

LA CONDUCCIÓN PÚBLICA DEL PROCESO DE URBANIZACIÓN: UNA EVALUACIÓN METODOLÓGICA DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO DE TOLUCA, MÉXICO

Juan José Gutiérrez Chaparro¹

RESUMEN

Las nuevas expresiones de la urbanización sitúan a la cuestión urbano-regional como un amplio tema de debate y reflexión no obstante, se afirma que las actuaciones públicas en nuestro país han estado sumergidas en una crisis asociada con la obsolescencia instrumental de la acción territorial cuyas respuestas, han logrado resolver parcialmente la complejidad presente en el territorio; la Planeación Urbana poco ha cambiado y la perspectiva tradicional heredada desde hace varias décadas persiste.

Esta situación ha provocado que los Planes, como instrumentos de conducción del crecimiento y desarrollo territorial, no reconozcan a plenitud en sus directrices y planteamiento la compleja dinámica que caracteriza a los asentamientos humanos en la actualidad destacando, sin duda, la innegable consolidación de las zonas metropolitanas agudizando los problemas y acrecentándose significativamente las necesidades sociales en detrimento de la calidad de vida, la sustentabilidad y la competitividad de ciudades y regiones.

En este escenario, el Objetivo de este trabajo es demostrar que en la ciudad de Toluca capital del estado de México y núcleo de la zona metropolitana que lleva su nombre, 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

¹ Doctor en Urbanismo adscrito a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México en Toluca. (722) 2194613 urbania_jj@hotmail.com

limitados resultados en la acción y en lugar de adecuarse a la dinámica de crecimiento, se han limitado a reproducir esquemas tradicionales de Planeación de la ciudad.

Esta afirmación se respalda el hecho de que al menos entre 1985 y 2005 la intensidad del proceso de urbanización no se reconoce en los cinco Planes de Desarrollo Urbano que han estado vigentes durante ese periodo; se trata de instrumentos que solo actualizan indicadores sociodemográficos sin preocuparse del replanteamiento de estrategias y/o políticas de desarrollo para enfrentar los efectos de la compleja dinámica territorial.

La estrategia metodológica considera dos momentos principales el primero, que sirve como marco para la discusión, considera una revisión del discurso interpretativo de las nuevas expresiones de la urbanización cuyos efectos, han provocado un cambio en nuestras formas de entender la ciudad y el territorio conduciéndonos a reflexionar acerca de la necesidad de cambiar y/o actualizar los fundamentos de la Planeación Urbana vigente, tarea que se sostiene desde la Agenda Internacional.

El segundo, referido a la ciudad de Toluca en su contexto estatal y metropolitano, integra información estadística básica de base documental y a partir de un recorrido de la experiencia planificadora en el estado de México, considera la revisión de los principales ejes metodológicos y de toma de decisiones de los cinco Planes de Desarrollo Urbano que durante los últimos 25 años han conducido su crecimiento y desarrollo según lo establecido en las bases jurídico-normativas aplicables a nivel estatal.

1. LOS NUEVOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN

El proceso de urbanización es hoy una tendencia mundial irreversible que se manifiesta con tiempos y características propias para cada una de las ciudades en el mundo. Las diferentes

concepciones que hoy conocemos acerca de este proceso coinciden en señalar que la urbanización significa un proceso global de cambio que, condicionado por el desarrollo y transformación de las actividades productivas, modifica las diversas estructuras sociales y territoriales de ahí que el estudio de la ciudad y su proceso de desarrollo y crecimiento, se constituya como un tema vasto y complejo que durante décadas ha sido objeto de numerosos abordajes desde igual número de perspectivas y corrientes de pensamiento.

En este contexto, mientras algunos coinciden en señalar que la ciudad surge en el momento en que el hombre se vuelve sedentario dado el aumento en la oferta de productos agrícolas² otros, refieren que el surgimiento de la ciudad viene acompañado del fenómeno de concentración de población y actividades y la consecuente especialización productiva argumentando que la expansión urbana fue notablemente dinamizada debido a la presión ejercida por las invenciones mecánicas en el marco de la industrialización (Max-Neef, 1988 y Mumford,1979).

Y aunque evidentemente desde ambas perspectivas se han generado diversas posturas, en una revisión de los trabajos de Sjoberg (1965), Lezama (1998), Garza (1985), Castells (1988), Bairoch (1990) y Soja (2000) en los que se aborda desde distintas perspectivas lo relacionado con la naturaleza histórica de la ciudad y los asentamientos humanos, es evidente que el fenómeno de la urbanización durante los diferentes periodos considerados por cada autor se encuentra íntimamente relacionado con el desarrollo económico tal y como hoy explicamos sus más recientes manifestaciones en la ciudad y la consecuente apropiación del territorio.

En relación con lo anterior, en su análisis Ascher (2007) identifica tres momentos coyunturales en el proceso de evolución de la sociedad moderna y, con fines de identificar los cambios

² Perspectiva de análisis que, en opinión de Soja (2000), es tal vez una de las más controvertidas porque su abordaje significa la interpretación de múltiples supuestos asociados con la historia de la humanidad.

producidos en la ciudad, fundamenta su análisis en lo que él denomina *revoluciones urbanas modernas*. Así, este autor identifica a la ciudad del Renacimiento como ejemplo claro de la primera revolución al ser concebida de forma racional bajo la rectoría del Estado mientras que la ciudad de la Revolución Industrial, es el ícono de la segunda revolución al ser resultado del crecimiento demográfico favorecido por la irrupción del capitalismo industrial; en este punto, destacamos que el Urbanismo moderno aparece como el medio para la organización de las ciudades a partir de diversos modelos e instrumentos como la zonificación³.

Y aun cuando estos dos momentos en la historia de la ciudad se distinguen por su gran riqueza analítica, por los fines que se persiguen en este trabajo interesa destacar la tercera revolución porque ha significado un cambio en la forma en que pensamos, construimos y conducimos la ciudad contemporánea. Ascher analiza los cambios observados en la ciudad sobre todo, aquellos relacionados con las nuevas formas de pensar y actuar de la sociedad que sin duda están asociados con el desarrollo tecnológico y de las comunicaciones; la influencia multidimensional de las nuevas estructuras sociales y el desarrollo tecnológico junto con la indiscutible influencia de la economía global no hacen sino multiplicar los desafíos presentes.

A este respecto, en la literatura especializada encontramos diversas aportaciones acerca de las recientes formas de organización del territorio y de las nuevas expresiones de la urbanización que sin duda nos refieren a una recomposición espacial de la población y sus actividades como resultado de la crisis urbana del siglo XX conduciéndonos a un cambio radical en nuestras formas de entender la ciudad y de interpretar los nuevos procesos de urbanización.

³ Probablemente Le Corbusier y la Carta de Atenas sean de los referentes más representativos sin olvidar que entre otros Haussmann, Cerda, Howard y Sitte compartieron también la preocupación de adaptar las ciudades a la sociedad industrial.

Por mencionar sólo una de las aportaciones más representativas del estudio de este fenómeno, se destaca el trabajo de Edward Soja (2000) porque sobre la base de seis discursos, nos ofrece seis formas distintas de interpretar la reestructuración de la metrópolis moderna:

El primero, la Metrópolis industrial postfordista, tiene como marco explicativo la reestructuración de la economía mientras que el segundo, la Cosmópolis, se fundamenta en la influencia global y sus consecuencias al generar espacios urbanos cada vez más heterogéneos. La reestructuración espacial que desafía las formas tradicionales de entender la ciudad se explica en el discurso de la Exópolis aunque también, reconociendo la reestructuración social, Soja propone el concepto de Ciudad Fractal para exponer las causas y efectos de la fragmentación y polarización presentes. Los dos últimos discursos se refieren a procesos de urbanización en los que están presentes nuevas formas de regulación social siendo las Ciudades Carcelarias donde se observa un encerramiento de la vida cotidiana bajo estrictas reglas de seguridad mientras que las Simcities hacen referencia a la simulación del imaginario urbano y la vida cotidiana.

Para el caso de México, en el trabajo de Emilio Duhau y Ángela Giglia (2008) encontramos una interesante interpretación de los nuevos procesos de urbanización en la ciudad de México. A semejanza de Soja cuando interpreta los fenómenos presentes en la ciudad sobre la base de seis discursos, los autores identifican lo que ellos consideran las seis ciudades presentes en la metrópoli mexicana.

Sin ser exhaustivos las seis ciudades reflejan a la vez seis formas distintas de apropiación del espacio: el espacio disputado, referido a aquellas áreas que por su localización y usos del suelo funcionan como áreas centrales provistas de las mejores condiciones de habilitación urbana; el espacio homogéneo caracterizado por su expansión regulada bajo la figura del fraccionamiento a partir de normas e instrumentos urbanísticos; el espacio colectivizado que adquiere su forma

bajo la lógica de los conjuntos habitacionales y su realidad cotidiana producto de su dinámica interior; el espacio negociado surgido de la informalidad y la autoconstrucción; el espacio ancestral que hace referencia a la presencia de pueblos y comunidades locales al interior de la metrópoli que subsisten y coexisten con la compleja dinámica de la ciudad y por último el espacio insular, el proceso más reciente de producción del hábitat residencial bajo la forma de urbanizaciones cerradas, en oposición a la concepción moderna de la ciudad y el espacio.

Ya sea desde la abstracción de las revoluciones urbanas modernas planteadas por Ascher, o por los discursos de Soja que se fundamentan en la experiencia Los Ángeles como caso paradigmático o bien, por el análisis que presentan Duhau y Giglia para el caso de la ciudad de México, identificamos pautas que nos indican que la naturaleza del proceso de urbanización crea su propia forma a partir del patrón de aglomeración de la población en el territorio generando distintos tipos de ciudades que se configuran y reconfiguran permanentemente; si bien se señalan algunas de sus manifestaciones recientes, es indudable que la urbanización es un proceso de gran envergadura que desde la antigüedad ha transformado progresivamente la vida del hombre en sociedad y que sin duda, enfatiza la necesidad de intervención.

2. LOS RETOS PARA LA INTERVENCIÓN DESDE LA AGENDA INTERNACIONAL

En el contexto de esta revisión general del discurso interpretativo de las nuevas expresiones de la urbanización donde fueron presentadas las aportaciones de mayor consenso, por los fines que se persiguen en este trabajo interesa destacar que la complejidad urbana de la ciudad del siglo XXI ha puesto en evidencia las debilidades Planeación Urbana (PLU) tradicional tanto desde la perspectiva disciplinaria como desde el ámbito de la acción pública.

A lo largo del mundo surgen cada vez más evidencias de que el estilo de PLU vigente debe renovarse con el objeto de dar respuesta a las exigencias de los nuevos espacios urbanos y

sus habitantes. En efecto, las nuevas expresiones de la urbanización se manifiestan en distintas formas de organización del territorio que sin duda, nos refieren a una recomposición espacial de la población y sus actividades provocando un cambio radical en las formas de entender la ciudad y de interpretar su dinámica de crecimiento.

Desde esta perspectiva no hay duda de que la crisis urbana contemporánea de la ciudad se relaciona principal, aunque no exclusivamente, con la emergencia de un nuevo territorio en el contexto global del siglo XXI. No hay duda tampoco que este fenómeno cambia la escala de comprensión e intervención sobre los hechos urbanos y multiplica las dimensiones de su complejidad por lo que nuevos instrumentos y estilos de planeamiento hoy se convierten en éstas alternativas mediante las que en principio, se materializaría el interés por la búsqueda de formas innovadoras de incidir sobre la nueva realidad urbana.

Afortunadamente, ésta y otras inquietudes que cuestionan la forma en que hemos venido actuando en la ciudad han sido reconocidas por el Programa Hábitat de Naciones Unidas que en su Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009, señala que la PLU del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano.

En particular, en el Reporte (UN-Hábitat, 2009) se comenta que el nuevo estilo de PLU debe incorporar nuevos elementos que surgen de al menos cinco de los principales fenómenos observados en la ciudad contemporánea:

1. Los desafíos ambientales del cambio climático;
2. Los desafíos demográficos de una urbanización acelerada;
3. Los desafíos económicos de un crecimiento futuro incierto;

4. Los crecientes desafíos socio-espaciales en especial, la desigualdad territorial, el crecimiento urbano descontrolado y la periurbanización no planificada y;
5. Los desafíos y oportunidades de una democratización cada vez mayor del proceso de toma de decisiones.

No obstante es importante destacar que en el Reporte se reconoce que la PLU 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. En efecto, el colapso de PLU tradicional en países como México es más evidente no sólo por la complejidad de los sistemas territoriales nacionales además, porque históricamente hemos estado al margen de los nuevos desarrollos conceptuales y no se logra más que la aplicación fragmentada de teorías y modelos desarrollados en el exterior dejando al descubierto no sólo su obsolescencia conceptual además, su limitada relación con la cambiante realidad.

Asimismo, de entre los temas sugeridos en el Reporte destaca también la necesidad de incorporar en la PLU variables asociadas con los cambios institucionales relacionados con la gobernanza y el cambio de roles de los gobiernos locales en la medida en que desde las instancias para la toma de decisiones, cualquier medida de reforma de los instrumentos de conducción del desarrollo urbano tendría mayores posibilidades de concretarse. En otras palabras, es en el ámbito del gobierno de la ciudad donde podremos encontrar las respuestas que estamos buscando.

Desde esta perspectiva, en las orientaciones del Reporte subyace la necesidad de iniciar un proceso de reflexión y reforma de los fundamentos de la PLU con el objeto de adaptarlos a las exigencias que se advierten a nivel internacional. En este contexto, en respuesta a las

exigencias planteadas la Red Mundial de Planificadores⁴ propone los siguientes diez principios para alcanzar nuevas formas de conducción de los fenómenos territoriales:

1. Promover el desarrollo sustentable;
2. Alcanzar un estilo de Planeación integral; no sólo económico, físico, social o ambiental;
3. Integrar variables presupuestales para hacer factibles las acciones previstas;
4. Planificar en colaboración con los agentes que intervienen en el territorio, buscando el beneficio colectivo;
5. Planificar bajo principios de subsidiaridad, determinando con claridad responsabilidades de los distintos niveles de gobierno y actores involucrados en el logro de las acciones previstas;
6. Promover la responsabilidad del mercado, reconociendo que dinámica de sectores como el suelo, la vivienda y la infraestructura impactan en el crecimiento y desarrollo del territorio;
7. Asegurar el acceso al suelo a los diferentes sectores sociales en zonas seguras sin impactar de manera negativa el ambiente;
8. Desarrollar herramientas de Planeación adecuadas para el control del crecimiento y desarrollo territorial;
9. Desarrollar un estilo de Planeación inclusivo que reconozca la diversidad y promueva la equidad en el territorio y;
10. Desarrollar un estilo de Planeación flexible que se adapte tanto a las directrices institucionales como a las demandas y necesidades de los nuevos espacios urbanos y regionales

Esta nueva forma de entender a la PLU desde el nivel internacional tendría que reflejarse en la formulación de novedosos instrumentos de conducción del desarrollo territorial sin embargo, y según nuestros propósitos, es necesario evaluar en qué medida los Planes de Desarrollo

⁴ GPN, Global Planners Network (www.globalplannersnetwork.org consultado el 14/07/2014)

Urbano en el estado de México incorporan en su estructura y diseño principios renovados por lo que a continuación, se analiza la experiencia estatal a modo de contexto para el abordaje de la ciudad de Toluca y sus Planes de Desarrollo Urbano, objeto de estudio de este trabajo.

3. LA PLANEACIÓN URBANA EN EL ESTADO DE MÉXICO

En el pasado reciente, las acciones en materia de PLU en nuestro país se han dirigido casi de manera exclusiva al fortalecimiento legal con la emisión de leyes y la elaboración de Planes más que al fortalecimiento teórico metodológico a lo que se suma el hecho de que la PLU ha sido un instrumento subordinado a las medidas adoptadas desde las esferas de decisión política que entre otros efectos, ha provocado el desmantelamiento progresivo de las estructuras administrativas para el desarrollo urbano.

Esta tendencia sostenida de debilitamiento del sector desarrollo urbano durante las últimas décadas no sólo hace referencia a su posición en el contexto de la administración pública además, y como un claro reflejo de la situación nacional, da cuenta de las debilidades y amenazas de la PLU en el estado de México tanto en su práctica como en su concepción.

Tres coyunturas se identifican en el análisis de la experiencia:

1. La creación del Instituto Acción Urbana e Integración Social (AURIS) a finales de los años sesenta como una experiencia pionera a nivel nacional.
2. La institucionalización de la PLU en el Estado a principios de los años ochenta con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SEDUOP) como una instancia que a semejanza de lo ocurrido a nivel federal con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), promovió la PLU en todo el territorio estatal con el respaldo de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM) de 1983.

3. El notable adelgazamiento del sector desarrollo urbano hacia el año 2000 aun cuando en esos años, se promueve una reforma jurídico-metodológica que incidió directamente en el proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano aunque paradójicamente, no logró superar los vacíos que caracterizaron a la PLU estatal desde los años ochenta.

3.1. IMPULSO Y DESLIZAMIENTO PROGRESIVO

La experiencia del estado de México se remonta a 1942 con la expedición de la primera Ley de Planificación del Estado a la que le sucedieron diversos ordenamientos como la Ley de Comunicaciones y Obras Públicas de 1951, la Ley de Fraccionamientos de 1958 y su Reglamento de 1959, la Ley de Cooperación para Obras Públicas de 1960 entre otras (Gobierno del Estado de México, 1993b). No obstante, fue en 1969 cuando se creó el Instituto AURIS el cual, en opinión de Aguilar (1995), influyó notablemente en lo que años más tarde sería la SAHOP a nivel federal.

El Instituto fue una institución innovadora para el análisis y el estudio de los problemas urbanos elaborándose estudios de diversa índole como Planes, Programas y Proyectos dirigidos a atender el crecimiento de comienzos de los años setenta. Su labor permitió establecer soluciones de conjunto para una de las zonas críticas del crecimiento urbano del país colocando al Instituto a la vanguardia de las políticas urbanas en el contexto nacional; en particular, en los trabajos de Iracheta (2004), Ziccardi (1991) y Chávez (1998) se argumenta sobre la relevancia de las acciones de AURIS durante la década de los setenta y reiteran sus aportaciones en materia de suelo, vivienda, diseño urbano, obra pública y en particular de PLU. No obstante, el Instituto tuvo que enfrentar una condición de urbanización acelerada que finalmente lo rebasó provocando su transformación paulatina de espacio planificador por excelencia, a oficina de construcción y posteriormente de gestión de vivienda hasta llegar a su desaparición (Iracheta, 2004). De cualquier forma, su experiencia durante la década de los

setenta fue un importante antecedente que pudo haberse constituido en la plataforma conceptual, metodológica y hasta política que hoy exige la PLU en el estado de México.

En este sentido, si bien PLU estatal pierde paulatinamente el respaldo político y el carácter visionario de sus cuadros técnicos en realidad la complejidad urbana de la época rebaso cualquier esfuerzo y previsión. Independientemente de las razones, los hechos dieron cuenta de que al menos durante la segunda mitad de los años setenta no se reportaron acciones relevantes salvo las que indirectamente se derivaron del *Plan Sagitario* que atendía, en alguna medida, aspectos relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra en respuesta al incipiente proceso de metropolización del territorio estatal.

A semejanza de lo sucedido a nivel nacional, fue hasta comienzos de los años ochenta cuando se registra un importante impulso a la PLU en el estado de México al promoverse reformas administrativas al interior del Gobierno creándose la SEDUOP con una estructura orgánica de estratégica importancia debido fundamentalmente al manejo de cuatro subsectores básicos para el desarrollo estatal: Desarrollo Urbano y Vivienda; Obras Públicas; Comunicaciones y Transportes y; Ecología (Gobierno del Estado de México, 1993b).

Y así como a comienzos de los años setenta AURIS se constituyó como un hito en la PLU estatal, diez años más tarde con esta *Supersecretaría* la PLU adquiere un importante impulso no sólo por el hecho de estar integrada a un sector estratégico de la administración además, porque su práctica se vio fortalecida con la expedición de la LAHEM en 1983 considerada también como un hito en el proceso de regulación y PLU del territorio estatal.

La SEDUOP opera bajo este esquema al menos hasta 1990 cuando debido a sus funciones es fortalecida su estructura con la creación de dos subsecretarías: la “A” denominada del Sector

Central y la “B” de Organismos Auxiliares siendo en la primera donde se adscribe la entonces Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda conservándose en el seno de la Secretaría funciones e instancias vinculadas con la obra pública, el transporte, el agua, la ecología y la tenencia de la tierra no obstante, un año más tarde se crean las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y la de Ecología a partir de una desincorporación de funciones de la SEDUOP.

Este cambio produjo un debilitamiento del sector Desarrollo Urbano adecuándose el propósito de la SEDUOP encargándose solo del ordenamiento de los asentamientos humanos, de la regulación del desarrollo urbano y la vivienda y de la operación del Programa General de Obras del Gobierno.

En marzo de 1993 se expide la nueva LAHEM la cual, con mayor precisión que su antecesora, se constituía como el instrumento que respaldaba la aplicación y seguimiento de la Política Urbana estatal definiendo, entre otras líneas prioritarias, el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano mediante el cual se determinaban objetivos por alcanzar y se definían las estrategias, políticas, programas y normas técnicas para conducir el desarrollo.

El Sector Desarrollo Urbano mostraba un comportamiento sostenido en sus actividades y propósitos no obstante, en 1995 se presenta otra modificación a la estructura de la SEDUOP en la que su ámbito de acción y responsabilidad se restringe nuevamente quedando adscritas a la Secretaría, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la de Equipamiento Urbano.

La SEDUOP veía disminuida su importancia como instancia para la conducción del proceso de urbanización lo cual, entre otros efectos, se manifestó en la pérdida de vigencia de los distintos Planes hacia finales del año 2000 provocada, entre otras razones, por los constantes cambios

en el poder ejecutivo estatal a partir de la administración de Alfredo del Mazo a comienzos de los años ochenta y hasta la que concluye César Camacho hacia finales de 1999⁵.

El comienzo del siglo XXI no significó un nuevo aliento para el Sector Desarrollo Urbano por el contrario, las postrimerías de la ya debilitada *Supersecretaría* fueron evidentes siendo en particular el área de Desarrollo Urbano la que resultaría más afectada porque a veinte años de su creación, la Dirección General de Desarrollo Urbano desaparece para dar paso a dos nuevas Direcciones Generales, la de Administración Urbana y la de Operación Urbana. El *golpe final* llegaría a finales del año 2002 cuando la SEDUOP desaparece del Organigrama y se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).

3.2. RASGOS DE UNA TÍMIDA REFORMA

Siguiendo los propósitos de este trabajo es posible afirmar que durante este largo periodo de práctica institucional planificadora, no se ha promovido un ejercicio real de reingeniería porque al menos el proceso de elaboración de Planes se ha distinguido por seguir los mismos preceptos que sus antecesores es decir, metodológicamente no se observa un cambio real en las nociones que los respaldan aun cuando indicadores básicos colocan al estado de México como una de las entidades más dinámicas a nivel nacional en rubros como su aportación al PIB o por el alto nivel alcanzado en la oferta de servicios especializados.

También, y como resultado de su estratégica ubicación, el estado de México se caracteriza por su dinámica demográfica alcanzando en el 2010 poco más de 15 millones de habitantes de los cuales, más del 85% habitan en zonas urbanas destacando sin duda, la Zona Metropolitana del Valle de México (59 municipios) y la correspondiente al Valle de Toluca (22 municipios).

⁵ Se trata de tres periodos gubernamentales en los que hubo seis gobernadores.

A este respecto, en el Censo del 2010 es posible identificar indicadores reveladores acerca de la dinámica y patrón de crecimiento en la entidad puesto que en sólo 19 municipios metropolitanos, habitan alrededor del 68% de la población total asentándose tan sólo en 17 de los municipios la Zona Metropolitana de México cerca del 61% mientras que en los otros 2, localizados en la del Valle de Toluca, habita cerca del 7% restante.

Frente a este panorama resulta paradójico que los Planes de Desarrollo Urbano se asocien con un modelo obsoleto forjado a mediados de los años setenta, y aún cuando durante las últimas décadas en el proceso de evolución de la PLU estatal se identifican aciertos que en su momento lo colocaron como una entidad pionera en la materia, la agudización de los problemas presentes ha provocado que sean más los desaciertos cuando contrastamos el estado actual de la PLU y sus instrumentos con los desarrollos recientes en nuestro campo del conocimiento.

La escasa innovación se ha manifestado en el hecho de que al menos hasta el año 2000, el proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano tuvo como soporte metodológico la *Guía para la elaboración del Plan de Centro de Población* elaborada por la SAHOP a mediados de los años setenta, porque además de retomar sus planteamientos metodológicos, con esta Guía se pretendió homologar el lenguaje en materia de PLU pero sobre todo, facilitar la tarea de formulación de Planes tanto en su estructura como en su forma de presentación.

Pero al inicio del siglo XXI, una importante reforma jurídica incidió directamente en el proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano con miras a dirigir, controlar y normar de manera más eficiente el crecimiento y desarrollo de los centros de población de la entidad. Nos referimos a la formulación del 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”, que entró en vigor el 13 de marzo del 2001 en sustitución de la LAHEM de 1993.

De acuerdo con estas nuevas disposiciones entre los años 2001 y 2002 se genera un intenso proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano no obstante, y cuando en lo general comparamos estos resultados con los correspondientes a periodos previos, es posible afirmar que la *nueva época* de la PLU estatal ha sido bastante más fructífera no sólo por el volumen de Planes elaborados y aprobados en corto tiempo además, porque es cuando se reforma el marco jurídico que es justamente lo que favorece este intenso ejercicio de PLU en la entidad.

Pero al analizar los resultados desde una perspectiva cualitativa, se puede identificar que la relevancia de la *nueva época* de la PLU radica solamente en el volumen de acciones porque si bien el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano se ha visto fortalecido por una necesaria y al menos técnicamente reforma jurídica, se parte del supuesto de que ello no indica que en el estado de México transitamos hacia una nueva etapa de la PLU. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que la realidad continúa demostrando que en el ejercicio de la PLU persisten situaciones adversas y que la oportunidad de avanzar en esta materia a partir de la coyuntura definida por esta reforma jurídica no fue aprovechada.

¿Y por qué no se avanzó? pues no sólo porque la realidad demuestra lo contrario, con sólo un indicador es posible dar respuesta a esta interrogante en la que subyacen diversas situaciones que habrán de ser esclarecidas:

Como respuesta a la expresión físico-espacial del desarrollo socioeconómico del Estado y su compleja problemática, a mediados de los años ochenta se elabora el primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano (aprobado en 1983 y revisado en 1986) no obstante, hay que destacar que uno de los principales indicadores que demuestran la escasa innovación en esta materia lo constituye el hecho de que este Plan se mantuvo vigente hasta mediados del año 2003 cuando es expedido el Segundo Plan; resulta paradójico que la dinámica urbana y poblacional

observada en el estado de México no haya motivado la actualización de este instrumento de conducción sino hasta cerca de dos décadas años después.

En este contexto, se observa que la PLU en el estado de México ha permanecido *indiferente* frente a un panorama como el descrito en el que no se logran identificar avances en la reconceptualización de la PLU estatal entonces, cabe preguntarse ¿qué hace el gobierno local?

4. EL CASO DE TOLUCA

En junio de 2012 la SEDESOL publicó conjuntamente con el CONAPO y el INEGI “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010”, documento oficial de consulta obligada para dimensionar la dinámica de crecimiento de nuestro país; del conjunto de 59 zonas metropolitanas, la Zona Metropolitana de Toluca ocupa el 5º lugar con una población cercana a los 2 millones de habitantes en 2010 en 15 municipios destacando Toluca como ciudad central con 819,561 habitantes que representan el 42.3% del total metropolitano. La preeminencia de Toluca se aprecia también al considerar que Metepec, el segundo municipio más poblado alcanza apenas la cuarta parte de la población de Toluca mientras que Chapultepec municipio integrado funcionalmente, es el menos poblado representando sólo el 1.1% de la población del núcleo metropolitano (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2010).

Es una metrópoli que inicia su proceso de integración hacia la década de los años setenta y en el transcurso de casi cuatro décadas, se expande hasta integrar un continuo urbano que se extiende de manera dispersa estableciendo vínculos de naturaleza megalopolitana con la principal concentración económica y demográfica del país, la Zona Metropolitana del Valle de México. Asimismo, dentro del grupo de grandes metrópolis de entre uno a cinco millones de habitantes, destaca Toluca como una de las Zonas Metropolitanas del país con tasas de crecimiento superiores al dos por ciento anual.

4.1. EVALUACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO URBANO 1985-2005

Con todo y su indiscutible carácter metropolitano los instrumentos de conducción del desarrollo urbano de Toluca continúan limitados al territorio municipal debido, entre otras razones, a que el marco jurídico vigente en esta materia no ha podido reconocer todavía 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, este 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 las competencias locales como función del ayuntamiento que se materializa en los Planes como instrumentos de conducción del crecimiento y desarrollo de la ciudad y hemos seleccionado a Toluca como caso de estudio.

Toluca es un claro ejemplo de la incapacidad local para regular el crecimiento urbano no sólo por la compleja dinámica inherente a ciudades que fungen como núcleos metropolitanos además, porque a semejanza de la situación observada a nivel estatal en materia de PLU, los instrumentos de conducción de su desarrollo urbano se han caracterizado por su obsolescencia, su falta de visión y sus muy limitados resultados en la acción.

Esta afirmación se respalda el hecho de que al menos entre 1985⁶ y 2005, la intensidad del proceso de metropolización y sus efectos a nivel municipal no fueron reconocidos en los 5 diferentes Planes de Desarrollo Urbano que estuvieron vigentes durante ese periodo⁷; se trata de instrumentos que se han limitado a actualizar estadísticamente indicadores

⁶ Año en el que se aprueba el Primer Plan denominado, según la legislación de esos años, Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca.

⁷ Se trata de los Planes de 1985, 1993, 1996, 2003 y 2005. Por el año de aprobación de cada instrumento, es claro que no se trata de periodos preestablecidos al menos a nivel normativo.

sociodemográficos sin preocuparse del replanteamiento de estrategias y/o políticas de desarrollo para enfrentar los efectos de la compleja dinámica de la ciudad y su contexto metropolitano.

Son instrumentos con marcadas debilidades metodológicas en los que incluso es posible apreciar en su estructura la notoria influencia de los preceptos de la SAHOP de mediados de los años setenta rasgo que, incluso, se encuentra regulado en la normatividad urbana estatal desde el año 1983 sin que se hayan registrado avances en la concepción metodológica de los Planes de desarrollo urbano tal y como se expuso en la sección anterior.

Con todo y sus debilidades metodológicas, en el análisis de los cinco Planes de desarrollo urbano de Toluca se pudo apreciar que a nivel local no existe el interés por renovar los instrumentos de conducción ya que si bien la normativa estatal establece el contenido mínimo del Plan que, dicho sea de paso, no se ha modificado desde 1983⁸, al menos técnicamente la formulación de Planes podría responder a las exigencias del entorno.

En el análisis se identificaron modificaciones mínimas en apartados como el de problemática en el que sólo se observan cambios a nivel de redacción (Planes 1993, 2003 y 2005) aun cuando 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 apartado⁹ observamos solamente cambios a nivel de redacción y actualización estadística como si el territorio y su complejidad fueran estáticos, como si en 20 años la ciudad de Toluca hubiera permanecido indiferente ante los embates del fenómeno metropolitano.

⁸ Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México 1983 y 1993 y Libro V del Código Administrativo del Estado de México 2001

⁹ Perspectiva (Planes 1985 y 1993), Pronóstico (Plan 1996) y Prospectiva (Planes 2003 y 2005)

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 5 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 además, 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, y dada 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 limitándose también 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 tiene que ver con la nula de atención al fenómeno de expansión del área urbana durante al menos 20 años; resulta paradójico que si bien en cada Plan se advierten incrementos, en ningún caso sus implicaciones se vean reflejadas a nivel estratégico.

Al respecto, y de acuerdo con la información disponible¹⁰, se puede observar en la Tabla 1 que entre 1985 y 1993 los Planes reportan un incremento del área urbana de alrededor del 4%, pasando de 6,270 hectáreas a 6,505 en ese periodo pero 10 años después, en el Plan del 2003 se reporta una extensión del área urbana de 16,039.52 hectáreas lo que representa un incremento cercano al 150% lo cual, sólo se reporta a nivel estadístico sin mayores efectos a nivel estratégico por lo que significa tal modificación en el patrón de ocupación territorial.

¹⁰ Los Planes de 1996 y 2005 no reportan información

Tabla 1. Crecimiento del Área Urbana de Toluca 1985-2003

Año-Plan	Área Urbana (has.)	Incremento
1985	6,270	4.0%
1993	6,505	150%
2003	16,039.52	

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1985, Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1993 y Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003.

Por lo que corresponde al uso del suelo habitacional, entre 1985 y 2003 la proporción respecto al total del área urbana reporta indicadores reveladores de la dinámica urbana mientras que los incrementos durante el periodo, son bastante más significativos. En ambos casos, y como se ha comentado reiteradamente, se trata de fenómenos cuya innegable lectura territorial e impacto no son reconocidos en los Planes reportándose las modificaciones de esta dinámica sólo a nivel de la estadística, sin mayores efectos a nivel estratégico.

En particular, en la Tabla 2 podemos apreciar que la proporción de uso habitacional respecto al total del área urbana de Toluca ha mostrado incrementos significativos durante el periodo de análisis porque mientras en 1985 tal proporción significó el 35%, ocho años después el indicador prácticamente se duplica (67%) hasta llegar a poco más del 80% en 2003.

Tabla 2. Uso del suelo habitacional de Toluca 1985-2003

Año-Plan	Uso habitacional (has.)	Incremento
1985	2,204 (35% respecto al total del área urbana)	100%
1993	4,410 (67% respecto al total del área urbana)	200%
2003	13,026.56 (81% respecto al total del área urbana)	

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1985, Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1993 y Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003.

Y así como el Plan no muestra mayor interés en estos indicadores, el desconocimiento de la ciudad y su compleja dinámica es todavía más evidente cuando analizamos los datos de incremento parcial y total ya que según la información de los propios Planes, se reportan incrementos exponenciales: entre 1985 y 1993 la proporción de uso habitacional respecto al total del área urbana se duplica pero en el 2003, una década después, el incremento es por demás revelador al reportarse un incremento cercano al 200%.

Para concluir nuestro análisis ya no sólo los Planes muestran un total desconocimiento del territorio además, es evidente que también la contraparte jurídico-normativa se ha mantenido al margen del fenómeno que nos ocupa. Se trata de una situación contradictoria porque como parte de las reformas al marco jurídico que fueron comentadas en la sección anterior, se modifica el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano precisamente en reconocimiento de la complejidad urbano-metropolitana presente en el estado de México.

Se elimina la figura de Plan de Centro de Población Estratégico vigente desde 1983 y en su lugar, a partir del 2001 se introduce el Plan Municipal de Desarrollo Urbano como parte del Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano definido en 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”.

Se trata de una situación contradictoria porque si bien esta modificación al Sistema se relaciona con el hecho de reconocer que dada la complejidad urbano-metropolitana en la entidad, la cobertura de los Planes de Centro de Población Estratégicos debía de ampliarse a todo el territorio municipal porque ya no era suficiente normar sólo áreas urbanas sin embargo, esta modificación que también se relaciona con las modificaciones al artículo 115 en materia de atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano, no tuvo una contraparte normativa que asegurara que los Planes Municipales de Desarrollo Urbano revirtieran los fenómenos presentes en el territorio municipal.

El Libro V no especifica el contenido de cada uno de los Planes que integran el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano, sino que con el propósito de homologar el conjunto de Planes establece un contenido base al que deberán 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

Son 5 puntos que no precisan el alcance y responsabilidad de conducción y acción de cada tipo de Plan además, según se mencionaba en la sección anterior, esta estructura desde el punto

de vista metodológico no muestra mayor avance respecto a lo establecido por la SAHOP hace ya más de 35 años. Los Planes en Toluca, sean de Centro de Población Estratégico (1985, 1993, 1996) o Municipales de Desarrollo Urbano (2003 y 2005) se han caracterizado por su rigidez, su carácter estático, su obsolescencia instrumental-metodológica, su falta de adecuación al contexto y sobre todo, se han mantenido ajenos a los desarrollos recientes de nuestro campo de conocimiento y a las exigencias que se advierten a nivel internacional.

En particular, y con base en los aportes de Sandercock (2003) considerada como uno de los autores más influyentes en el contexto de la PLU Posmoderna, es posible afirmar que los Planes de desarrollo urbano de Toluca vigentes entre 1985 y 2005 se fundamentan en los preceptos de la PLU Moderna identificados por este autor destacando, entre otras características principales, su carácter racional, normativo y centralizado con el Estado como responsable de la conducción del proceso y según pudimos observar como resultado del análisis, es claro que el gobierno local se ha limitado a la elaboración de distintos Planes que lejos de conducir el desarrollo sano y ordenado de la ciudad, se han constituido en el más claro reflejo de su carácter estático siendo el Plan y la Zonificación sus principales instrumentos.

Desde esta perspectiva, es claro que los Planes analizados se han limitado a ser monografías del territorio que sólo actualizan indicadores estadísticos sin mostrar avances en la reconceptualización de la PLU desde el gobierno local de manera que el cuestionamiento que hacíamos al final de la sección anterior continúa en espera de respuestas: ¿qué hace el gobierno local?

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Aguilar, José A.** (1995) *Ramírez Vázquez en el Urbanismo*. Instituto Mexicano de Administración Urbana. México.
- Ascher, François** (2007). *Los nuevos principios del Urbanismo*. Alianza Ensayo. Segunda reimpresión. Madrid, España.
- Bairoch, Paul** (1990). *de Jericó a México. Historia de la Urbanización*. Ed. Trillas. México.
- Castells, Manuel** (1988). *Problemas de Investigación en Sociología Urbana*. Ed. Siglo XXI. Decimosegunda edición. México.
- Chávez, Estefanía** (1998). *Urbanismo en Ciudades Medias y Pequeñas*. PUEC – UNAM. Segunda Edición. México.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela** (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Siglo XXI UAM-Azcapotzalco. México.
- Garza, Gustavo** (1985). *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970*. El Colegio de México. México.
- Iracheta, Alfonso** (2004). *Estado de México: la otra cara de la megaciudad*. En Ward, Peter *México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002*. Ed. Porrúa y El Colegio Mexiquense. 2ª Edición. México.
- Lezama, José Luis** (1998). *Teoría social, espacio y ciudad*. El Colegio de México. Primera reimpresión. México
- Max-Neef, Manfred** (1988). *La ciudad: magnitudes y ritmos*. En Hardoy, Jorge y Morse, Richard (Comps.) "Repensando la ciudad de América Latina". Grupo Editor Latinoamericano. Argentina.
- Mumford, Lewis** (1979). *La Ciudad en la Historia*. Ediciones Infinito, Tomo II. Segunda edición en castellano. Buenos Aires, Argentina.
- Sandercock, Leonie** (2003). *Cosmopolis II. Mongrel Cities in the 21st century*. Continuum. London – New York.

Sjoberg, Gideon (1965). *Origen y evolución de las ciudades*. En “La Ciudad”. Scientific American Alianza Editorial. España.

Soja, Edward (2000). **Postmetropolis. Critical studies of cities and regions**. Blackwell Publishers. USA.

UN-Hábitat (2009). *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*. London. UK.

Ziccardi, Alicia (1991). *Las obras públicas en la ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción*. UNAM – IIS. México.

DOCUMENTOS OFICIALES

Ayuntamiento Constitucional de Toluca (2003) *Plan Municipal de Desarrollo Urbano*.

Ayuntamiento Constitucional de Toluca (2006) *Plan Municipal de Desarrollo Urbano*.

Gobierno del Estado de México (1983) *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México*.

Gobierno del Estado de México (1985) *Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca*.

Gobierno del Estado de México (1993) *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México*.

Gobierno del Estado de México (1993a) *Memoria de Actividades 1990-1993, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*. Mimeo. Toluca, México.

Gobierno del Estado de México (1993b) *Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca*.

Gobierno del Estado de México (1996) *Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca*.

Gobierno del Estado de México (2001) *Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México*.

SEDESOL-CONAPO-INEGI (2012) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*.

SEDESOL, CONAPO, INEGI. México

EN LÍNEA

www.globalnnersnetwork.org [consultado el 14 de julio de 2014]