementarios, es crítica, porque se somete a la revisión de sus conceptos conforme al desarrollo científico, investiga los aspectos de la totalidad y los analíticos, sin que una perspectiva supere a otras subyacentes

Para los estudios de planeación se requiere de metodologías que permitan abordar el estudio del territorio desde una perspectiva integral que a su vez ofrezca la posibilidad de desagregar cada uno de los componentes para lograr una visión completa y detallada del territorio municipal.

Considerando a Massiris, 2002, en un sistema de planeación, como el valor de los elementos que radica en función de sus relaciones con otros elementos y su participación en los procesos que determinan la problemática territorial. Este enfoque lleva implícito un necesario ensamble espacial de los análisis estructurales, conducente a una integración espacial en unidades diferenciadas que permita explicar el funcionamiento del territorio

Se considera como parte esencial de esta teoría lo que corresponde a un sistema territorial municipal que contiene varios subsistemas, tanto físico-geográficos como socioeconómicos, que permite un análisis integral de las variables y de esta forma estructurar la totalidad de los componentes del sistema.

La teoría de sistemas nos permite tener el sustento teórico por el cual podemos analizar los componentes o el conjunto de los elementos relacionados en el sistema de Planeación urbana, existentes dentro de los subsistemas entendidos como elementos actores que intervienen en el proceso de la planeación urbana y que se puede expresar gráficamente de la siguiente manera:



Uno de los problemas de mantener los supuestos incorrectos, se puede referir a conceptos diferentes del planeamiento y del papel del planificador, por lo que el planear para las necesidades sociales, establecido desde un marco legal, que sería lo que se plantea en el siguiente capítulo, es un proceso en el que da por hecho las tendencias actuales y simplemente las extrapola para determinar la forma de los sistemas por venir.

Por lo que no se puede decir que se planea por satisfacer las tendencias, sino que el planificador se esfuerza por determinar los efectos objetables de las tendencias actuales, desde la perspectiva del planeamiento, es imperativo percibir los efectos adversos de las posibles alternativas antes de que implementen, para evitar los resultados indeseables.

2.1 LA PLANEACIÓN TERRITORIAL Y LA TEORIA DE SISTEMAS

Esta manera de pensar y enfrentar los problemas del desarrollo urbano en nuestro medio, ha colocado en segundo nivel de importancia las discusiones teóricas. Es por ello que en la

planeación urbana se debe avanzar en el conocimiento de ésta actividad, primero acercarnos a conocer su objeto de estudio y de aplicación. Siendo evidente, que los planificadores han sido formados para desarrollar este ejercicio y por lo tanto, carecen de múltiples elementos para intentarlo.

La construcción de un objeto de estudio como la Planeación Territorial, se puede partir desde la perspectiva de Teoría de Sistemas, se puede decir, que en su totalidad empírica, se desprende de cierta metodología y su forma de cómo abordar, estructurar y ejecutar los planes de desarrollo territorial, siendo esta la forma en que se interrelacionan los diferentes actores que intervienen en este proceso, teniendo como caso de estudio la ciudad de Toluca.

Si bien el campo de aplicaciones de la teoría de sistema no reconoce limitaciones, al usarla en fenómenos humanos, sociales y culturales, sus raíces se encuentran en el área de las ciencias naturales y en el de los sistemas artificiales, pero mientras más se reconozca su aplicaciones en organismos, máquinas, hombres y formas de organización social, mayores serán las posibilidades para aplicar correctamente el enfoque de sistema.

Tal vez se preguntarán y ¿qué tiene que ver o cual es la relación de sistema con la planeación?, se considera que esto se pueda aclarar con la propuesta metodología que se desarrollara, ya que la teoría de sistema como se ha venido desarrollando en este trabajo, lo que podemos aterrizar es por su aplicación en la relación entre sus partes, es decir la ciencia tradicional se dedicaba a estudiar partes de un fenómeno, mientras que la ciencia sistémica se concentra en la relación entre sus partes, por ejemplo si en la biología se estudia el órgano, en la sistémica se estudia el organismo; es decir se enfoca al análisis de la complejidad y sus relaciones.

Así mismo para la planeación urbana, el fenómeno que se describe, y que se tiene como resultado es el uso del suelo, por lo que no se realiza un análisis de las interacciones de los componentes de la ciudad. Aún sabiendo que lo que en las ciudades existe no solo es suelo ni la utilidad que se le da, sino que existe toda una serie de elementos que la hacen un sistema complejo y difícil de entender, con grandes problemas y pocas soluciones concretas.

Dado lo anterior con el análisis, desde la perspectiva de sistema, nos va permitir, identificar, las partes del fenómeno urbano y su relación, a lo que se traduce con la elaboración de los planes de desarrollo urbano, como una manera meramente normativa de solución.

En un sistema de planeación integrado por los subsistemas que contienen elementos que interactuar para la definición de las estrategias que nos van a permitir tener la radiografía de la problemática urbana de una manera más analítica y así poder orientar las soluciones adecuadas.

Dentro de la aportaciones que tiene la teoría de sistema, es de gran importancia para este análisis y propuesta la cibernética que retomando a Norbert Wiener, en Arnold y Osorio 2005, que de forma general establece que la cibernética concierne a los problemas de la organización y los procesos de control, a lo que se identifica como retroalimentación y transmisión información, tanto en las maquinas como en los sistemas vivos.

La cibernética con su modelo de sistema en el que recibe información del entorno (input), la procesa internamente y entrega otra información (output) al entorno. La información acerca de los resultados de este proceso ingresa nuevamente al sistema, retroalimentándose, es decir un proceso de autocausación donde cada componente influye sobre sí mismo a través de los otros componentes.

Por ejemplo y aquí se pretende que quede claro, si nuestro objeto de estudio en específico para el análisis desde sistema dentro de la planeación es la población, sabemos que el observar el aumento de la población en número, por coincidencia o causalmente la concentración de personas lleva a un incremento de la urbanización, lo que puede provocar un aumento de la migración a la ciudad, lo que causa un incremento aún mayor a través de la urbanización. Lo cual tendríamos que realizar estrategias específicas para este evento, con el propósito específico de solucionar la problemática que esto generaría.

Es por eso que dentro de los sistemas sociales complejos como el de la planeación, diferenciados en subsistemas, lo que se incluyen en sus diseños tanto componentes instrumentales para entender sus objetivos, como consumatorios destinados a sostener las condiciones que le permiten su desenvolvimiento, es decir los mecanismos de coordinación e integración.

Uno de los aspectos importantes para el análisis de la planeación urbana desde la perspectiva de sistema, es lo referente a “sistema abierto binario” y el “sistema difuso”, de acuerdo con lo que considera de la Reza, 2001, para el primero, lo refiere como al conjunto de intercambios y modificaciones con el entorno, lo que señala el estudio de los efectos del entorno sobre el sistema y viceversa, así como su interacción con los sistemas exteriores (causa – efecto), dichos sistemas se pueden estudiar desde cuatro perspectivas:

- el efecto exterior sobre el sistema,
- el impacto del sistema sobre el entorno,
- el efecto del sistema sobre sí mismo,
- el efecto del entorno sobre sí mismo.

Su expresión puede ser simple, y se define en dos valores para la interacción, positivo o negativo, en el que si existe efecto es 1 y el no efecto es 0.

Dentro del sistema de planeación urbana nos puede facilitar el poder identificar que elementos dentro de un subsistema tiene efectos positivos o negativos dentro del sistema de la planeación para la formulación y aplicación de los planes como documentos.

Los sistemas difusos, representa un tipo de sistema abierto con características definidas por una fenomenología específica, es decir con relación a la definición anterior, si el elemento pertenece es 1 y si no pertenece es 0, a un determinado conjunto o subconjunto, matemáticamente se expresaría de la siguiente forma:

$$1=(x \in A)$$

$$0=(x \notin A)$$

Lo cual nos permitiría identificar y seleccionar las estrategias de acuerdo a los criterios de optimización.

Para la metodología que se propone, parte de la estrategia argumentativa del método deductivo, considerando como premisas generales el sistema de planeación urbana, la estructura en el proceso de planeación y los planes de desarrollo urbano, sus componentes denominados subsistemas y sus elementos que intervienen para arrojar los resultados considerados en la aplicación de los planes de desarrollo urbano.

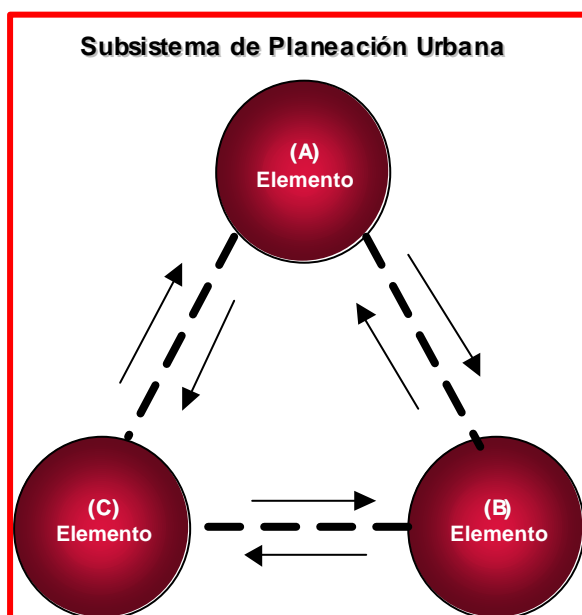
Es decir la propuesta tiene dos vertientes la primera es desde la estructura en el proceso de planeación urbana, y la segunda desde la temática en la formulación de los planes de desarrollo urbano.

2.2 LA PROPUESTA PARA LA ESTRUCTURA DE LA PLANEACIÓN URBANA

Aquí se desarrolla identificando los subsistemas del sistema de planeación territorial, reconociendo 4 subsistemas que integran la estructura de la planeación. Siendo estos:

El subsistema Gubernamental, El subsistema Social, El subsistema Territorial, El subsistema Privado-Económico

El análisis de cada subsistema desde la perspectiva de sistema, se inicia por identificar sus elementos y aplicando el análisis de binarios y sistemas difusos podremos establecer las relaciones y el grado de importancia de cada elemento dentro del proceso de planeación urbana, como se puede identificar en la siguiente gráfica, cabe destacar que los resultados en la expresión numérica, el de mayor valor, no quiere decir que sea el resultado de los agregados, sino que se expresa como el de mayor grado de importancia.



Donde las interacciones se producen con base a elementos, características y atribuciones de los mismos, y se puede leer de la siguiente manera:

$$\begin{array}{lll} (A+B)=X & (C+A)=X & (C+B)=X \\ (B+C)=X & (A+C)=X & (B+A)=X \end{array}$$

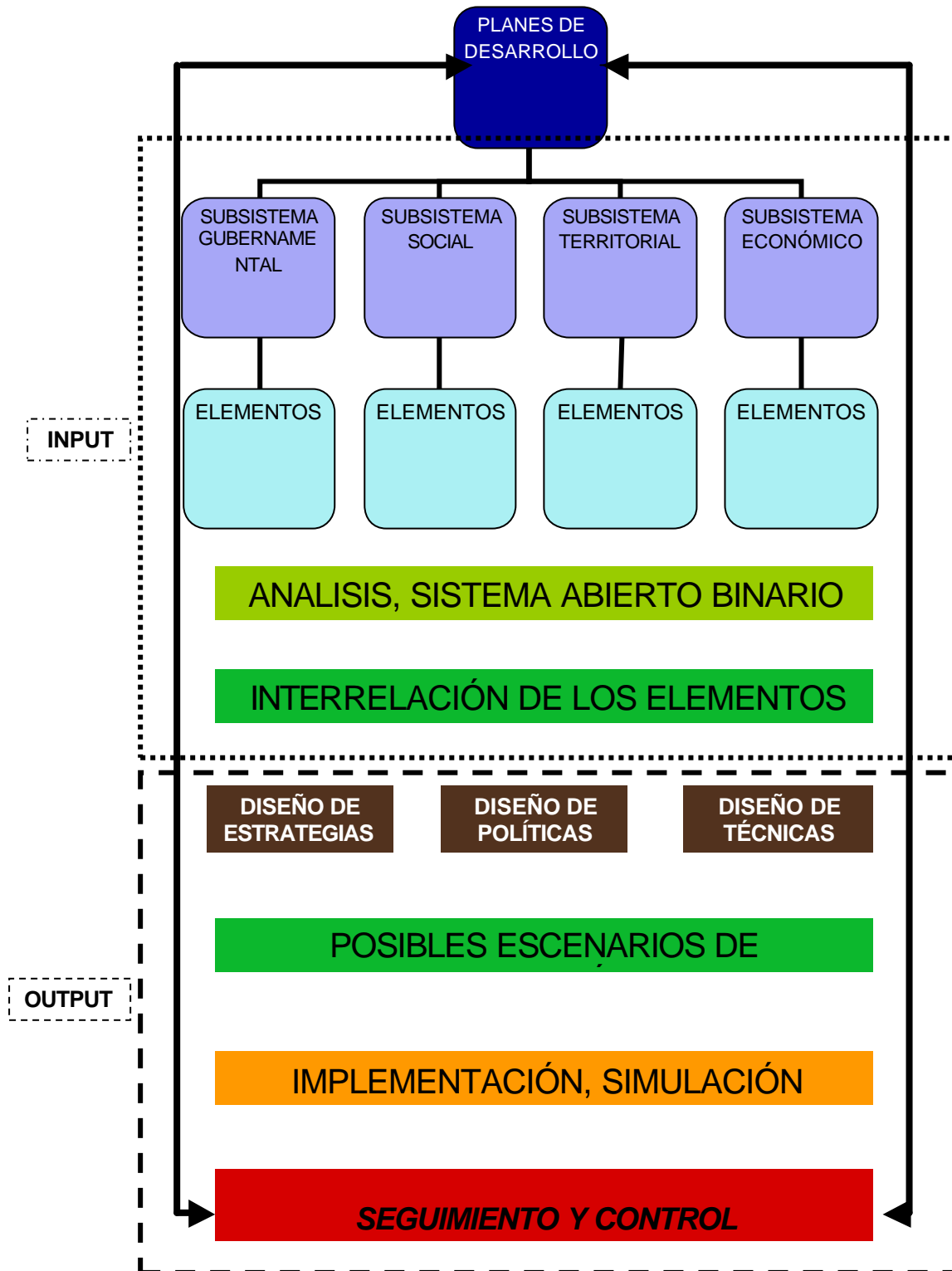
En esta etapa de análisis se realiza el mismo ejercicio para cada uno de los subsistemas, esto partiendo del principio de que los municipios deben tener mayor presencia en el proceso de planeación, siendo este del de: formulación, corrección aprobación, ejecución, seguimiento y control y evaluación de los planes de desarrollo urbano.

Para la segunda vertiente que es desde la temática en la metodología para la elaboración de los planes de desarrollo urbano se consideran 6 pasos a seguir en la propuesta de metodología para el sistema de planeación urbana, desde su formulación, proceso y ejecución.

- 1- Planteamiento del sistema y subsistemas, referido al análisis de situación, donde se toma conocimiento del sistema, se ubica en cuanto a su origen, objetivo y trayectoria, es decir, se determina la problemática y su proceso a seguir.
- 2- Identificación de los subsistemas y sus elementos, componentes y procesos fundamentales del mismo.
- 3- Aplicación del análisis binario, y de retroalimentación e interrelación, que permiten explicar su comportamiento, fijando los límites del análisis.
- 4- Desarrollo del modelo e identificación de las estrategias y políticas a seguir en la solución de la problemática identificada, con base a la cuantificación de los atributos y sus relaciones.
- 5- La Implementación, del sistema diseñado, significa llevar a la práctica al mismo, o la simulación del modelo.
- 6- Seguimiento y control, verificar los resultados del sistema implementado y aplicar las acciones correctivas que considere necesarias para ajustar el problema.

Gráficamente se puede observar de la siguiente manera:

SISTEMA DE PLANEACIÓN TERRITORIAL



Aunque en la planeación urbana, se ha dicho en múltiples ocasiones, es una actividad práctica que ejercen profesionales formados ad-hoc; para ello hacen uso de manera sistemática y científica, de una serie de métodos, procedimientos y técnicas para analizar el fenómeno en cuestión y para proponer alternativas de solución y cursos de acción para hacer efectivas dichas soluciones. (Iracheta, Alfonso 1988:9)

El planificador es entonces más técnico que científico; es racional y objetivo; propone soluciones que, en todo caso, corresponden al político su valoración y conveniencia de aplicación, de acuerdo a las condiciones socio-políticas imperantes.

Como lo ha planeado David Harvey (1973), entre los geógrafos, planificadores y sociólogos, muchos de los cuales no tienen simpatía hacia las abstracciones de la economía o simplemente las desconocen, los modelos han adquirido relevancia y uso ya que parecen ser instrumentos empíricamente importantes para la comprensión de la estructura urbana.

Dentro de esta perspectiva, que aun domina en este campo de problemas y que es por demás, conservadora y tecnocrática, “lo urbano”, como objeto de análisis y transformación, y “la comunidad” como sujeto capaz de llevar a la práctica la transformación de su hábitat, sigue siendo meros aspectos del problema...y recae en los modelos, en las técnicas y en los métodos (Iracheta, Alfonso 1988:10)

Por lo que los sistemas consisten en totalidades, ya que, son indivisibles, poseen partes y componentes, en algunos de ellos sus fronteras o límites coinciden con discontinuidades entre estos y sus ambientes, pero corrientemente la limitación de los límites dentro de la planeación urbana queda en manos del investigador.

Es decir lo nuevo es la sistematización; las pruebas y críticas mismas generalmente se reducen a antiguas cuestiones de “sentido común” en la formulación e interpretación del modelo.

Desde la perspectiva de Teoría General de Sistemas no se busca solucionar problemas ni proponer soluciones práctica, pero si producir teorías y formulaciones conceptuales que puedan crear condiciones de aplicación en la realidad empírica.

El enfoque de sistemas procede de lo particular a lo general, e infiere el diseño del mejor sistema mediante un proceso de inducción y síntesis. Por lo que dicha Teoría afirma que las propiedades de los sistemas no pueden describirse significativamente en término de sus elementos separados, ya que la comprensión de los sistemas sólo ocurre cuando se estudian globalmente, involucrando todas las interdependencias de sus partes.

En materia de planeación se habla de las características en que se presenta el proceso de planeación urbana y aunque varios autores expresan sus trabajos en concordancia con las teorías de sistemas que no se aplica de forma científica, sino de manera más técnica, empírica, por lo que esto es uno de los principales motivos en los que se pretende avanzar esta tesis.

Para los estudios de planeación se requiere de metodologías que permitan abordar el estudio del territorio desde una perspectiva integral que a su vez ofrezca la posibilidad de desagregar cada uno de los componentes para lograr una visión completa y detallada del territorio municipal.

3. LA APLICACIÓN DE LA PROPUESTA METODOLÓGICA EN LOS PLANES URBANOS DE TOLUCA

La ciudad de Toluca fue fundada en el año 640d.c. por el pueblo Matlazinca y 1677 recibió el título de ciudad. A partir de 1830 se convirtió en capital del estado de México, aunque siempre había tenido una importancia histórica entre los principales asentamientos humanos del antiguo imperio Azteca.

A lo largo de esta etapa, el valle de Toluca y el valle de México, estuvieron sujetos a diversos cambios derivados de las constantes fricciones entre las tribus Matlazincas y los Mexicas (Aztecas). Siendo esta región el centro de poder del imperio azteca, existió cierta inclinación por el cultivo de las artes de guerra, de astronomía y de gobierno, todo ello mediante las estructuras de organización social y política de entonces.

Posteriormente con la conquista de la gran Tenochtitlán por parte de los españoles en 1519, se hizo urgente la necesidad de construir figuras de autoridad para las tierras conquistadas durante el proceso de colonización, por lo que Hernán Cortés erigió los primeros ayuntamientos del Estado de México.

Con el movimiento de independencia, el municipio de Toluca fue activo participante, la constitución de 1824 cambió el estatuto de “provincias” por el de estados y la llegada del federalismo sirvió como dique en contra de los intereses separatistas. El inicio del siglo XX significó un cambio radical para la conformación de los municipios, con principal atención en los municipios del Estado de México, teniéndose que adaptar a las condiciones de modernidad y proveedores de servicios públicos.

La Constitución de 1917, producto del movimiento Revolucionario en México, proporcionando los lineamientos del artículo 115 cuyo texto ha sido modificado.

Para evaluar las consecuencias reales específicas de este proceso en un país determinado, sería conveniente hacerlo a la luz de los planes de desarrollo estructurados en el ámbito nacional, regional y local. Para Bassols (1973) “el poblamiento en nuestro país, se da de una manera casi espontánea, si acaso orientado por fraccionadores, que en general persiguen un fácil camino para lucrar, empresarios en su afán de encontrar mano de obra, la propician y cuentan con ella fácilmente en las grandes ciudades, y determinados organismos públicos con escasos apoyos que ven rebasados sus esfuerzos, por la magnitud de los problemas”.

Los sociólogos Jorge Sánchez Azcona y Eduardo Novoa M. (Rendón, 1998) reconocen que la población viene actuando al compás de una tendencia irrefrenable, que la lleva a buscar en la gran ciudad un ambiente que considera más adecuado para su desarrollo económico y social.

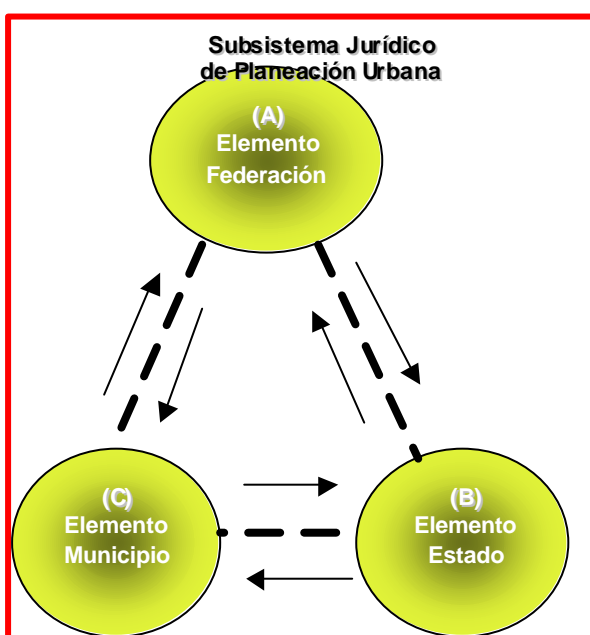
Pero, como Emilio Durkheim, Juan Jacobo Rousseau coincide también en la afirmación de considerar este fenómeno como cosa pasada, como etapa ya superada por las circunstancias de los tiempos presentes en los cuales prevalece un impulso centrífugo que neutraliza y aún destruye el anterior. No obstante, los hechos demuestran que la tendencia hacia el centro determina, ahora como siempre, la evolución humana.

El proceso de urbanización registrado durante las últimas décadas ha cambiado el patrón de establecimiento de grupos humanos en el territorio, generando una concentración de actividades económicas y sociales en las ciudades así como la relación campo ciudad (Castells, 1975). Ante las intermitentes acciones de la planificación, los problemas urbanos

tienden a magnificarse: pobreza, marginación, contaminación, especulación del suelo, *deficiencias en los servicios públicos e infraestructura.*

3.1 LA APLICACIÓN METODOLÓGICA EN LA ESTRUCTURA DEL PROCESO DE PLANEACIÓN

Como ya se planteo en la propuesta, desde la perspectiva de sistema, se parte del principio de que los municipios por ser los niveles de gobierno más cercanos a las problemáticas de la ciudad, deben tener mayor participación dentro del proceso de planeación.



Como ejemplo se realiza la interacción del subsistema jurídico dentro del subsistema gubernamental en el sistema de Planeación, así como este ejemplo se realizara para los demás subsistemas:

Como ya se menciona se tiene el principio del fortalecimiento del municipio, es por ello que se considera los elementos de leyes, normas e instrumentos, especificado en las atribuciones de cada ámbito de gobierno, y su participación en el proceso de la planeación urbana.

En la relación "A" con "B", solo se le asigna por parte de la federación al estado la atribución de organizar un sistema de planeación, lo cual nos daría como resultado "0" ya

que no nos sería de utilidad para nuestro objetivo y se puede expresar de la siguiente manera **(A+B)=0**.

En la relación “**A**” con “**C**”, la federación le atribuye todos los derechos y obligaciones en el proceso de planeación urbana al municipio, como lo es la de formular, aprobar, administrar, ejecutar y evaluar los planes de desarrollo urbano siempre y cuando en concordancia con lo que se establezca a nivel nacional, por lo que el resultado sería “**1**”, lo cual nos sería de gran utilidad para el objetivo propuesto **(A+C)=1**.

En la interacción “**B**” con “**C**”, el estado le atribuye todos los derechos y obligaciones en el proceso de planeación a los municipios, como el formular, aprobar, administrar, ejecutar y evaluar los planes de desarrollo urbano, en acorde con lo que se establece a nivel estatal por lo que el resultado sería de “**1**”, lo que significa que es de utilidad con el objetivo planteado **(B+C)=1**.

Dado los resultados se puede determinar que el ámbito municipal se encuentra fortalecido ya que tanto la federación como el estado le dan todas las facilidades, pero la realidad es otra ya que se encuentran varias dificultades, es por eso que desde la perspectiva de sistema se puede identificar de un carente teórico y metodológico, ya que todo se basa en el marco jurídico para la planeación pero aunque sean leyes o normas a seguir nos damos cuenta que al interior de cada ámbito gubernamental se rigen por sus mismas leyes y normas, dejando desprotegido al municipio.

Lo que se ve reflejado en su carente sustento teórico que nos permita identificar las partes y su interacción, así como el metodológico y la interrelación de sus diferentes elementos dentro de los subsistemas, que integran el sistema de planeación urbana.

Ya que la metodología la realiza el estado, las revisiones y correcciones las realiza el estado y la aprobación oficial, por así llamarlo el congreso, la formulación del plan la realiza el actor llamado consultor y sólo consulta al estado y al municipio en ocasiones por cuestión de información, el Ayuntamiento no aprueba, da el visto bueno con su cabildo, por lo que se quedan muchos huecos desde la formulación además de que sólo se tiene una descripción de la situación actual y no como se establece desde la perspectiva de sistema, un análisis a

detalle y desde una visión integradora o interrelacionada de sus elementos como lo fundamenta la cibernética.

La administración municipal se lleva a cabo en una dinámica de acción inmediata, alejada de la planeación y la previsión. Esto evidentemente genera grandes problemas sobre todo en lo que se refiere al ámbito urbano y ambiental, dado que los costos sociales y económicos asociados a este tipo de sectores, son graves y muy frecuentemente irreversibles entre los problemas más frecuentes se encuentra:

-De acuerdo a la Ley Nacional de Planeación todo municipio debe elaborar un plan, en algunos casos los planes en efecto han sido elaborados cuidadosamente, sin embargo tampoco así han podido convertirse en un instrumento eficaz para la acción municipal

-La ineficacia de los planes, cuando existen son pocos los municipios que tiene un área específica de planeación, además de una unidad de evaluación y seguimiento.

Es decir que las administraciones municipales al carecer de la función misma de planeación, difícilmente pueden establecer una previsión mínima ordenada y secuenciada de las necesidades sociales, ni en la asignación de recursos, ni por lo tanto en la organización de un proyecto de gobierno. Incluso no se tienen los elementos para ponderar los resultados de las acciones llevadas a cabo.

-En los municipios no existe un reglamento de planeación, esta falta de un marco ordenador de la planeación lleva al hecho de que los municipios se reconoce no tener ningún mecanismo de integración de la participación ciudadana en la precaria actividad de planeación.

Cuando existe, el plan se realiza muy frecuentemente con la ayuda del nivel estatal de gobierno, es decir se busca tener un documento correctamente escrito más que un instrumento de acción que resulte de una integración de las expectativas de los actores municipales.

El panorama de la planeación municipal es muy precario, sin embargo algunos municipios urbanos han podido desarrollar un poco el sistemas de planeación por lo que han podido

superar en cierta medida el problema de la elaboración burocrática del plan, lo hace más útil y permite tener una visión de largo plazo sobre la acción inmediata de la administración municipal.

Los recursos económicos con los que cuentan la mayoría de los municipios dificultan una mayor presencia en proyectos de desarrollo. La mayoría de los municipios canalizan casi 80% de sus recursos al pago de nómina, los márgenes para llevar a cabo proyectos de inversión para el desarrollo son prácticamente inexistentes, dado que este tipo de proyectos muy frecuentemente requieren recursos importantes.

Ciertamente la planeación urbana en el México actual, es un instrumento técnico para la administración del espacio urbano. Ante la anarquía con que crece la ciudad "los ciudadanos se han organizado para nombrar representantes populares que demandan, se administre la ciudad con reglas claras para el desarrollo de las actividades del espacio urbano; y que también es cierto que los vicios de corrupción y la lejanía de tales planes con la realidad y con la población, han hecho fracasar tales planes" (Queriat, 1986), y por lo tanto existen planes que han sido elaborados con muchas limitaciones técnicas, perdiendo así efectividad en su aplicación.

Desde la perspectiva de sistema esto es de una manera mas simple, que tiene el elemento gubernamental y el consultor y la información se tiene que obtener de diferentes dependencias o áreas y distintos referentes documentales, lo cual al encargado de la formulación de la planeación le absorbe mucho tiempo, lo que no le permite enfocarse en la realización de proyectos en la solución de la problemática urbana, además de no contemplar a los demás elementos o actores, gráficamente lo podemos expresar de la siguiente manera:

Por otra parte en la interacción entre los elementos o actores de los subsistemas que intervienen, ya sea gubernamental, social, territorial, económico, que pueden participar o aportar desde la formulación hasta la aplicación del plan de desarrollo urbano, a lo que en la actualidad la interacción que mayor peso tiene es la del subsistema gubernamental con el elemento planificador, por lo que se propone diseñar mecanismos más simples para que los elementos de los subsistemas puedan participar y no queden excluidos dentro del sistema de planeación urbana.

Ese conjunto de factores, ha situado al gobierno local en una posición de fragilidad institucional y administrativa, con escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos siquiera para asumir plenamente las funciones que la Constitución le otorga.

Entre los problemas que se pueden mencionar como obstáculos al logro eficiente de las funciones de una planeación local desarrollada están:

A **La fragilidad del marco normativo**, esto se refiere a que la administración municipal transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen el municipio; además existe la imposibilidad de este nivel de gobierno para crear su propio marco normativo, el cual depende de agentes externos al ámbito municipal (congreso estatal y congreso federal).

B **La persistencia de sistemas administrativos obsoletos**, en muchos de los casos altamente improvisados y casi siempre inadecuados a la amplia agenda de asuntos municipales; esto genera ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles.

C **La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales**, los cuales no están técnicamente actualizados y suficientemente extendidos para atender de forma adecuada -en cobertura y calidad- a la totalidad de usuarios.

D **La falta de profesionalización de los funcionarios municipales**, los cuales generalmente llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios, y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual son parte de la realidad.

E **La ausencia de sistemas de planeación municipal** que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano y ambiental de cada municipio. La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones municipales.

F **La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local** que permita concebir al municipio como un agente promotor del desarrollo y parte de un proyecto regional, con actores diversos y recursos a la vez complementarios y en competencia, entre regiones del estado y del

país. La visión del municipio como un ente aislado, que debe ser autosuficiente y único, ha generado ineficacia en sus políticas y debilidad en sus proyectos.

La tradición de los gobiernos locales es la de buscar la autosuficiencia para así lograr la autonomía. Cualquier instancia de coordinación con otros gobiernos municipales genera el temor de pérdida de autonomía.

De igual forma cuando se lleva a cabo algún proyecto en coordinación con el ámbito estatal, esto se hace por subordinación política más que por interés de generar redes de acción regional.

CONCLUSIONES

Se observa una tendencia a privilegiar en el proceso de planeación la opinión y preferencias sólo de determinados grupos, por lo que es necesario buscar sistemas de planeación que generen equilibrios en la captación de preferencias de los ciudadanos y evitar el surgimiento de sistemas de planeación técnicamente interesantes pero políticamente cerrados a buena parte de la población.

Por muchos años en México, y en el Estado de México en particular, se ha contado con los denominados legalmente “planes de desarrollo urbano”³. Dichos planes se caracterizan por establecer ciertas regulaciones oficiales para la ocupación y explotación del suelo urbano.

Algunos de ellos establecen límites de la ciudad, en términos de áreas urbanizables y no urbanizables, de usos del suelo (comercial y servicios, habitacional, industrial y equipamientos, construcciones para la educación, la salud, la administración pública, la recreación, entre otros); ya sea en forma general o específica; es decir, son variables en cuanto escala y nivel de análisis.

En la formulación y ejecución de planes estratégicos de ciudades, municipios y regiones concurren, de modo equilibrado, tanto las opiniones e intereses de los diversos actores sociales, el gobierno y las instituciones locales, así como los equipos técnicos productores de información, tecnologías y políticas tendientes a una visión de futuro.

³ Ver la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y el Título quinto del Código Administrativo del Estado de México 2002.

En México la planificación gubernamental ha funcionado de forma vertical y concentrada, operando como instrumento político en las esferas del poder, donde se imponen intereses económicos asociados a objetivos externos, por lo que es necesario adoptar un modelo de planificación con un objetivo específico, coherente con la tendencia de descentralización y democratización de la gestión pública; con una justificación técnica que permita orientar la intervención pública, con una visión integradora de los problemas que infieren al territorio y la sociedad.

La metodología aplicada nos permite desde la perspectiva de sistemas, formular un plan de desarrollo urbano, con mayor detalle de análisis, identificando así los elementos y componentes que nos permiten genera mecanismos y técnicas que sustenten la aplicación del documento.

Los planes no han sido diseñados para que sean los documentos políticos que guían la acción de los gobiernos, tienen el carácter eminente técnico, son los instrumentos o herramientas para la toma de decisiones, pero su cumplimiento ha sido relativo, estos se elaboran y se aprueban sin que exista la suficiente intención política que garantice su cumplimiento, sin embargo la planeación del desarrollo seguirá siendo una herramienta necesaria en los procesos de gobierno, porque a través de ella se conocen y analizan los fenómenos y problemas de la sociedad, se prevén escenarios, se determinan rumbos y se acuerdan las acciones a realizar entre sociedad y gobierno y se comprometen los recursos para su logro.

En general los planes no representan en su contenido de manera adecuada a los fenómenos y problemas por atender, siendo documentos más bien descriptivos que analíticos; no integran todas las posiciones socio-políticas involucradas, especialmente en los sectores y asuntos sociales divergentes; presentan limitaciones en cuanto a los procesos y mecanismos de aplicación, seguimiento y evaluación, dejando lagunas esenciales para que la sociedad y el propio estado puedan conocer de bs avances logrados con altos niveles de certeza; en general son documentos rígidos y por ello son rebasados por la realidad social, perdiendo vigencia.

Este reconocimiento le plantea al sistema de planeación del desarrollo, la exigencia de una revisión crítica de sus postulados y acciones, con lo cual la propia acción política quedaría

sujeta de este ejercicio, no obstante que se ha planteado en los documentos de planeación, la solución a los problemas y carencias esenciales de las mayorías, pero la realidad social ha determinado que son insuficientes los esfuerzos o la acción pública no ha podido llegar a la raíz de muchos de los problemas sociales; a partir de estas divergencias se puede determinar que los retos a enfrentar, no solo dependen del gobierno sino que es necesario incorporar con mayor presencia a la sociedad.

En este sentido el elaborar un plan de cualquier nivel de gobierno requiere de métodos, técnicas y metodologías a nivel de detalle y pocas son las guías y metodologías que permiten abordar los aspectos en el territorio que requieren de una planeación adecuada.

Dado lo anterior podemos identificar las notables carencias dentro de la planeación Territorial, como la no definición de su objeto de estudio, ya que se integran y pretenden resolver sin llegar a algo concreto en varias directrices, la falta de técnicas y el uso de la tecnología que abunda en nuestros tiempos para una adecuada elaboración y ejecución de la planeación, y la burocratización de la información básica que es insumo en la formulación de los planes, dispersa y controlada por las diferentes dependencias del aparato gubernamental, no contando con el adecuado papel que debe jugar las áreas encargadas y los productores de la planeación.

BIBLIOGRAFÍA

Arana Aguilar, B. (1990), *Planificación, sociedad y utopía*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Albuquerque, Francisco (1997), *Metodología para el desarrollo económico local*, Dirección de Desarrollo y Gestión Local (LC/IP/G. 105), Chile.

Bordieu, Pierre et al. (1988), "La construcción del objeto de estudio" en Pierre Bordieu, Chamboredon y Passeron *El oficio del sociólogo*, Siglo XXI editores, México. Pp. 51-82.

Bertalanffy, Ludwing Von (1984), *Teoría General de los Sistemas*, fondo de cultura económica.

Barkin, David y Timoty King (1970), *Desarrollo económico regional: enfoque por cuencas hidrológicas de México*, México, Siglo XXI editores.

De la Reza, Germán A. (2001) *Teoría de Sistemas*, Universidad Autónoma Metropolitana

García Coll, Julio y Schjetnan, Julio (1975), *México Urbano*, Fondo de Cultura Económica, México.

GEM (1979), *Guía sobre la forma y contenido de los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población*, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), México.

GEM (1995), *Manual para la elaboración de esquemas de desarrollo urbano*, SEDUE.

GEM (1996), *Gaceta de Gobierno del Estado de México, del Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca*, publicado el martes 15 de Octubre.

GEM (2000), *Guía metodológica para la elaboración del plan de desarrollo municipal*, GEM, México.

GEM (2002), *Prontuario de legislación fiscal*, Toluca México.

GEM. (1999) "*Leyes del Estado de México*", *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México*, Secretaria General de Gobierno, Subsecretaria B.

Iracheta Cenecorta, Alfonso (1988), *Hacia una planeación urbana crítica*, UAM-Gernika, México.

Iracheta Cenecorta, Alfonso (1998) "*Una Visión de la Planeación Mexicana*" en *Análisis y planeación del Desarrollo Urbano, Regional y Municipal*, Sergio González López, coord. México,

John P. van Gigch (2000), *Teoría General de Sistemas*, Trillas.

Kreps, M. David (1994) *Teoría de Juegos y Modelación económica*, editorial, Fondo de Cultura Económica México.

Ludwing Von Bertalanffy (1984), *Teoría General de los Sistemas*, fondo de cultura económica.

Massiris Cabeza, A. Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002.

Ministerio de Planificación y Cooperación (1995), *Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales*. Andrés Impresores, Chile.

Rébora, Togno Alberto, (2000) *Hacia un nuevo Paradigma de la Planeación de los Asentamientos Humanos*, editorial Miguel Ángel Porrúa.

Rózga Luter, Ryszard y Sánchez Nájera Rosa María (1994), *Métodos y Técnicas de la Planeación Regional y Urbana*, UAEM, Toluca, México, Septiembre.

Shubik, Martin (1992) *Teoría de Juegos en Las Ciencias Sociales*, editorial, Fondo de Cultura Económica.