

Juan José Gutiérrez
Chaparro

P

PLANEACIÓN URBANA Y HÁBITAT III:
INDICIOS DE UNA REFORMA
NECESARIA PARA MÉXICO

068

pós-

RESUMEN

En diversas ciudades del mundo se promueven iniciativas para implementar la Nueva Agenda Urbana a cerca de un año de haber sido adoptada en Hábitat III bajo el común denominador de la urbanización acelerada y la pretensión del desarrollo sostenible que por supuesto México comparte a pesar de que nuestras ciudades continúan creciendo por encima de cualquier estrategia de previsión. Los Planes de Desarrollo Urbano en nuestro país siguen los mismos preceptos que sus antecesores cuyas bases corresponden al estilo Moderno de los años setenta promovido por Hábitat I y tal vez uno de los casos más reveladores sea el estado de México, localizado en el centro del país. Así planteado, el Objetivo de este trabajo es discutir las debilidades de la Planeación Urbana en el estado de México y aportar evidencias de una reforma necesaria para asumir los compromisos de la Nueva Agenda Urbana. Nuestro caso de estudio es la ciudad de Toluca, núcleo de la 5ª zona metropolitana de México y se analiza el periodo que comienza con el primer Plan de Desarrollo Urbano en 1985 hasta el vigente de 2014.

PALAVRAS CLAVE

Planeación Urbana. Agenda Urbana. Política Urbana. Programa Hábitat

DOI: [HTTP://DX.DOI.ORG/10.11606/ISSN.2317-2762.v25i45p68-85](http://dx.doi.org/10.11606/ISSN.2317-2762.v25i45p68-85)

Pós, Rev. Programa Pós-Grad. Arquit. Urban. FAUUSP. São Paulo, v. 25, n. 45, p. 68-85 jan-abr 2018

PLANEJAMENTO URBANO E HABITAT III: INDÍCIOS DE UMA REFORMA NECESSÁRIA PARA O MÉXICO

pós- | 690

RESUMO

Em diversas cidades do mundo, iniciativas para a implementação da Nova Agenda Urbana estão sendo promovidas. Isso depois de um ano que a Nova Agenda foi adotada no *Habitat III*. A urbanização acelerada e a pretensão de alcançar o desenvolvimento da sustentabilidade são os eixos comuns que coincidem com o México, apesar de que nossas cidades continuam crescendo muito além de qualquer estratégia de previsão. Os Planos de Desenvolvimento Urbano no nosso país seguem os mesmos preceitos dos que os antecederam, com as bases no estilo moderno dos anos setenta promovido pelo *Habitat I*. Talvez, um dos casos mais significativo seja o Estado do México, localizado no centro do país. Sendo assim, o objetivo desse estudo é discutir as deficiências do Planejamento Urbano no Estado do México e fornecer evidências de uma reforma necessária para assumir os compromissos da Nova Agenda Urbana. Nosso estudo de caso é a cidade de Toluca, que é o núcleo da 5ª área metropolitana do México o período analisado começa no primeiro Plano de Desenvolvimento Urbano de 1985 até o que está vigente de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Planejamento Urbano. Agenda Urbana. Política Urbana. Programa Habitat.

URBAN PLANNING AND HABITAT III: INDICATIONS OF A NECESSARY REFORM FOR MEXICO

ABSTRACT

Initiatives are being promoted to implement the New Urban Agenda in several cities around the world. This occurs about a year after the New Agenda was adopted in Habitat III. Accelerated urbanization and the aspiration to achieve a sustainable development are the common axes that coincide with Mexico, although our cities continue to grow well beyond any forecasting strategy. The Urban Development Plans in our country follow the same precepts as their predecessors, whose bases correspond to the Modern Style of the seventies, promoted by Habitat I. Perhaps, one of the most significant cases is the State of Mexico, located in the center of the country. Thus, the objective of this paper is to discuss the need of Urban Planning in the State of Mexico and to provide evidences of a necessary reform, based on the commitments of the New Urban Agenda. Our case study is the city of Toluca, the 5th metropolitan area in Mexico. The period analyzed begins in 1985, with the first Urban Development Plan and it ends with the current Plan of 2014.

KEYWORDS

Urban Planning. Urban Agenda. Urban Policy. Habitat Program.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte de reconocer a la Planeación Urbana como un campo de conocimiento dinámico asociado estrechamente con la evolución del Urbanismo y que desde la multidisciplina, se complementa en la acción con diversos campos que convergen en la ciudad y el territorio como objeto de interés. De esta generalidad que no pretende ser una definición nos interesa examinar la discusión sobre Planeación Urbana que se reporta desde el Programa Hábitat de Naciones Unidas a propósito de su 3ª Conferencia Mundial celebrada en octubre de 2016 en Quito, Ecuador.

Transcurridas cuatro décadas de la primera Conferencia celebrada en Vancouver en 1976, el estilo de Planeación Urbana, promovido por Hábitat en esos años, se ha ido adaptando a las exigencias del entorno, aunque siempre superado por una realidad caracterizada por la urbanización acelerada. En este escenario, desde Hábitat observamos un esfuerzo constante de adecuación y reforma del estilo de Planeación Urbana, de manera especial en 2009 con el *Reporte Global sobre Asentamientos Humanos*, y más recientemente en 2015, con las *Directrices Internacionales de Planeación Urbana* y el Documento Temático¹ número 8 sobre *Planeación Urbana y Diseño*.

¹ Los 22 *Documentos Temáticos Hábitat III* publicados en julio de 2015 por el Programa Hábitat fueron la base preliminar de la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia Hábitat III en octubre de 2016.

Las evidencias que se examinan nos muestran que mientras desde el ámbito internacional la Planeación Urbana se recompone y se adecúa al nuevo escenario, en países como México son evidentes los rasgos de un modelo cuyas bases corresponden al estilo Moderno de los años setenta promovido por Hábitat I sin que se registren acciones de reforma conceptual e instrumental y tal vez uno de los casos más reveladores sea el estado de México, localizado en el centro del país.

La ciudad de Toluca, capital estatal y núcleo de la 5ª zona metropolitana de México es nuestro caso de estudio y mediante el análisis de su experiencia que comienza con el primer Plan de Desarrollo Urbano en 1985 hasta el vigente de 2014, el Objetivo de este trabajo es demostrar la obsolescencia de la Planeación Urbana en el estado de México frente a las propuestas de la Nueva Agenda Urbana y las directrices que se derivan de Hábitat III.

Así planteado, en la primera parte de este trabajo se presentan las directrices de transformación de la Planeación Urbana promovidas por el Programa Hábitat en el marco de la Nueva Agenda Urbana como una forma de mostrar la preocupación internacional en estos temas que si bien obedecen a situaciones de coyuntura, al mismo tiempo sirven de base para futuros desarrollos conceptuales y abren un espacio de crítica y análisis sobre lo realizado en esta materia en nuestro contexto.

En la segunda parte se detallan algunas de las acciones preparatorias de México rumbo a Hábitat III; la Planeación y sus instrumentos son parte de la agenda mexicana pero sin mayor discusión de fondo que muestre el estado actual de nuestro campo de conocimiento. Al respecto, un claro referente lo constituye el estado de México en particular Toluca, ciudad capital cuya experiencia se presenta en la tercera parte. Se analizan sus Planes de Desarrollo Urbano en un horizonte retrospectivo de 30 años, periodo en el que seis Planes han estado vigentes limitándose a reproducir esquemas tradicionales de Planeación de la ciudad.

No somos una experiencia modelo para la escena internacional que fue convocada por Hábitat III por el contrario, los resultados de nuestro análisis demuestran la obsolescencia del modelo vigente de la Planeación Urbana mexicana con el estado de México como experiencia reveladora. Somos un país siempre atento al llamado internacional aunque en los hechos nuestro camino al desarrollo sostenible, eje de las aspiraciones de Hábitat, se conduzca sobre bases teórico metodológicas que rondan las cuatro décadas.

I. PLANEACIÓN URBANA: DIRECTRICES RECIENTES PARA LAS NACIONES UNIDAS

En el informe del *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana* se reconoce que América Latina sigue siendo la región más urbanizada del mundo y que, a pesar de la desaceleración del crecimiento demográfico, las áreas urbanas continúan en expansión y se destaca que con casi el 80% de la población viviendo en ciudades es imperante cambiar el actual modelo de urbanización por uno que sea más incluyente y favorezca el tránsito hacia un modelo de ciudades más sostenibles y compactas (ONU-HÁBITAT, 2012).

Desde esta perspectiva, y con base en los propósitos de este trabajo, en la misma fuente se destaca, entre otros aspectos relevantes, la importancia de reafirmar el papel de la Planeación Urbana como medio de conducción del cambio en el nuevo contexto y se enfatiza en la necesidad de desarrollar políticas urbanas adecuadas, así como reformas al marco legal e institucional en materia de asentamientos humanos para enfrentar, entre otros fenómenos recientes, la dispersión de las ciudades y los retos asociados con la movilidad, la segregación espacial, la dotación de infraestructura y la gobernabilidad.

Al respecto, y de acuerdo con otras fuentes, en el Informe se reconoce que al menos hasta finales de la década de los ochenta el modelo predominante fue el de Planeación Física centrado en la idea del orden territorial destacando la zonificación de usos del suelo y el control de las densidades como instrumentos básicos (ONU-HÁBITAT, 2012).

Este argumento fue analizado con mayor detalle desde 2009 también por el Programa Hábitat en el *Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009* que revela la necesidad de una evaluación y revisión de los supuestos y fundamentos la Planeación Urbana del siglo XXI porque se reconoce que la Planeación poco ha cambiado y que en países en desarrollo como el nuestro la perspectiva tradicional persiste y hace un llamado a iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente con el propósito de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano (UN-HABITAT, 2009).

Esta línea de reflexión se fortaleció durante los años siguientes pero, sin duda, entre las lecciones aprendidas destacan las *Directrices Internacionales de Planeación Urbana*, publicadas por el Programa Hábitat en 2015 como un marco de referencia global para la Planeación y destinadas a constituirse en un marco para el fortalecimiento de las políticas e instrumentos en la vía para alcanzar ciudades y territorios más compactos, socialmente inclusivos, mejor integrados y conectados que promuevan el desarrollo urbano sostenible. Están

estructuradas en cuatro pilares principales² de los que se derivan doce principios para orientar a los tomadores de decisiones en el diseño y desarrollo de políticas e instrumentos para la acción urbana (UN-HABITAT, 2015).

Las Directrices están diseñadas para atender las más variadas escalas territoriales que van desde el nivel multinacional hasta la escala barrial; se reconoce, asimismo, que en cada nivel de actuación y realidad nacional se aplican diversos enfoques e instrumentos sin embargo, independientemente de ello, se advierte que la implementación exitosa de los Planes va acompañada de una fuerte voluntad política promotora de normas y esquemas transparentes que favorezcan la participación de actores y sociedad organizada.

En el proceso de construcción de la Nueva Agenda Urbana, junto con las Directrices, destacan los 22 *Documentos Temáticos* pues proporcionan elementos centrales en la definición de la Agenda y, en conjunto, se ocupan de una variedad de temas generales³ asociados con muchas de las preocupaciones de la urbanización en el mundo por lo tanto, siguiendo los propósitos de este trabajo, interesa resaltar el Documento Temático número 8 sobre *Planeación Urbana y Diseño*.

En su estructura, se reconocen categorías y conceptos clave como una forma de homologar el lenguaje y se acompañan de datos generales de la urbanización como contexto, además de una recapitulación de ideas y aportaciones en materia de Planeación Urbana la cual es entendida como un proceso de toma de decisiones para alcanzar objetivos económicos, sociales, culturales y ambientales mediante el desarrollo de visiones espaciales, estrategias y planes y la aplicación de políticas, instrumentos y mecanismos institucionales y participativos regulados desde principios normativos (ONU-HÁBITAT, 2015a).

En particular, en el apartado referido a las Claves para la Acción en el Documento se indica expresamente que mediante la difusión y la aplicación de las Directrices será posible contar con un referente global para mejorar la Planeación Urbana y el diseño desde los diferentes ámbitos de acción; para alcanzar tal propósito global, se definen cinco principios de acción (ONU-HÁBITAT, 2015a):

1. Los sistemas de ciudades son redes dinámicas cuya influencia se extiende más allá de sus propios límites administrativos.
2. La Planeación Urbana es más eficaz cuando se promueve como un proceso participativo, flexible y continuo en lugar de los esquemas rígidos asociados con el *blueprint*.
3. El proceso de Planeación Urbana debe ser inclusivo y equitativo con beneficios compartidos por todos.
4. La Planeación Urbana para ser efectiva debe integrar una variedad de dimensiones, como espacial, institucional y financiera.
5. Un buen diseño urbano contribuye a la habitabilidad, a la sostenibilidad y alienta el potencial económico de la ciudad.

Así planteado, vemos que la línea de discusión abierta por el Programa Hábitat ha considerado diversos ejercicios críticos y reflexivos que, al menos en el campo de la Planeación Urbana, nos dan la pauta para identificar sus tendencias recientes en el ámbito de las Naciones Unidas y aunque no se

² Política y Gobierno Urbano, Planeación Urbana para el desarrollo sostenible, Componentes de la Planeación Urbana, e Implementación de la Planeación Urbana

³ Que se agrupan en seis grandes áreas: 1. Cohesión Social y Equidad: Ciudades Habitables, 2. Sistemas urbanos, 3. Desarrollo Urbano, 4. Economía Urbana, 5. Medio ambiente, y 6. Vivienda y servicios básicos

⁴ CLOS, Joan *Principios de la Urbanización Planificada*. En *Urban Lectures* sesión 2. Disponible en: <http://unhabitat.org/urban-knowledge/urban-lectures/> Acceso el 14 de noviembre de 2016.

enfoca especialmente en el área disciplinaria, si se le considera una instancia generadora de conocimiento; tal vez es una afirmación aventurada, pero es cierto, que nos proporciona innegables oportunidades para discutir temas asociados con los asentamientos humanos.

Al final de este proceso de reflexión, hemos adoptado los principios de la Nueva Agenda Urbana, considerada como una directriz global para la conducción del desarrollo urbano sostenible, resultado de un largo proceso de difusión, consulta, análisis y discusión que se concreta en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III, celebrada en Quito, en octubre de 2016.

La Nueva Agenda Urbana se integra por un conjunto de principios que revelan los compromisos adquiridos en materia de desarrollo urbano en un horizonte de largo plazo y parte de reconocer los desafíos y las oportunidades globales caracterizados por una población mayoritariamente urbana. Lo relacionado con la Planeación Urbana se manifiesta en 33 puntos y en el primero de ellos (el 93) se reconoce que los principios y las estrategias contenidos en las *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial* serán considerados como el eje orientador global en esta materia durante las siguientes décadas (UN-HABITAT, 2016).

De manera paralela, se publicó el *Reporte Ciudades del Mundo 2016* que, como los documentos que hemos comentado, insiste en la necesidad de replantear el modelo de Planeación Urbana en consideración a las exigencias del nuevo contexto y señala expresamente que “*La planeación es fundamental para esta reinención, como un proceso incluyente, continuo, en lugar de como un diseño único de una visión maestra [...]*” (ONU-HÁBITAT, 2016a, p.123).

Es una aspiración común que se constata en varios documentos relacionados con la Nueva Agenda Urbana, la cual cobra sentido cuando sugieren que uno de los instrumentos para su operacionalización como vía para el desarrollo sostenible está asociado con un enfoque denominado de tres patas (*Three-legged approach*)⁴, en el que las normas y reglamentos, el diseño urbano y la estrategia de financiamiento del Plan son los tres principios detrás de la urbanización planificada; es decir, sostienen el enfoque que comienza a promoverse, en el que la Planeación Urbana, como se mencionó, asume un rol transversal; de ahí la importancia de su abordaje en este trabajo.

2. MÉXICO Y HÁBITAT III: ENTRE EL DISCURSO Y LA REALIDAD

Como parte de los trabajos realizados por México de cara a la Conferencia de Hábitat III, en 2015 fue publicado el *Reporte Nacional de México. Hábitat III*, documento que asume el compromiso de generar un nuevo modelo urbano y, en paralelo, la necesidad de compartir experiencias y buenas prácticas con el mundo para proyectar nuevas políticas urbanas en respuesta a los desafíos contemporáneos (MÉXICO, 2015).

Del diagnóstico y las acciones que se detallan, nos interesa destacar que en México, a nivel Federal, se delinearán estrategias para el desarrollo de un nuevo

modelo de ciudad, congruente con la situación urbana presente, las cuales están contenidas en diversos instrumentos de Planeación en los que se establecen las bases para el desarrollo del país siendo las ciudades y zonas metropolitanas el eje central de acción.

Junto con la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), como instancia rectora, los Instrumentos con los que en México se pretende implementar una nueva Política Urbana son:

- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018;
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018;
- Programa Regional de Desarrollo del Centro;
- Programa Regional de Desarrollo del Norte;
- Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste.

Mientras que sus líneas de acción:

[...] *buscan encauzar y articular esfuerzos de los distintos actores en el desarrollo urbano a partir de seis grandes temas: 1) Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar ciudades para mejorar la calidad de vida de sus habitantes 2) Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental 3) Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo 4) Impulsar una política de movilidad sustentable que garantice la calidad, disponibilidad, conectividad y accesibilidad de los viajes urbanos 5) Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales y 6) Consolidar la Política Nacional de Desarrollo Regional a partir de vocaciones potencialidades económicas locales* (MÉXICO, 2015, p. 21).

No obstante, cuando contrastamos estas iniciativas con los resultados para México del documento *La evolución de las Políticas Urbanas Nacionales. Un Panorama Global*, se revelan los siguientes desafíos para nuestro país en materia de Planeación Urbana y Desarrollo Urbano (ONU-HÁBITAT, 2014):

- Marco jurídico obsoleto;
- Instituciones rígidas e inadecuadas para el fomento del desarrollo urbano;
- Falta de una visión integral del desarrollo urbano;
- Incertidumbre para la inversión privada en el desarrollo urbano y;
- Debilidad de los gobiernos locales con horizontes temporales cortos cuyas autoridades son electas cada tres años.

Y aunque en esta fuente se destaca como un acierto la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013 "*Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos*"⁵, al mismo tiempo se reconocen las dificultades de implementación de la nueva política urbana, debido, entre otras razones, a las deficiencias institucionales, especialmente del gobierno local; por lo tanto, al menos desde la perspectiva del Programa Hábitat, la nueva política requiere de una nueva estructura institucional para alinear las políticas y hacer cumplir la nueva agenda en un contexto marcado por nuevas

⁵ Cuyas líneas de acción son, en lo general: Fomentar ciudades más compactas; Inhibir el crecimiento de las manchas urbanas hacia zonas inadecuadas; Promover reformas a la legislación en materia de planeación urbana, uso eficiente del suelo y zonificación; Revertir el abandono e incidir positivamente en la plusvalía habitacional; Mejorar las condiciones habitacionales y su entorno, en coordinación con los gobiernos locales; Adecuar normas e impulsar acciones de renovación urbana; Fomentar una movilidad urbana sustentable y; Propiciar la modernización de catastros y de registros públicos de la propiedad (MÉXICO, 2013).

realidades y nuevos retos para avanzar hacia un modelo de ciudades más sostenibles y compactas (ONU-HÁBITAT, 2014).

De manera complementaria, en las directrices del texto *Urban Planning for City Leaders* se fundamenta la necesidad de un nuevo enfoque de Planeación -y Gestión- para la conducción del futuro crecimiento de nuestras ciudades y se identifican diez razones para planear como una forma de describir un enfoque contemporáneo de la Planeación Urbana para impulsar un cambio positivo; en el caso de nuestro trabajo, interesa destacar sólo una de ellas: Las ciudades prósperas tienen un marco de referencia para el crecimiento (UN-HABITAT, 2014a).

Fortaleza institucional, vigencia instrumental y políticas visionarias de coyuntura son al menos tres factores centrales que subyacen en este principio; las dos primeras parecieran estar resueltas según las constataciones del *Reporte Nacional de México. Hábitat III* comentadas en páginas precedentes; sin embargo, según nuestro propósito, creemos que el tercer elemento relacionado con las políticas no ha quedado resuelto del todo, según lo veremos en la siguiente sección donde se analiza nuestro caso de estudio.

De acuerdo con Iracheta (2013), la crisis urbana que enfrenta México es el resultado de tres décadas de abandono gubernamental de la Planeación Urbana, lo cual provoca que las ciudades crezcan sin control; por lo tanto, frente a la pregunta ¿qué se ha hecho o dejado de hacer?, compartimos su argumento cuando afirma que la respuesta está en la ausencia de una política sistemática, coherente y de largo plazo para el control y orientación del crecimiento.

Desde esta perspectiva, y como una manera de anticipar los retos en esta materia, retomamos las directrices principales de *La evolución de las Políticas Urbanas Nacionales. Un Panorama Global* del Programa Hábitat, en el que se recopilan lecciones generales para orientar a los países interesados en la formulación o aplicación de sus propias políticas; los retos y las oportunidades urbanas son muy distintas y estarán determinadas por el ritmo de urbanización y las capacidades institucionales; sin embargo, hay al menos siete principios importantes que se pueden seguir (ONU-HÁBITAT, 2014).

1. Los gobiernos deben ser más sensibles a las amenazas y oportunidades que plantea el crecimiento urbano, cuya dinámica no puede enfrentarse desde políticas aisladas; los esfuerzos deben considerar a las diferentes esferas de gobierno para garantizar un enfoque coordinado para la Planeación y Gestión de las ciudades. Este principio se basa en el argumento de que el buen funcionamiento de las zonas urbanas puede ayudar a impulsar el potencial de desarrollo de las naciones en lugar de que la política urbana puede enfrentar la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas porque es más limitado.
2. La implementación de las políticas requiere de un sólido proceso técnico que conjugue los fundamentos jurídicos, las instituciones y los instrumentos necesarios para conducir el desarrollo de la ciudad; en el desarrollo de estas capacidades, el Gobierno tiene que integrar las visiones de los más diversos actores, puesto que las ciudades exitosas no pueden ser construidas sólo por la autoridad pública.

3. La acción efectiva requiere de la colaboración activa entre las diferentes esferas de gobierno, de las autoridades de la ciudad, así como de los actores urbanos; la participación activa en las ciudades es necesaria para alcanzar los objetivos de la política nacional.
4. Un aspecto prioritario es la gestión de la expansión periférica de las ciudades considerándose lineamientos relacionados con el crecimiento urbano compacto, incluyente y sustentable.
5. La consolidación urbana requiere esfuerzos para aumentar la cantidad y la calidad del suelo -y la propiedad- promoviendo un uso más intensivo del suelo vacante con el fin de aprovechar la infraestructura urbana disponible.
6. Es preferible anticiparse al futuro crecimiento y prever áreas urbanizables en donde sea viable la dotación de infraestructura, en lugar de enfrentar el fenómeno de la informalidad; se precisa que, en lo posible, los asentamientos informales existentes sean formalmente reconocidos para procurar su atención.
7. La política urbana requiere una perspectiva territorial más amplia que involucre a las regiones y zonas metropolitanas para promover sus fortalezas y fomentar las interacciones en beneficio del desarrollo equilibrado y del crecimiento inclusivo.

Por consiguiente, al contar con instrumentos formulados desde esta perspectiva se focaliza la atención y la acción para hacer frente a los desafíos que impone la complejidad urbana actual; sin embargo, la experiencia nacional revela debilidades estructurales en los diferentes niveles de gestión por ejemplo, para el caso de las 59 Zonas Metropolitanas de México, opera una multiplicidad de estructuras jurídico-políticas y normas urbanísticas sin un marco legal que articule y coordine su desarrollo, porque en nuestro país al ámbito metropolitano no se le considera como territorio intermedio de gestión entre diferentes niveles de Gobierno (ONU-HÁBITAT, 2011).

En este escenario, en el *Estado de las ciudades de México 2011* se hacen una serie de recomendaciones de política destacando la necesidad de:

Mejorar la coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno en la planeación y funciones de implementación, ya que de la adecuada gestión del desarrollo metropolitano dependerá el bienestar de más de la mitad de la población nacional y la creación de riqueza en el país (ONU-HÁBITAT, 2011:74).

Desde la Agenda Internacional los retos en materia de desarrollo urbano y metropolitano son claros mientras que en la escena nacional se asume la responsabilidad de conducción del cambio, pero conviene preguntarse ¿cuál es la responsabilidad del gobierno local en esta compleja iniciativa? Sin duda este nivel de gobierno es un actor central según lo señalado sin embargo, como lo veremos a continuación, al menos en el estado de México no se avanza en la misma dirección.

3. EL ESTADO DE MÉXICO: CONDUCCIÓN DEL DESARROLLO URBANO EN TOLUCA, CIUDAD CAPITAL

El informe del *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana* señala que:

Sin adecuada planificación urbana, la gestión del territorio puede convertirse en un gran problema cuando el área formada por un continuo urbano es gobernada de manera fraccionada. Sin coordinación supramunicipal, resulta imposible asegurar un mínimo de equilibrio en la localización de equipamientos, la prestación de servicios y la distribución de riqueza, con el riesgo de contribuir a una alta polarización física y social en el interior del conglomerado urbano (ONU-HÁBITAT, 2012:149).

Mientras que para el caso de México, Eibenshutz (2016:125-126) identifica algunas limitantes de la Planeación Urbana mexicana:

1. *Los planes son deficientes y rígidos, no incluyen todas las variables que intervienen en la conformación del territorio, la información que contienen no está actualizada, es insuficiente y contradictoria [...];*
2. *Las autoridades [...] no conocen el contenido de los planes, ni el marco jurídico para su aplicación [...];*
3. *El marco jurídico es incompleto [...] y las implicaciones territoriales de las decisiones se contraponen, se multiplican los esfuerzos y se reproduce la ineficiencia [...];*
4. *[...] los planes y programas siguen caminos paralelos a la formulación de los presupuestos [...].*

En este escenario, la discusión se orienta al caso específico del gobierno local y sus instrumentos para el desarrollo urbano, los Planes. El balance de la Planeación Urbana mexicana pasa a una fase de contraste en el estado de México con la ciudad de Toluca, su capital, como caso de estudio; se trata de demostrar su obsolescencia mediante el contraste de su experiencia con las propuestas que se plantean desde la Agenda Internacional en materia de desarrollo urbano comentadas en la primera sección de este trabajo.

Localizado en el centro de México, el estado de México es la entidad más poblada del país y junto con los estados de Jalisco, en el occidente; Nuevo León, en el norte; y la Ciudad de México es también una de las más dinámicas en materia económica a nivel nacional. En efecto, según los resultados de la Encuesta Intercensal 2015, el estado de México ocupa el primer lugar a nivel nacional por su número de habitantes con 16'187,608 (87% urbana y 13% rural) y es la segunda entidad después de la Ciudad de México con la más alta densidad: 724.2 Hab/Km² con un patrón de crecimiento extensivo, poco denso y periférico (MÉXICO, 2015a).

En este contexto de urbanización acelerada, Toluca es actualmente el núcleo de la Zona Metropolitana que lleva su nombre y es la quinta aglomeración nacional con una población cercana a los 2 millones de habitantes en 2010, asentados en un conjunto de 15 municipios; destaca como ciudad central con 819,561 habitantes que representan el 42.3% del total metropolitano (MÉXICO, 2012). Inicia su proceso de integración en los años setenta y en el

Figura 1: El estado de México en el contexto nacional.
 Fuente: Elaboración propia a partir de INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Marco Geoestadístico Nacional*. México, Junio de 2017. (Fondo de WMTS Server Mapbox).



pós- 079



Figura 2: Toluca y su área metropolitana.
 Fuente: Elaboración propia a partir de INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Marco Geoestadístico Nacional*. México, Junio de 2017. (Fondo de WMTS Server Mapbox).

transcurso de casi cuatro décadas se expande de manera dispersa hasta integrar un continuo urbano estableciendo vínculos de naturaleza megalopolitana con la Ciudad de México, principal concentración económica y demográfica del país.

Con todo y su indiscutible carácter metropolitano, los instrumentos de conducción del desarrollo urbano de Toluca continúan limitados al territorio municipal a pesar de que el fenómeno metropolitano sobrepasa con mucho las jurisdicciones municipales que territorialmente conforman un sistema complejo que debiera conducirse en su justa proporción; sin duda, éste es el primer obstáculo en materia territorial al que se enfrentan ciudades como la nuestra.

Y aun cuando desde lo metropolitano se han generado múltiples orientaciones, mediciones y propuestas que no logran concretarse, por los fines que se persiguen en este trabajo, nos enfocaremos al tema del desarrollo urbano y a las competencias locales materializadas en los Planes como instrumentos de conducción del crecimiento y desarrollo de la ciudad.

3.1. Planeación Urbana en Toluca 1985 – 2014: un análisis de sus instrumentos

Toluca es un claro ejemplo de la incapacidad local para regular el crecimiento urbano; sobre todo, considerando la compleja dinámica que caracteriza a ciudades que fungen como núcleos metropolitanos. Esta afirmación se respalda en el balance metodológico de los Planes que han estado vigentes entre 1985 y 2014 y, según el análisis que se presenta a continuación, se pudo constatar la obsolescencia de la Planeación Urbana en el estado de México al no identificarse acciones de reforma instrumental, metodológica y conceptual.

No se registran acciones tendientes a fortalecer teórica y metodológicamente a la Planeación Urbana y se anticipa que los Planes se han caracterizado por su obsolescencia, su falta de visión y sus limitados resultados en la acción; además, en lugar de adecuarse a la dinámica de crecimiento, se han limitado a actualizar estadísticamente indicadores sociodemográficos sin preocuparse por replantear estrategias y/o políticas de desarrollo para enfrentar los efectos de la compleja dinámica del proceso de urbanización reproduciendo esquemas tradicionales de Planeación de la ciudad.

El análisis considera la revisión de los principales ejes metodológicos de los seis Planes de Desarrollo Urbano que han conducido el crecimiento y desarrollo de Toluca durante los últimos 30 años, según lo establecen las bases jurídico-normativas aplicables a nivel estatal. Al respecto, un rasgo común de nuestra evaluación es que sus alcances se han limitado al contenido mínimo señalado en la normatividad estatal, la cual no se ha modificado desde 1983 porque desde ese momento, y hasta la más reciente reforma normativa en 2001⁶, no se especifica el contenido de cada Plan que integra el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano, sino que, con el propósito de homologar el conjunto de Planes, desde 1983 se establece un contenido base al que deben ceñirse los Planes cualquiera que sea su tipo, cobertura y contexto específico de actuación:

- Diagnóstico, problemática y objetivos;
- Objetivos, políticas y estrategias;
- Programación de acciones y obras;
- Definición de instrumentos;
- Evaluación.

Y aunque en la reforma del 2001 se modifica la cobertura del Plan⁷, la cual ahora considera todo el territorio municipal al reconocerse entre otros fenómenos la complejidad urbano-metropolitana, en los hechos, estos cinco puntos no precisan el alcance ni la responsabilidad de conducción y acción de cada tipo de Plan; en consecuencia, y al menos por un principio de orden metodológico, los Planes se han caracterizado por su rigidez, su carácter

⁶ Año en el que se promulga el Libro V del Código Administrativo del estado de México “*Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población*” en sustitución de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México de 1993 y ésta, a su vez, en sustitución de la Ley de 1983.

⁷ Se elimina la figura del Plan de Centro de Población Estratégico vigente desde 1983 y en su lugar, se introduce el *Plan Municipal de Desarrollo Urbano* como parte del Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano sin embargo, esta reforma no tuvo una contraparte normativa que asegurara que estos Planes revirtieran los fenómenos presentes en el territorio municipal.

estático, su obsolescencia instrumental-metodológica y su falta de adecuación al contexto.

En adelante, por una precisión metodológica, nuestra evaluación se presenta en dos momentos distintos: el primero, entre 1985 y 2005, considera los primeros cinco Planes; y el segundo analiza el Plan de 2014 por tratarse del instrumento vigente.

Del análisis de los cinco primeros Planes, se identificaron modificaciones mínimas en algunos apartados, como el de problemática, en el que sólo se observan cambios de redacción (Planes 1993, 2003 y 2005); en cualquier Plan, este apartado es fundamental en términos de reconocimiento pleno de la realidad, que es objeto de atención y conducción.

Respecto a la visión de futuro, razón de ser de la Planeación y propósito central de cualquier tipo de Plan, fuera del cambio en el nombre del apartado, observamos solamente modificaciones de redacción y de actualización estadística como si el territorio y su complejidad fueran estáticos, como si durante dos décadas la ciudad de Toluca hubiera permanecido indiferente ante los embates del fenómeno metropolitano.

Por su parte, el componente estratégico es aún más revelador porque, al considerar los efectos en la conducción y la acción desde la estrategia, el común denominador en los cinco Planes ha sido consolidar a Toluca como centro prestador de servicios de cobertura regional. Con todo y su dinamismo pareciera que cada Plan, desde 1985, no reconoce el nivel de consolidación que Toluca ha alcanzado progresivamente, no sólo como ciudad prestadora de servicios especializados, sino como núcleo de una de las zonas metropolitanas más dinámicas de México; independientemente de sus particularidades, ninguna de las estrategias destaca por su nivel de fundamentación, claridad y precisión.

En consecuencia, producto de la falta de precisión de apartados como los mencionados, observamos que en componentes como objetivos y políticas del Plan tampoco se avanza en la reformulación de los instrumentos, pues se limitan a modificaciones estadísticas y de redacción; no obstante, el principal indicador que deja en claro la obsolescencia de los instrumentos de conducción y su total desconocimiento de las dinámicas sociales, demográficas, políticas, económicas y territoriales de la ciudad se relaciona con la nula atención al fenómeno de expansión del área urbana durante al menos 20 años; resulta paradójico que, aunque cada Plan se advierten incrementos, en ningún caso sus implicaciones se vean reflejadas a nivel estratégico.

Por su parte, en septiembre de 2014 se publica el *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca* (ESTADO DE MÉXICO, 2014); su diseño editorial y contenido gráfico lo distingue de sus predecesores, así como la cartografía de apoyo; sin embargo, no representa un avance respecto a lo que se ha señalado porque, en apego a la normatividad aplicable, continua siendo un instrumento rígido limitado a ser una extensa monografía territorial con 550 páginas en su versión electrónica en las que los errores tipográficos y de redacción son una constante.

El diagnóstico (cerca de la mitad de documento) integra una gran cantidad de información estadística que va desde la descripción del proceso de metropolización hasta el número de incendios que apagaron los Bomberos de Toluca en 2012, el inventario de bustos representativos del municipio (17) o el número de luminarias sobre vialidades en el mismo año.

Además, define una nueva estructura territorial, basada en el Bando Municipal del 2013 integrada por 47 delegaciones en lugar de las 24 (más la cabecera) manejadas en 2003; no obstante, y como una inconsistencia del diagnóstico, buena parte del análisis y de la información se presenta sobre la base de 24 delegaciones y en algunos rubros de 47, por lo que el Plan no muestra un análisis homogéneo con las repercusiones que ello implica a niveles estratégico y propositivo.

En nuestros Planes, sin que éste sea la excepción, es común encontrar réplica de señalamientos jurídicos y normativos de todo tipo y de todos los niveles de gobierno y actuación sin mayor reflexión o análisis; se acompaña de una síntesis del diagnóstico reiterativa que en realidad no ofrece elementos de crítica ni reflexión; además es notoria su tendencia problemática, mientras que las eventuales potencialidades son tratadas de manera marginal.

Si bien en el apartado de evaluación del Plan anterior se hace un análisis pormenorizado de errores en los planos, en otros apartados no se rectifican los datos y se modifican sin razón; por ejemplo, en el Plan del 2003 se reportaba una superficie de 42,014 hectáreas y en 2014 el territorio creció a 42,952.14 hectáreas; también, los datos de clima muestran inconsistencias, ya que de 13.7 grados de temperatura promedio en 2003 pasó a 18 en 2014.

Por el lado demográfico, se señala que Toluca ha disminuido de forma gradual su crecimiento y se reporta una tasa del 2.09% para el periodo 2005-2010. A decir del Plan, durante este tiempo se registraron ligeros incrementos de población que obedecieron parcialmente a la oferta de vivienda popular en la modalidad de conjunto habitacional; asimismo, se indica que en Toluca no han impactado en gran medida los fenómenos metropolitanos y, en esa medida, se tiene una mayor capacidad para prever los principales requerimientos de la expansión urbana (ESTADO DE MÉXICO, 2014, p. 63). Se tiene tanta certeza en ello que nuestro supuesto se confirma conforme avanzamos en la revisión; el Plan no es congruente con los propósitos de la Política Urbana estatal e ignora en su real dimensión las dinámicas manifiestas en su entorno.

El rubro Desarrollo Urbano es, por supuesto, el más amplio del diagnóstico y, sin duda, presenta un exceso de información en distintas categorías; sin embargo, interesa señalar algunas de las inconsistencias más notables que demeritan el esfuerzo realizado. Llamen la atención los proyectos estratégicos para “Fomentar la sustentabilidad de los edificios públicos municipales”, el de “Legibilidad y accesibilidad universal” o el de “Casas de día para adultos mayores”, mientras que en el *Catálogo de Obras* sobresale la construcción de un Centro de Mando Policiaco C-4. Asimismo, destaca el exceso normativo pues se incluyen normas para la instalación de sitios y torres para antenas de comunicación o normas de estacionamientos, las cuales abarcan poco más de 20 páginas incorporándose además, 10 disposiciones adicionales.

4. CONSIDERACIONES FINALES: ¿ESTAMOS PREPARADOS PARA HÁBITAT III?

El llamado internacional no pasó desapercibido para el estado de México; por el contrario, en abril de 2016, en la ciudad de Toluca, se llevó a cabo la Reunión Regional para América Latina y el Caribe rumbo a Hábitat III. En la “Declaración de Toluca” se anticipaba que la Planeación Urbana se constituye como uno de los elementos clave de la Nueva Agenda Urbana y entre otros acuerdos alcanzados, se destacaba la necesidad de incorporar en los esquemas de Planeación un enfoque de gestión integral del territorio con el fin de avanzar hacia ciudades cada vez más competitivas procurando la promoción de acciones orientadas a la sostenibilidad (UN-HABITAT, 2016b).

No obstante, a la fecha no se documentan acciones de coyuntura en el estado de México ni en Toluca, ciudad sede. Llama la atención que ni las declaraciones, ni los participantes, ni los temas discutidos ni tampoco la cobertura global de la Reunión provocaran reacciones en los diferentes sectores involucrados con el desarrollo urbano del estado de México.

Tenemos diversas interrogantes acerca de las fortalezas metodológicas del conjunto de Planes analizados, así como de su lógica y función en el contexto urbano actual y futuro; sin embargo, es posible afirmar que los Planes de Desarrollo Urbano de Toluca vigentes entre 1985 y 2014 se caracterizan por su obsolescencia, porque su concepción se fundamenta en los preceptos de la Planeación Urbana Moderna, destacando, entre otras características principales, su carácter racional, normativo y centralizado con el Estado como responsable de la conducción del proceso rasgos que en conjunto, se asocian con la propuesta de Hábitat I de 1976.

Se afirma también que los Planes de Desarrollo Urbano analizados se han limitado a ser monografías del territorio es decir, sólo actualizan indicadores estadísticos sin mostrar avances en la reconceptualización de la Planeación Urbana desde el gobierno local. Consideramos que las iniciativas locales han sido muy limitadas y que los retos en materia de Desarrollo Urbano se multiplican. No se reportan ejercicios de reingeniería instrumental que enfrenten el reto de una necesaria reforma metodológica acorde a nuestros tiempos ni tampoco iniciativas que reconozcan la complejidad del fenómeno metropolitano en el que Toluca es protagonista central.

En este sentido, se parte del supuesto de que el carácter estacionario de la discusión sobre la Planeación Urbana en México ha provocado un avance desigual en la materia cuando al contrastar los desarrollos recientes de este campo disciplinario con la realidad en particular, en lo referente a la cuestión urbana.

Diversas son las razones que explican las limitaciones de la Planeación Urbana mexicana sin embargo, sostenemos que el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea; y bajo el argumento de que la Planeación Urbana en nuestro país ha sido ajena a la innovación desde su concepción y puesta en marcha, se destaca su carácter rígido, prohibitivo,

espacialista y centralizado que, junto con su obsolescencia, la han conducido casi irremediabilmente al descrédito.

La Planeación Urbana en el estado de México está lejos de los propósitos de la Agenda Internacional; su vigencia obedece más a una realidad virtual y discursiva que a una condición de reforma tangible. Más que la contradicción entre vigencia y actualidad de los Planes, es importante subrayar la contradicción entre el protagonismo del estado de México en Hábitat III y sus nulos resultados en la acción.

REFERENCIAS

- EIBENSHUTZ, Roberto. *¿Puede el urbanismo reducir las desigualdades sociales? Urbanismo y desigualdad social*. In: BORJA, Jordi CARRIÓN, Fernando CORTI, Marcelo (Eds.), *Ciudades para cambiar la vida. una respuesta a Hábitat III*. Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades, 2016. pp 122-128.
- ESTADO DE MÉXICO. Gaceta del Gobierno núm. 54, 12 de septiembre de 2014. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca*. Toluca, 2014.
- IRACHETA, Alfonso. *México: hacia la reforma urbana*. In: IRACHETA, Alfonso (Coord.), *Reflexiones sobre política urbana*. Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense, 2013. pp. 187-214.
- MÉXICO. Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México, 2012.
- MÉXICO. Diario Oficial de la Federación. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México D.F., 2013.
- MÉXICO. Gobierno de la República. *Reporte Nacional de México. Hábitat III*. México, 2015
- MÉXICO. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Intercensal 2015*. México, 2015a.
- ONU-Hábitat. Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Secretaría de Desarrollo Social. *Estado de las ciudades de México 2011*. México D.F., 2011.
- ONU-Hábitat. Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Brasil, 2012.
- ONU-Hábitat. Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *La evolución de las Políticas Urbanas Nacionales. Un Panorama Global*. Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nairobi, Kenia, 2014.
- ONU-Hábitat. Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *Temas Hábitat. Documento 8. Ordenación Urbana del Territorio y Diseño*. Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. New York, USA, 2015a.
- ONU-Hábitat. Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *Urbanización y Desarrollo: Futuros emergentes. Reporte Ciudades del Mundo 2016*. Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nairobi, Kenia, 2016a.
- UN-Habitat. United Nations Human Settlements Programme. *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*. United Nations Human Settlements Programme. London, UK, 2009.
- UN-Habitat. United Nations Human Settlements Programme. *Urban Planning for City Leaders*. United Nations Human Settlements Programme. Nairobi, Kenia, 2014a.
- UN-Habitat. United Nations Human Settlements Programme. *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*. United Nations Human Settlements Programme. Nairobi, Kenia, 2015.

UN-Habitat. United Nations Human Settlements Programme. *Habitat III. New Urban Agenda*. United Nations Human Settlements Programme. Nairobi, Kenia, 2016.

UN-Hábitat. United Nations Human Settlements Programme. *Declaración Toluca para Hábitat III. América Latina y el Caribe*. United Nations Human Settlements Programme. Nairobi, Kenia 2016b.

Nota do Autor

Agencia de Fomento: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México

Nota do Editor

Data de submissão: 30/12/2016

Aprovação: 12/09/2017

Revisão: Gabriela Mañón Romero

Juan José Gutiérrez Chaparro

Facultad de Planeación Urbana y Regional. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.

jjgutierrezc@uaemex.mx