

Planeación urbana: crítica y tendencias emergentes desde el campo de la teoría

La experiencia planificadora
en el Estado de México

Juan José Gutiérrez Chaparro



Las nuevas realidades urbanas del siglo XXI han cambiado la escala de interpretación y acción en el territorio, multiplicando las dimensiones de su complejidad y en la reflexión acerca de los desafíos para la acción en el nuevo contexto; en este trabajo se enfatiza la necesidad de renovar; los actuales esquemas de intervención bajo el supuesto de que el conocimiento disponible en este campo es exíguo para explicar y atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea.

Esta condición nos aporta elementos suficientes para el abordaje de la planeación urbana como tema central del libro en el que se revisan tres componentes fundamentales: su historia, su soporte teórico y sus tendencias emergentes en el contexto actual que, en conjunto, se espera sirvan de base para el fortalecimiento de la planeación urbana mexicana en respuesta a las exigencias de la agenda internacional en esta materia, tanto desde la perspectiva disciplinaria como desde el ámbito de la acción pública.

ISBN: 978-607-8559-48-0



Planeación urbana: crítica y tendencias emergentes desde el campo de la teoría

La experiencia planificadora en el Estado de México

Planeación urbana: crítica y tendencias emergentes desde el campo de la teoría

La experiencia planificadora en el Estado de México

Juan José Gutiérrez Chaparro





*Planeación urbana: crítica y tendencias emergentes desde el campo de la teoría
La experiencia planificadora en el Estado de México*

Primera edición de impreso: agosto 2018

ISBN: 978-607-8559-48-0 (impreso)

Primera edición de versión para Internet: abril 2021

ISBN: 978-607-8732-38-8 (PDF)

© Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.
Av. México-Coyoacán núm. 421
Col. Xoco, Deleg. Benito Juárez
México, D.F., C.P. 03330
Tels.: 56 04 12 04, 56 88 91 12
<administracion@edicioneon.com.mx>
<www.edicioneon.com.mx>

El contenido de este libro fue sometido a dictamen en el sistema de pares ciegos.

El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

Este libro está lleno de sonidos de máquinas, trenes, motos y carritos pero sobre todo, en cada página se esconden las sonrisas y los murmullos de mis hijos Erick y Adrián...

¡Va para ustedes chaparritos!

AGRADECIMIENTOS

Este libro es resultado del Proyecto de Investigación Conacyt CB-2010/154709 *La Planeación Urbana en el Estado de México: crítica y tendencias emergentes desde el campo de la Teoría. Alternativas reformistas para la acción*. Fue posible tenerlo en nuestras manos gracias al apoyo de diversas instituciones y a la participación de mis alumnos, personas valiosas que comienzan su camino en la investigación y a quienes espero haber retribuido su esfuerzo.

Es importante expresar mi agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por apoyar iniciativas de investigación que buscan el mejoramiento de la vida en las ciudades mediante la reforma de los instrumentos de conducción de su desarrollo en un contexto donde los desafíos de la urbanización acelerada superan nuestras previsiones.

No menos importante fue el apoyo de la Universidad Autónoma del Estado de México y de mi Facultad de Planeación Urbana y Regional de la que soy egresado orgulloso. Es tiempo de retribuir un poco de lo que recibí en sus aulas y de lo que me corresponde, ahora desde el ámbito de la investigación; por eso, expreso mi agradecimiento con este trabajo esperando contribuir al mejoramiento en la formación de los futuros profesionales de la ciudad.

Que el presente estudio fortalezca la relación investigación-docencia, pues desde la investigación, como docentes podemos ofrecer nuevo conocimiento a nuestros estudiantes y, en paralelo, como investigadores contribuimos en la construcción de un cuerpo teórico metodológico específico que responda a las necesidades de los nuevos espacios urbanos y se adecue a las complejas exigencias del entorno, la sociedad y el territorio.

CONTENIDO

Prólogo.....	15
Introducción	19
Objeto y dirección	23
Hipótesis 1: el problema teórico	24
Hipótesis 2: el problema metodológico.....	25
Estructura y alcance.....	26

PRIMERA PARTE

Planeación urbana: historia, teoría y tendencias emergentes

Capítulo 1. Planeación urbana: contexto histórico y crisis.....	33
1. El urbanismo como medio de intervención en la ciudad: trazos históricos y tendencias post industriales	33
1.1. La perspectiva crítica	37
1.2. La Ciudad Jardín: enfoque de coyuntura.....	38
1.3. Otros modelos destacados.....	39
2. El movimiento moderno: la carta de atenas	41
3. La planeación urbana moderna.....	44
4. Transformaciones del paradigma de la planeación urbana	47
4.1. La herencia del proyecto modernista.....	47
4.2. Crisis del planeamiento	48
4.2.1. La perspectiva racional-sistémica	50
4.2.2. La perspectiva posmoderna y el cambio de paradigma	52
Capítulo 2. Teoría de planeación: evolución y tendencias emergentes	57
1. Planeación: concepto de base y fundamentos	58
2. La teoría de planeación	61
2.1 El modelo clásico.....	66
2.2 Tendencias recientes.....	69
3. Teoría de planeación y sistemas complejos	72
3.1 La planeación comunicativa	73

Capítulo 3. Asentamientos humanos y política internacional:	
la nueva agenda urbana	79
1. La planeación urbana desde la agenda internacional	81
2. Planeación urbana en Hábitat III: discusión y orientaciones recientes	85
2.1. La nueva agenda urbana	86
2.2. Orientaciones recientes	91

SEGUNDA PARTE

La planeación urbana en México: evolución y crisis del modelo.

Bases para la experiencia en el Estado de México	95
---	----

Capítulo 4. El urbanismo en México: iniciativas pioneras y bases del modelo en las primeras décadas del siglo XX

en las primeras décadas del siglo XX	97
1. El urbanismo en México: la herencia colonial	98
1.1. El legado de la ciudad hispanoamericana: forma y trazado	98
1.2. La traza colonial y el plano regulador de Castera	100
2. El urbanismo en México: desamortización, reforma y porfiriato.	102
3. El urbanismo en México: la coyuntura posrevolucionaria y emergencia de la planeación urbana moderna	106
3.1. El pensamiento de Carlos Contreras	107
3.2. Aportes complementarios al pensamiento urbano en México	111
3.3. El plano regulador del Distrito Federal	113
4. El pensamiento urbano en México y las prioridades del desarrollo nacional: el deslizamiento de la política	115

Capítulo 5. Institucionalización de la planeación urbana en México

1. La industrialización urbanizadora: iniciativas emergentes	120
2. Planeación urbana: acciones previas a su institucionalización	123
2.1 Acciones desde el ámbito público-instrumental	123
2.2 Acciones desde el ámbito académico	126
3. La institucionalización de la planeación urbana	128
3.1 El marco de actuación urbano-institucional	128
3.2 El modelo SAHOP	129
3.3 Iniciativas aisladas: difusión y formación	133
4. La contracara institucional: deslizamiento de la política urbana	135
5. El letargo metodológico: evidencias de una crisis del modelo	137

Capítulo 6. Planeación urbana en el Estado de México: su evolución institucional y la experiencia en Toluca capital	145
1. La planeación urbana en el Estado de México	146
1.1 Las acciones pioneras: el Instituto AURIS	147
1.2 La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	148
1.2.1 Deslizamiento progresivo	149
1.3 Siglo XXI: la nueva generación de planes de desarrollo urbano	152
1.3.1 La coyuntura que se escapó	153
2. Toluca y sus planes: evidencias de la persistente obsolescencia	155
2.1. El plan municipal de desarrollo urbano de Toluca 2014	159
3. Balance	161
Capítulo 7. Opciones de reforma teórica: una respuesta a los retos de la agenda internacional	163
1. Pautas de un abordaje integral y condicionantes propositivas	165
1.1. México y la agenda internacional: entre el discurso y la realidad	167
1.2. Alternativas frente a las debilidades persistentes	170
2. Aportes teóricos para una reforma de la planeación urbana	171
2.1. Notas de la base teórica: ratificando los aportes	172
2.2. Propuesta comunicativa para el fomento de la participación	174
Bibliografía	179

Prólogo

Leer la obra de Juan José Gutiérrez Chaparro fue un placer; no sólo por lo bien escrita y la interesante temática, sino porque discute un problema que, como el propio libro lo muestra, se ha postergado por décadas, incluso por casi un siglo, si tomamos como referencias las acciones y los eventos que sucedieron en los años veinte del siglo pasado, en donde se adoptan ideas del exterior de distintas líneas del pensamiento que ofrecían la gran oportunidad de confrontar y reflexionar sobre la pertinencia de cada una de ellas.

Es cierto, como nos explica el autor, que desde la Colonia existieron directrices urbanísticas en el trazado y en la construcción de las ciudades, pero hasta el siglo XIX, en la propia comunidad internacional de urbanistas no se percibía una multiplicidad de alternativas de pensamiento, quizá porque se caracterizó por ser intuitivo y empírico; en México, por su parte, se hacían simples reproducciones de lo que se presentaba en Europa. Pero hacia las tres primeras décadas del siglo XX, ya se reconocen caminos alternativos que podrían dar paso a una sana contrastación de ideas y a la tan añorada reflexión en materia de planeación urbana.

Así, esta obra, si bien no puede considerarse pionera, tiene dos cualidades destacables: la solidez y la oportunidad. Primero, porque, a diferencia de otros planteamientos sobre el urbanismo en México, parte de un análisis serio de la crisis del pensamiento tradicional que, se inserta entre la planeación física espacial, el funcionalismo y la zonificación e, incluso, el esteticismo, cuyo resultado es un pensamiento híbrido mal armado y poco eficaz. Segundo, porque el análisis se hace desde una perspectiva teórica, que permite una interpretación clara de la evolución (quizá sería mejor hablar de la no evolución) del pensamiento del urbanismo mexicano.

Una de las grandes virtudes del estudio es que, siguiendo los planteamientos de Andreas Faludi, reconoce claramente la diferencia entre el problema cognoscitivo y el procedural. El primero se refiere a la necesidad de conocer el fenómeno urbano, sobre todo en la complejidad de la ciudad contemporánea (Soja); aunque, como afirma el autor, en esta área se ha concentrado la mayor parte de los esfuerzos de los estudiosos, aún existen enormes vacíos de conocimiento. El segundo ha sido casi ignorado por la comunidad: son contados los estudios que analizan de manera seria el problema de la implementación de la planeación urbana. No hemos descubierto de manera sistemática el conjunto de fallas en la implementación y ejecución de las disposiciones de la planificación urbana en México.

En la obra se reconoce que no ha existido reflexión sobre el significado y el quehacer de la planeación de las ciudades, lo cual no ha permitido una evolución del paradigma de intervención. Se habla de la “obsolescencia instrumental” de los programas de desarrollo urbano. Sin embargo, es cierto, como el mismo autor lo muestra a lo largo de los distintos capítulos referidos sobre México, que se ha conservado el planteamiento físico espacial del siglo XIX y el funcionalismo de la década de los años treinta del siglo pasado. Como dice Gutiérrez Chaparro, “el urbanismo se caracterizó por su fuerte contenido empírico, dirigido al análisis de la ciudad como forma física, susceptible de composición formal y de apreciación física”; por lo que se siguen concibiendo ciudades ideales para cuyas propuestas se desconoce la realidad social, cultural, económica y política en las que se inserta.

Los conflictos, los intereses, el poder, las tensiones, la diversidad, la desigualdad y la incertidumbre son realidades íntimamente asociadas al fenómeno urbano, pero los urbanistas mexicanos no los incluyen como variables dentro de sus propuestas. Domina todavía una visión prescriptiva y, por lo tanto, estática de la ciudad propuesta, imaginada, y que nunca va a convertirse en realidad, pues la idea del proyecto arquitectónico se traslada al tratamiento de la urbe.

Lo anterior se ha disimulado con la adopción de soluciones hechas, como la separación de usos del suelo, las compatibilidades y la prescripción de subcentros; en la actualidad, la ciudad compacta, la movilidad no motorizada, los usos mixtos y otras “soluciones” urbanísticas no están mal por sí mismas y, de hecho, pueden ser deseables; no obstante, la crítica se dirige a su uso como receta; es decir, el error común de las políticas públicas es tener una solución y querer aplicarla a todo tipo de problema, como se dice en Estados Unidos, “tienen un martillo y a todo le ven cara de clavo”. Históricamente, este uso ha mostrado su fracaso debido al desconocimiento de la forma en que opera y de los determinantes del fenómeno urbano y, sobre todo, de la enorme ignorancia sobre los instrumentos específicos que se pueden diseñar para resolver problemas concretos.

De esta manera, Gutiérrez Chaparro dedica una parte de su trabajo a la evaluación de las guías para la elaboración de los programas de desarrollo urbano que estuvieron a cargo de la SEDESOL hasta 2012, las cuales funcionaban exactamente como recetario de cocina y planteaban diagnósticos descriptivos e inmensos con un guion fijo enfocado en temas irrelevantes y sin considerar otros fundamentales, como el análisis del mercado inmobiliario del suelo, la propiedad y el reconocimiento de los procesos de reestructuración urbana. Diagnósticos que podían estar totalmente desvinculados de las estrategias que, de alguna forma, estaban preconcebidas en las mismas guías. Como el autor afirma, la parte más débil era la instrumentación, elemento clave para la ejecución de un programa de desarrollo urbano.

Sin embargo, no dijo que fue uno de los autores de la guía publicada en 2012 por la SEDESOL, en donde se intentó plantear un modelo de elaboración más flexible, respecto a los problemas particulares del territorio planeado, y que asegurara la vinculación entre los inconvenientes diagnosticados, las estrategias y los instrumentos propuestos. Para estos últimos, se ofrecía una amplia variedad de opciones, como caja de herramientas para usar según la necesidad, así como mecanismos de participación ciudadana que debían ir más allá de la consulta pública.

No obstante, existió una enorme resistencia de algunas autoridades, lo cual limitó el alcance pretendido en esas nuevas guías. Las posiciones a favor y en contra de los planteamientos metodológicos sugeridos tenían una explicación generacional. Recientemente, la SEDATU publicó una nueva guía que regresa a los viejos esquemas del urbanismo tradicional, del modelo racional comprensivo.

En otro apartado del libro se ofrece una rica explicación de las reacciones ante este modelo a partir de los años cincuenta del siglo pasado, y se hace un repaso por varias de esas respuestas, como el incrementalismo de Lindblom, la planeación para la defensa (*advocacy planning*) de Davidoff, el reconocimiento de las múltiples racionalidades de Banfield, los sistemas complejos y muchos más, otorgando un lugar especial a la planeación comunicativa, apoyada en muchas ideas de Jürgen Habermas, lo cual me parece muy pertinente tomando en cuenta la complejidad del fenómeno urbano, la diversidad y conflictos de interés y las asimetrías en los grupos sociales, unos con mucho poder y otros sin él.

También se ofrece una contrastación de la nueva agenda urbana 2016 con la realidad institucional mexicana en el sector del desarrollo urbano, concluyendo que, en las condiciones jurídicas, administrativas, reglamentarias y de pensamiento actuales, México no podrá cumplir con los compromisos planteados en la agenda, y que el entusiasmo del gobierno mexicano fue eso: simple entusiasmo y discurso. *La nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento del Territorio y Desarrollo Urbano* tenía casi 10 años en discusión, y lo que facilitó su publicación, el 28 de noviembre de 2016, fue usarla como muestra del compromiso de México ante la nueva agenda

urbana, no sin antes someterla a una gran cantidad de recortes y modificaciones, cuyo resultado fue perder la oportunidad de contar con un marco jurídico de avanzada y de conservar la versión original propuesta por los técnicos. Este ejemplo remite al hecho de que en el tema urbano hay involucrados grupos de interés y relaciones de poder que se han manifestado a lo largo de toda la historia del urbanismo mexicano.

Gutiérrez Chaparro no sólo valida toda su argumentación en los tres pilares iniciales, crisis del paradigma tradicional en el urbanismo, teoría del urbanismo y análisis histórico de su devenir en México, sino que la fortalece al realizar una contrastación empírica con la planeación urbana en el Estado de México.

La obra es buena y oportuna, pero hubiera sido deseable abundar en el tema de las relaciones de poder que varios de los teóricos de la planeación, como Forester, Friedmann y Flyvbjerg, han discutido. Y el caso mexicano no es la excepción. Desde mediados de los años treinta, el proyecto Código Civil presentó una férrea oposición contra la idea de que el propietario pudiera disfrutar sus derechos y obtener también un beneficio social; algo semejante sucedió con el proyecto de la primera Ley General de Asentamientos Humanos y con muchas legislaciones estatales, y todos los días los planificadores urbanos están sujetos a presiones para favorecer ciertas circunstancias, dígame, intereses. La especulación y la corrupción son constantes en la planeación urbana en nuestro país y determinan fuertemente lo que pasa y lo que no. El tema del “régimen urbano” de Stone, entendido como las relaciones de poder que configuran las decisiones tomadas sobre una ciudad, se debe incluir en la reflexión sobre las ciudades en México.

El libro muestra una simpatía hacia la planeación comunicativa, pues plantea la inclusión de actores y la construcción de acuerdos que, en el contexto de los problemas descritos en el párrafo anterior, abre una línea de reflexión en torno a los planteamientos de la economía institucional, los cuales proponen la existencia de dos niveles de instituciones, uno general y relativamente rígido, al que suelen llamarle constitucional; y otro más flexible, regido por el primero y en el que se construyen los acuerdos, al que se le conoce como contractual. Esta idea parece deseable: contar con un orden institucional que marque reglas generales sobre los mecanismos y las formas de operar el nivel inferior, en el que se construirán los acuerdos sobre el desarrollo de la ciudad que propone la planeación comunicativa.

Ignacio Kunz Bolaños
Mayo del 2018.

Introducción

El estudio de la ciudad y su proceso de desarrollo y crecimiento es un tema vasto y complejo que durante décadas ha sido objeto de numerosos abordajes desde igual cantidad de perspectivas y corrientes de pensamiento; más ahora, cuando las nuevas realidades urbanas del siglo XXI han cambiado la escala de interpretación y acción en el territorio multiplicando las dimensiones de su complejidad; condición que nos lleva a reflexionar acerca de los desafíos para la acción en el nuevo contexto.

Por lo tanto, en primera instancia, debemos reconocer que históricamente el proceso de urbanización ha estado estrechamente relacionado con la variable económica. Para algunos especialistas, la ciudad surge cuando el hombre se vuelve sedentario, como resultado del aumento en la oferta de productos agrícolas; para otros, su aparición es producto de la concentración de población y de actividades, así como de la consecuente especialización productiva, pues argumentan 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; Mumford, 1979).

Como resultado de un análisis más riguroso, Ascher (2007) identifica tres momentos coyunturales en el proceso de evolución de la sociedad moderna y, con fines de identificar los cambios producidos en la ciudad, fundamenta su análisis en lo que él denomina *revoluciones urbanas modernas*. 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 zonificación.¹

Y aun cuando estos dos momentos en la historia de la ciudad se distinguen por su gran riqueza analítica, como veremos en la primera parte, es importante destacar la tercera revolución, ya que significa un cambio en la forma de pensar, construir y conducir la ciudad contemporánea. Desde esta perspectiva se explica el nuevo contexto al que hacemos referencia.

En este sentido, 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, se asocian al desarrollo tecnológico y a las comunicaciones; la influencia multidimensional de las nuevas estructuras sociales y el desarrollo tecnológico, junto con la indiscutible influencia de la economía global, multiplican los desafíos presentes.

Al 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, lo cual nos conduce a un cambio radical en la forma de entender la ciudad y de interpretar los nuevos procesos de urbanización.

Por mencionar sólo una de las aportaciones más representativas del estudio de este fenómeno, se destaca el trabajo de Edward Soja (2000), que, 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 los 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; por ejemplo, en las *Ciudades Carcelarias* se observa un encerramiento de la vida cotidiana bajo estrictas reglas de seguridad y en las *Simcities* se simula el imaginario urbano y la vida cotidiana.

¹ Probablemente, Le Corbusier y la *Carta de Atenas* sean los referentes más representativos, sin olvidar que Haussmann, Cerda, Howard y Sitte, entre otros, también se preocuparon por adaptar las ciudades a la sociedad industrial.

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 quien interpreta los fenómenos de 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 también seis formas distintas de apropiación del espacio: *el espacio disputado*, referido a aquellas áreas que por su localización y usos del suelo fungen 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* adquiere su forma bajo la lógica de los conjuntos habitacionales y de su realidad cotidiana, producto de su dinámica interior; *el espacio negociado*, surgido de la informalidad y la autoconstrucción; *el espacio ancestral*, 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, *el espacio insular*, 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 los discursos de Soja fundamentados en la experiencia de Los Ángeles, como caso paradigmático, o por el análisis de Duhau y Giglia para 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, lo cual genera distintos tipos de ciudades que se configuran y reconfiguran de manera permanente. Si bien se señalan algunas de sus manifestaciones recientes, la urbanización es un proceso de gran envergadura que desde la antigüedad ha transformado progresivamente la vida del hombre en sociedad y, sin duda, enfatiza la necesidad de intervención.

La dinámica de este proceso multidimensional, cuya manifestación más evidente es la expansión intensiva de la urbanización, se ha agudizado en el pasado reciente, porque, al menos desde los años noventa, hemos sido testigos de una gran concentración de población en áreas urbanas y residir en ciudades se constituye cada vez más en el modo de vida dominante en el mundo. Mientras en esos años el 43% de la población mundial vivía en ciudades, para 2015 este indicador se incrementó a 54% (ONU-Hábitat, 2016).

Esta tendencia de crecimiento incesante se ha caracterizado por un notable aumento en las cifras absolutas; de un promedio anual de 57 millones entre 1990 y 2000 pasamos a 77 millones entre 2010 y 2015. Este incremento ha sido diferenciado a lo largo del mundo, pues países y regiones han visto crecer su población urbana más o menos rápidamente; por ejemplo, entre 1995 y 2015, la tasa de crecimiento urbano

de África fue casi 11 veces mayor que la tasa de crecimiento en Europa para ese mismo periodo (ONU-Hábitat, 2016).

América Latina y el Caribe no son la excepción y, a pesar de la desaceleración de su crecimiento demográfico, son consideradas la región en desarrollo más urbanizada del mundo, ya que casi 80% de su población vive en ciudades (ONU-Hábitat, 2012). El proceso de urbanización latinoamericano ha mostrado un ritmo de crecimiento más lento en décadas recientes; no obstante, ha adquirido nuevas formas espaciales, producto del estilo de desarrollo periférico predominante, lo cual ha provocado otros problemas y desafíos para los próximos años relacionados fundamentalmente con la aguda disparidad espacial, la concentración de población y la desigualdad.

México no es ajeno a esta condición de la urbanización Latinoamericana. De entre los principales hallazgos de la Iniciativa Ciudades Prósperas, en el reporte para México 2016 se advierte que nuestras ciudades

han seguido un patrón de crecimiento expansivo, insustentable y descontrolado [...] incrementando sustancialmente el costo para proveer servicios públicos de calidad, y creando inequidades espaciales [...] con servicios públicos de mala calidad o inexistentes, y lejanos de los centros laborales. Adicionalmente, la densidad poblacional ha disminuido [...] agudizando los problemas de movilidad y reduciendo la calidad ambiental (ONU-Hábitat, 2016a:14).

Este fenómeno fue advertido también por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) vigente al reconocer que la expansión desproporcionada de la mancha urbana es uno de los principales efectos de la urbanización en México, y que tanto la política de vivienda como el mercado de suelo son los aspectos que mayor influencia han tenido en este proceso de expansión, pues la producción de vivienda en lugares cada vez más alejados de los centros urbanos ha reforzado el patrón de urbanización periférica de baja densidad, el cual, hasta el día de hoy, tiene importantes efectos negativos en la cohesión social, la economía, la conectividad y la sustentabilidad de las ciudades (DOF, 2014).

Desde esta perspectiva, y con base en los propósitos de este trabajo, 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 hace énfasis en la necesidad de trabajar en el desarrollo de políticas urbanas adecuadas, así como en 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 en materia de movilidad, segregación espacial, dotación de infraestructura y gobernabilidad.

Objeto y dirección

Esta línea de argumentación revela la intensificación de un problema que sin duda se sostiene en mayores evidencias y se explica desde diversas perspectivas; sin embargo, aporta elementos suficientes para abordar la planeación urbana como tema central de este trabajo, el cual reconoce que los desafíos de nuestro campo de conocimiento son mucho mayores que en cualquier otro momento, pues encara la agudización del proceso de urbanización, característica de las ciudades en la segunda década del siglo XXI.

Precisamente, al reconocer las limitaciones en la acción territorial, este trabajo enfatiza la necesidad de renovar los actuales esquemas de intervención bajo el supuesto de que el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea.

Poco se ha explorado en el ámbito de la generación de conocimiento y creemos que los limitados resultados se relacionan con que el conocimiento disponible es insuficiente y que la investigación en planeación urbana desde una perspectiva disciplinaria es escasa; los esfuerzos se dirigen al fenómeno urbano-metropolitano desde una perspectiva problemática o de evaluación de la acción institucional en lugar de considerar aspectos metodológicos, instrumentales y, sobre todo, de reforma teórico-conceptual.

Cada vez es más frecuente encontrar en literatura especializada discursos en torno a que las formas tradicionales de conducción del desarrollo urbano deben adecuarse a las exigencias de la sociedad y del territorio; sin embargo, al menos desde el campo de la Planeación Urbana, poco hemos avanzado en la tarea de renovación de los instrumentos de conducción del desarrollo urbano. Al respecto, al menos en México, las actuaciones públicas han estado sumergidas en una crisis asociada con la obsolescencia instrumental de la acción territorial, cuyas respuestas han logrado resolver parcialmente la complejidad presente.

Salvo los estudios sobre la urbanización en América Latina o los de carácter sectorial, limitados a la descripción y solución de situaciones problemáticas de la ciudad, en nuestro país no existen estudios previos sobre el proceso de evolución de la planeación urbana desde una perspectiva disciplinaria que permita identificar tanto las ideas y las escuelas precursoras como las experiencias relevantes que, al menos durante buena parte del siglo pasado, permearon las iniciativas emprendidas en la construcción del marco teórico-conceptual e instrumental-metodológico de la planeación urbana mexicana.

Se identifica una tendencia hacia los estudios relacionados con el análisis de problemas y fenómenos sectoriales, como la vivienda, el suelo, la infraestructura, los servicios, la expansión metropolitana, la gestión, la sustentabilidad o la marginalidad,

sin preocuparse por abordar las principales influencias teóricas que sustentan la planeación urbana, así como sus respectivas tendencias.

En la tarea de repensar los fundamentos de la planeación urbana mexicana a partir de este planteamiento, se analiza el caso del Estado de México como un claro reflejo de la situación observada a nivel nacional en esta materia. No se registran acciones dirigidas a fortalecer teórica y metodológicamente la planeación urbana, porque al menos el proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano se ha distinguido por seguir los mismos preceptos de sus antecesores.

A nivel teórico-metodológico no se advierte un cambio real en las nociones que soportan la base instrumental para el desarrollo urbano; tal vez, el Estado de México sea uno de los casos más reveladores a nivel nacional, aun cuando indicadores básicos lo colocan como una de las entidades más dinámicas del país en rubros como su aportación al PIB o por el alto nivel alcanzado en la oferta de servicios especializados.²

Con este planteamiento de base, partimos del **SUPUESTO** de que el carácter estacionario en la discusión de la planeación urbana en México y la obsolescencia de sus fundamentos se manifiesta en el agotamiento del modelo tradicional en las diferentes ciudades del país; especialmente, en el Estado de México se ha dejado al margen la posibilidad de aprender de la nueva información empírica y científica, porque en lugar de favorecer la inclusión de renovados criterios técnicos o de servir de base para el desarrollo científico en este campo, la evolución de la planeación urbana ha estado dirigida a engrosar su carácter normativo en detrimento de su carácter sustantivo.

En este contexto, y bajo el supuesto de que la planeación urbana en el Estado de México ha sido ajena a la innovación desde su concepción y puesta en marcha, esta investigación tuvo como eje el siguiente sistema de hipótesis:

Hipótesis 1: el problema teórico

En el proceso de evolución de la planeación urbana en el Estado de México se observa que no se avanza en la misma dirección, respecto de los desarrollos recientes en este campo del conocimiento, porque mientras en el ámbito de la teoría de planeación como eje teórico principal se transita hacia la consolidación de un paradigma emergente en el contexto del pensamiento posmoderno, en la entidad los fundamentos del modelo vigente se asocian con un obsoleto cuerpo conceptual influido por ideas modernistas y al margen de la nueva información empírica y científica.

² 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 personas (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 (INEGI, 2015).

Hipótesis 2: el problema metodológico

Los rasgos que definen la situación urbana en el Estado de México demuestran la obsolescencia de los instrumentos de conducción del desarrollo urbano y, aún cuando se comienzan a aplicar esquemas emergentes de gestión, el modelo vigente y las instituciones condicionan el tránsito hacia un estilo de planeación urbana de vanguardia teórica e instrumental.

Esta orientación hipotética revela las escasas posibilidades de tránsito y adopción del conjunto de planteamientos emergentes que se desprenden de la discusión reciente en el campo de la planeación urbana y, para probarlo, la revisión crítica de su proceso de evolución se constituye como la base argumentativa principal.

Con base en este planteamiento, el trabajo tuvo como **OBJETIVO** principal realizar una evaluación teórico-crítica de la planeación urbana en el Estado de México, para identificar sus debilidades y proponer alternativas reformistas sustentadas tanto en los aportes y tendencias emergentes de la teoría de planeación como en las directrices recientes de política internacional en materia de asentamientos humanos.

La teoría de planeación fue la base argumentativa de este trabajo desde el comienzo; no obstante, en la última etapa, la discusión se fortaleció con los aportes del Programa Hábitat de Naciones Unidas a propósito de la Conferencia Hábitat III. Esta línea temática no estaba prevista, sin embargo, sirvió de base para futuros desarrollos conceptuales y abrió un espacio de crítica y análisis sobre lo realizado en esta materia en nuestro contexto.

Es claro que el discurso internacional obedece a situaciones de coyuntura pero, independientemente del carácter político o ideológico de las orientaciones del Programa Hábitat de Naciones Unidas, coincidimos con el diagnóstico, la intención y la prospectiva, tratados en el capítulo 3, pues fortalecen nuestro argumento sobre los desafíos para la planeación urbana, así como los retos que enfrenta la nueva agenda urbana, relacionados con reformas políticas urgentes y la acción en el nuevo contexto.

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.

Se espera que nuestras contribuciones sirvan de base para actualizar la base disciplinaria de la planeación urbana en un contexto de urgente reforma del modelo tradicional.

Estructura y alcance

Para alcanzar nuestro objetivo, la estructura del libro comprende dos partes principales. La primera, “Planeación urbana: historia, teoría y tendencias emergentes”, está integrada por tres capítulos en los que se presenta el abordaje teórico-histórico de la planeación urbana, de cuyos aportes se construye la base argumentativa en asociación con los supuestos de la hipótesis 1 “el problema teórico”.

Y la segunda, “La planeación urbana en México: evolución y crisis del modelo. Bases para la experiencia en el Estado de México”, analiza, a lo largo de cuatro capítulos y desde una perspectiva histórica, el caso de la planeación urbana mexicana, así como la experiencia en el Estado de México en asociación con los supuestos de la hipótesis 2 “El problema metodológico”, presentándose al final la propuesta de reforma de la planeación urbana en respuesta a las exigencias que se advierten tanto en el ámbito de la discusión teórica como en el de la política internacional.

Primera parte

Como base para la discusión acerca de las tendencias de la planeación urbana desde la perspectiva teórica, el libro comienza con el análisis de su proceso de evolución. El capítulo uno presenta un recorrido histórico con el objeto de identificar sus orígenes que, sin duda, nos refieren al campo del urbanismo; se considera un gran periodo histórico que va desde sus prácticas tempranas en la antigüedad hasta la segunda posguerra, pasando por la Revolución Industrial, cuyas repercusiones favorecieron la formalización del urbanismo como disciplina de cuya evolución surge la planeación urbana como herramienta de intervención racional-funcional en la ciudad.

Del análisis de esta perspectiva modernista,³ como resultado de las transformaciones ocurridas durante al menos la segunda mitad del siglo XX, se pueden identificar dos momentos de crisis del paradigma de la planeación urbana: el primero cuando la tradición físico-espacial del modelo de posguerra se complementa porque no se sustituye del todo con el enfoque racional-sistémico en el marco de la teoría de sistemas y del pensamiento racional.

Y el segundo, aún en etapa de maduración, comienza a manifestarse por la eventual sustitución del enfoque racional-sistémico por el comunicativo que encuentra sustento en los desarrollos recientes de la teoría de planeación provocando una importante transformación del pensamiento planificador.

³ Probablemente, el estilo inspirado en la *Carta de Atenas* sea el principal referente del proyecto modernista.

Con este argumento, en el capítulo dos se da paso a la discusión general de la teoría de planeación destacando sus principales tradiciones de pensamiento, con el propósito de enfatizar sus fortalezas disciplinarias, así como sus debilidades que nos conducen al tema de los sistemas complejos en planeación. Esta discusión es de especial interés para nuestro trabajo porque de la relación entre teoría de planeación y sistemas complejos se distingue al enfoque comunicativo como el paradigma emergente de la planeación contemporánea.

Desde el campo de la teoría de planeación, a lo largo de este capítulo el análisis se dirige especialmente a explorar las contribuciones de este enfoque desde los postulados de Jürgen Habermas, cuyas aportaciones a nuestra área de conocimiento son reconocidas en numerosos trabajos sobre evolución y tendencias de nuestra disciplina. Entre otras aportaciones, en ellos se destaca que este enfoque pone especial atención a que la complejidad de los procesos de cambio recientes revela la necesidad de un estilo de planeación más plural y heterogéneo, consciente de las relaciones de poder y, a la vez, más sensible a las necesidades y demandas sociales.

Asimismo, este modelo se caracteriza por favorecer el diálogo y la negociación para lograr consensos;⁴ así como años atrás los temas de debate giraban en torno a la implementación y la acción, ahora la discusión resalta como sus componentes centrales las ventajas de la comunicación y la negociación.

Así planteado, desde los aportes de los dos primeros capítulos, pudimos constatar las transformaciones del paradigma de la planeación urbana desde una perspectiva disciplinaria, pues identificamos su evolución y sus tendencias recientes en el nuevo contexto que, sin duda, ha modificado las nociones de racionalidad, eficacia, eficiencia y trascendencia, propias de nuestra disciplina.

Como complemento de la discusión teórica, en el capítulo tres se analizan las directrices de transformación de la planeación urbana promovidas por el programa Hábitat en el marco de la Nueva Agenda Urbana, adoptada en octubre de 2016 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III, cuyos lineamientos en materia de asentamientos humanos se constituyen como una de las líneas de acción internacional más influyentes.

En el análisis se destacan tanto los lineamientos recientes de la política internacional como las exigencias de la agenda global en esta materia; de manera semejante a la discusión teórica de los capítulos precedentes, la preocupación internacional re-

⁴ Contribuciones como las que aquí se anticipan sirvieron de base para la reflexión propositiva del libro sobre las opciones de reforma de los Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México a partir de los postulados de este enfoque, orientándonos especialmente al fomento de la participación social.

vela la necesidad de promover un proceso de reflexión y reforma de los fundamentos de la planeación urbana con el objeto de adaptarlos a las exigencias que se advierten a nivel internacional desde la perspectiva disciplinaria y desde el ámbito de la acción pública.

Al revisar diversos documentos y declaratorias del programa Hábitat, se advierte que la planeación urbana ha cambiado poco y que, además, en países en desarrollo como el nuestro, la perspectiva tradicional persiste; por lo tanto, desde diferentes enfoques se hace un llamado a reflexionar acerca de los alcances del modelo vigente con el propósito de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano.

Con base en estas orientaciones teóricas y de referencia, la segunda parte tiene como propósito examinar el estado del conocimiento de la planeación urbana en México –con el Estado de México como caso de estudio– y determinar en qué medida sus fundamentos se encuentran asociados con las bases, principios, orientaciones y tendencias, destacados en la primera parte donde se revisaron tres componentes fundamentales en el estudio de la planeación urbana: su historia, su soporte teórico y sus tendencias emergentes en el contexto actual.

Segunda parte

Desde una perspectiva metodológica, las evidencias integradas en la primera parte del libro cobran sentido al contrastarlas con el análisis de la experiencia mexicana y, particularmente, con la del Estado de México. Sin embargo, no sólo se trata de integrar evidencias que desde la contraparte empírica, pueda verificarse su impacto según las tendencias teóricas y/o aquellas derivadas de la experiencia internacional sino que además, la historicidad implícita en el análisis de la experiencia mexicana es producto de reconocer la ausencia de trabajos que ofrezcan un panorama amplio, actualizado, integral y en retrospectiva sobre las principales influencias, actores y fundamentos de la planeación urbana en México.

Según este planteamiento, en el capítulo cuatro se presentan las principales coyunturas de intervención urbanística en México desde la época colonial hasta las experiencias pioneras de principios del siglo XX; el análisis está precedido de un repaso de las intervenciones pioneras en la ciudad hispanoamericana, referente clave para entender la actual conformación de las ciudades de América Latina.

La innegable influencia fundacional en México se expresa en iniciativas quizá aisladas pero que se constituyen como coyunturas destacadas de la propia evolución y crecimiento de las ciudades en nuestro país. De este periodo inicial se destaca el plano regulador de Castera, considerado la experiencia inicial del urbanismo moderno en México; años más tarde, iniciativas asociadas con el urbanismo Francés caracterizan la

forma y el trazado de la ciudad durante el siglo XIX; asimismo, en esos años, iniciativas como el periodo de Reforma, la desamortización o regímenes como el Porfiriato se expresan espacialmente como un mosaico de manifestaciones diversas.

En particular, de las evidencias examinadas a lo largo del capítulo, se destaca que, como resultado de la experiencia acumulada, al menos desde comienzos del siglo XX, en nuestro país se forja un modelo influenciado por los fundamentos del urbanismo moderno de la época, cuyos principios de funcionalidad, orden, estética y salud pública se constituían como las nociones comúnmente aceptadas en esa área del conocimiento. Su principal precursor fue el arquitecto Carlos Contreras.

La labor desarrollada por el grupo de profesionales pioneros, encabezados por Contreras, se distinguió por definir a la planeación urbana como el arte de proyectar, trazar y construir ciudades a partir de entender su forma y patrón de crecimiento y, para efectos de conducir su desarrollo en forma armoniosa y ordenada, incorporan la figura del plano regulador.

Por su parte, el cuerpo central del capítulo cinco se revela como la base fundamental para explorar las bases y experiencias que llevan a nuestro país a la institucionalización de la planeación urbana en 1976; coyuntura caracterizada por un contexto de urbanización acelerada que se favoreció por el proceso de industrialización, iniciado en los años cuarenta del siglo pasado. Para este periodo, la planeación urbana tuvo un notable impulso con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

En consonancia con el impulso dado a la planeación urbana por el gobierno federal, en distintas regiones del país se llevaron a cabo iniciativas para promover la institucionalización del ordenamiento urbano como principio paradigmático del quehacer público.

En el capítulo seis se analiza el caso del Estado de México, cuya experiencia es profundamente reveladora, no sólo por presentar las primeras iniciativas que preceden la propia política federal en materia de ordenamiento territorial (a través del Instituto AURIS, por ejemplo), sino porque tal vez fue una de las entidades federativas donde de manera más clara se replica el modelo de planeación urbana promovido a nivel nacional.

Desde esta perspectiva, se examinan evidencias de la experiencia institucional del desarrollo urbano en el Estado de México y se documentan sus acciones institucionales, normativas e instrumentales; en particular, desde esta triple vertiente, se analiza la ciudad de Toluca como nuestro caso de estudio. Mediante el análisis de esta experiencia particular que comienza con el primer plan de desarrollo urbano de 1985 hasta el vigente de 2014, se pudo constatar que a nivel local no existe el interés por renovar los planes de desarrollo urbano desde el punto de vista metodológico.

Como resultado del análisis de evidencias de este capítulo, pudimos demostrar la obsolescencia de la planeación urbana en el Estado de México frente a las propues-

tas que surgen desde la perspectiva teórica y el ámbito de la política internacional, identificadas en los capítulos 2 y 3 del presente trabajo.

Con base en esta afirmación y su contraparte argumentativa, en una suerte de balance de la experiencia nacional y la del Estado de México, el análisis revela resultados paradójicos, como que el notable impulso de la planeación urbana en México –y en el Estado de México– a finales de los setenta y principios de los ochenta estuvo condicionado por el deslizamiento progresivo de la política del Estado en favor de la cuestión económica y social, lo cual ha propiciado el desmantelamiento –progresivo también– de las instituciones asociadas con el desarrollo urbano como una tendencia dominante que prevalece actualmente.

En consecuencia, el modelo promovido en esos años se torna obsoleto y durante los últimos cuarenta años no se indican evidencias de un tránsito hacia un modelo de planeación renovado, lo cual provoca, entre otros efectos adversos, que la capacidad pública para asumir compromisos derivados de la agenda internacional sea muy limitada o que el conocimiento disponible en este campo sea insuficiente para encarar la agudización del proceso de urbanización que caracteriza a nuestras ciudades en la segunda década del siglo XXI.

En este escenario, en el capítulo siete se propone una reforma de la planeación urbana considerando las exigencias que se advierten tanto en el ámbito de la discusión teórica como en el de la política internacional. La reflexión propositiva revela pautas y opciones de reforma de los Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México que se desprenden de los desarrollos recientes de la teoría de planeación y se orientan especialmente al fomento de la participación social, una de las principales exigencias de la agenda internacional.

En efecto, nuestra propuesta se inscribe en las líneas de acción que surgen desde el ámbito internacional y, en esa medida, consideramos que es vigente y se asocia con las aspiraciones de Hábitat III. La conferencia se constituye como la base de nuestro planteamiento propositivo; para ello, el último capítulo parte de una reflexión integral sobre las debilidades de la planeación urbana mexicana frente a las pretensiones globales de un modelo renovado, que debería ser producto de un proceso de reforma de los actuales esquemas de conducción del crecimiento y desarrollo de la ciudad.

Se advierte que no somos una experiencia modelo para la escena internacional; por el contrario, los resultados de este análisis demuestran que, en los hechos, nuestro camino al desarrollo sostenible como eje de las aspiraciones de Hábitat se conduce sobre bases teórico metodológicas que rondan las cuatro décadas y el Estado de México se constituye como una experiencia reveladora. Nuestra propuesta busca superar en alguna medida esta condición.

PRIMERA PARTE

Planeación urbana:
historia, teoría y tendencias emergentes

Capítulo I

Planeación urbana: contexto histórico y crisis

1. El Urbanismo como medio de intervención en la ciudad: trazos históricos y tendencias post-industriales

Desde tiempos remotos y hasta la actualidad, el proceso de urbanización ha transformado la estructura espacial, social, económica y política de la ciudad, con énfasis en la modificación constante del patrón de asentamiento y distribución espacial de la población, debido a que los flujos del campo hacia la ciudad son de tal magnitud que ésta no es capaz de ofrecer respuestas a dicha dinámica de crecimiento, lo cual provoca, entre otros fenómenos relevantes, concentración y falta de oportunidades en detrimento de la calidad de vida de la población de manera que el hombre, desde diferentes perspectivas y momentos históricos, ha tratado de intervenir en la configuración del espacio que habita, siempre buscando el equilibrio entre los diferentes elementos y actividades que conforman la ciudad.

Así, la práctica del urbanismo, como medio para el estudio e intervención de la ciudad se remonta a las primeras formas de crecimiento de los núcleos de poblamiento, cuya expansión se favoreció siguiendo los ejes de comunicación a partir de la aldea o núcleo inicial; no obstante que este tipo de crecimiento, llamado *orgánico* o *espontáneo*, parece ajeno a toda normativa, en opinión de Gioja (1971), el crecimiento de las ciudades en la antigüedad indudablemente siguió criterios de forma, estructura y función.

O como lo comenta Capel (2002), ninguna sociedad pudo haberse desarrollado sin normas sobre la propiedad, la jerarquía social o las relaciones de convivencia, lo cual afecta, de una u otra manera, la organización del espacio. Por lo tanto, la disposición de las viviendas y el uso del suelo se regularon explícita o implícitamente y se

hizo necesario disponer de normas que impidieran la invasión de propiedades o la ocupación del trazo de caminos.

La traza urbana resultante de un crecimiento de este tipo derivó en un plano irregular en el que dominaban las iniciativas individuales y fragmentadas, aunque no por ello ausente de normas. Trabajos como Capel (2002), Terán (1969) y Spreiregen (1965) demuestran que el florecimiento y la consolidación de la ciudad antigua se dio a partir de esquemas irregulares de crecimiento, al menos hasta el Renacimiento, al difundirse los ideales del orden y la regularidad que, desde la perspectiva urbana, se traducen en esfuerzos por regularizar las calles y ordenarlas, así como en la preocupación por la higiene y la limpieza.

Y aun cuando los ideales renacentistas suponían también la difusión de modelos regulares para la expansión y creación de nuevas ciudades, el crecimiento de las ciudades se siguió realizando de acuerdo con un plano poco regular. Además, junto con el plano irregular y su relativa carga normativa, basada en la adaptación del trazo urbano al emplazamiento natural de la ciudad, en el proceso de estructuración histórica de la ciudad, fue utilizado, paulatinamente, el diseño ortogonal de inspiración renacentista, considerado como la expresión racional del trazado ordenado de la ciudad y sus áreas de expansión.¹

Si bien los autores de referencia señalan que aún cuando el crecimiento de la ciudad siguió su trazo con la influencia de ambos planos, años más tarde se vio influenciado por intereses militares que se expresaban en la construcción de murallas, lo cual contribuyó a la estructuración de la vida urbana promoviendo la solidaridad y agudizando los conflictos sociales; sin embargo, las murallas también expresaron la capacidad política, económica, administrativa, así como los valores culturales de aquellos que vivían dentro de ellas ejerciendo dominación en vastos territorios del exterior.

En consecuencia, fortificaciones cada vez más amplias y complejas para la defensa del territorio y de los intereses económicos y políticos tuvieron también repercusiones en la definición y evolución de la forma urbana, es decir, la muralla se convertía en una barrera al crecimiento de la ciudad favoreciendo la densificación intramuros y la elevación de edificaciones;² no obstante, fue rebasada favoreciendo el poblamiento exterior al punto que el paulatino adosamiento de viviendas condujo a su debilitamiento y a la pérdida de su poder defensivo.

¹ Aparentemente contradictorios, la realidad urbana actual demuestra la coexistencia o yuxtaposición de ambos modelos, siendo el ortogonal el que prevalece y al que se asocian otros elementos urbanos estructuradores, como la calle, la plaza, las manzanas, las parcelas y las edificaciones.

² Las murallas no sólo eran externas o de defensa, servían también para el aislamiento interno de zonas determinadas formando ciudadelas interiores.

Por su parte, en un momento histórico distinto, los cambios en la estrategia militar, junto con el debate higienista, impulsado desde comienzos del siglo XIX, dejan a las murallas sin objeto y conducen a su destrucción; producto de las necesidades propias de la expansión urbana, dado que se constituían como un obstáculo para la valorización del terreno inmediato, pero, sobre todo, porque asfixiaban e impedían el desarrollo de la ciudad.³

Hasta este punto, y sin ser exhaustivos, en la revisión de la obra de Capel (2002), Terán (1969) y Spreiregen (1965) se han identificado al menos cuatro elementos que en mayor o menor medida dan cuenta de la intervención del hombre en la configuración del espacio urbano:

1. En estrecha asociación con el surgimiento y desarrollo de la ciudad antigua, encontramos el *plano irregular* como forma de conducción del crecimiento que, con una relativa carga normativa, seguía el trazo de caminos y carreteras; se consideran, además, asentamientos preexistentes, antiguas rutas, límites de campos agrícolas o barreras naturales, entre otros elementos estructuradores.
2. En paralelo al trazo irregular y derivado de los ideales renacentistas, el *plano ortogonal* se hace presente como expresión del deseo humano de ordenar la fundación y el crecimiento de la ciudad bajo criterios de racionalidad, siendo posible observar la coexistencia o yuxtaposición de ambos modelos.
3. La influencia de la organización militar en el crecimiento de la ciudad se manifiesta con la construcción de la *muralla*, elemento que si bien en un primer momento estructuraba el espacio interior propiciando la densificación, la edificación en altura y la presencia de ciudadelas, más tarde vería rebasados sus límites incorporando el espacio exterior; no obstante, en algunas ciudades no fueron construidas murallas, lo cual favoreció una más fácil y ordenada expansión suburbana.
4. Por último, el *debate higienista* tuvo especial importancia en la evolución de las ideas del urbanismo, pues, a comienzos del siglo XIX, promovía la necesidad de aireación y sol en las viviendas y, en consecuencia, una mayor demanda de espacio libre en la ciudad. En particular, las condiciones de los barrios obreros de las ciudades británicas impulsaron medidas para solucionar el problema, con lo cual se inició la práctica formal del urbanismo.

Desde esta perspectiva, y no obstante su generalidad del análisis histórico comentado, durante este largo periodo y hasta el advenimiento de la Revolución Industrial,

³ De este largo periodo se tiene como legado ciudades cuya estructura, frecuentemente irregular, hoy prevalece dificultando su adecuación a los nuevos esquemas de ordenamiento urbano.

la práctica del urbanismo se caracterizó por su fuerte contenido empírico, dirigido al análisis de la ciudad como forma física, susceptible de composición formal y de apreciación estética, evidentemente ligada con el campo de la arquitectura, pues desde esta disciplina la ciudad se construye y se configura al incorporar criterios de funcionalidad en situaciones aisladas. Para este periodo, Sánchez (1999) considera al Urbanismo como un problema estético-formal, mientras que Ducci (1999) lo asocia con la capacidad empírica del hombre de aplicar el conocimiento adquirido para adaptar la ciudad a sus necesidades.

La práctica del urbanismo se encuentra asociada con el surgimiento de la ciudad y con la necesidad del hombre de organizar el espacio en el que vive y se desarrolla; sin embargo, el urbanismo moderno surge tras la Revolución Industrial, en un contexto donde los problemas económicos, sociales y políticos de una sociedad en plena transformación favorecen el desarrollo de una reflexión crítica sobre estas cuestiones y las propuestas de *ciudades ideales* forman parte del pensamiento de la época.⁴

En Inglaterra, los efectos de la Revolución Industrial se sienten con notoria anticipación respecto de las demás naciones, lo cual da lugar a diversos movimientos reformistas que actúan a partir del siglo XIX bajo algunas líneas operativas, como el movimiento a favor de los parques urbanos (*Public Walks Movement*), los progresos de la ingeniería y de la legislación sanitaria, la reforma de la vivienda plasmada en las *Industrial Villages* y en las barriadas de iniciativa pública, construidas en el área londinense (Sica, 1981).

Destacan los *ensanches* de las ciudades españolas, que previeron espacios para jardines y parques, también con funciones ornamentales e higiénicas. De este conjunto de proyectos, sobresale el de Barcelona, elaborado por Cerdá,⁵ el cual se convirtió en una referencia inevitable de todos sus sucesores; de hecho, en la obra de Sica (1980) se señala que el plan elaborado por Cerdá, concebido sobre una entonces avanzada concepción de las perspectivas territoriales de desarrollo para el contexto europeo, se convierte en el instrumento oficial para el crecimiento de Barcelona.

Asimismo, de este periodo destaca la obra de Haussmann en París, cuyas acciones se tradujeron en un notable proceso de renovación de la capital francesa haciendo converger en ella el enorme potencial técnico-operativo, conducido por la autoridad pública, para la reorganización de la administración de los servicios y redes urbanas

⁴ Este conjunto de propuestas son consideradas por Benévolo (1967) como utopías urbanas, cuyos principales exponentes son Owen, Saint Simon, Fourier, Cabet y Godin.

⁵ En opinión de autores como Sánchez (1999) y Hardoy (1988), el término urbanismo deriva del concepto urbanización, introducido al español por Cerdá para designar una nueva disciplina, la ciencia de la organización de las ciudades.

(*resseaux*). Higiene, tráfico, estética y valores ideológicos, fines políticos y policiales, y promoción económica son algunos elementos del modelo impulsado por Haussmann, quien, siendo prefecto de la ciudad, logró tener una gran influencia sobre las clases dominantes de la Europa occidental (Sica, 1980).

1.1 La perspectiva crítica

Choay (1970) menciona que la fisonomía de la naciente ciudad industrial provocó el surgimiento de una corriente crítica y polémica que veía a la ciudad como un proceso patológico. Por lo tanto, al denunciar las deplorables circunstancias higiénicas prevalentes y al ser la clase obrera la más afectada, emana la crítica a la sociedad industrial; y los trabajos de Marx y Engels son de los más representativos, pues incluyen temas de debate en torno a las condiciones urbanas producidas por la industrialización, asociadas con factores económicos, políticos y, sobre todo, sociales.

En este sentido, y aunque no es objeto de este trabajo discutir con profundidad la diversidad de posturas críticas de la ciudad, conviene mencionar que en esta perspectiva se ubican las diferentes corrientes de pensamiento que, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, sobre todo en Europa, estudian la ciudad en el contexto de la entonces emergente sociedad industrial, en donde lo urbano se concebía como la expresión física de los fenómenos sociales de los que se buscaba una explicación.

A pesar de las diferencias y de los eventuales contrastes, el conjunto de visiones y corrientes de pensamiento concibieron a la ciudad como el contexto donde, producto del nacimiento y desarrollo del capitalismo, se reprodujeron nuevas formas de convivencia social y producción económica, que en mayor o menor medida denotaban rasgos particulares de una emergente sociedad que, espacialmente, se expresaría en múltiples y complejas manifestaciones.

Desde esta perspectiva, la ciudad fue considerada invariablemente como el contexto donde se gestaba la entonces moderna sociedad capitalista; como espacio de valores, poder y dominación; como punto de encuentro y convivencia; como expresión económica y demográfica; como sistema natural de competencia; como estructura espacial y social o como el espacio propicio para la reproducción social y del capital.

Con todo y su crítica, cuando en Inglaterra se concretan los primeros logros del urbanismo moderno al ponerse en práctica formas elementales de control y atención del crecimiento urbano de la naciente ciudad industrial con experiencias como las primeras urbanizaciones suburbanas favorecidas por los sistemas de transporte, la experiencia madurada en este campo es el marco que hacia finales del siglo XIX propicia una idea simple y sugestiva destinada a predominar las concepciones del urbanismo en el mundo, al menos, durante los tres primeros decenios de siglo XX, al punto de

generar un fuerte movimiento de opinión, sobre todo en Europa y en Estados Unidos: la *Ciudad Jardín* (Sica, 1981).

1.2 La Ciudad Jardín: enfoque de coyuntura

El plano ortogonal, tan influyente hasta finales del siglo XIX, empieza a mostrar signos de agotamiento, y la aproximación desde la perspectiva estético-formal deja de ser la tradición dominante del urbanismo; no obstante, la preocupación por la forma urbana adquiere un nuevo discurso esteticista como reacción frente a la naciente ciudad industrial, cuyos principales representantes fueron la corriente francesa de la *composición urbana*, la norteamericana de la *City Beautiful*, así como los trabajos del austriaco Camillo Sitte, quien se preocupa por la pérdida de los valores estéticos a consecuencia de la industrialización; de hecho, en Alemania fue más clara su influencia (Sánchez, 1999; Sica, 1981).

Considerado como una ampliación del movimiento a favor de los parques urbanos (*Public Walks Movement*), el de la *City Beautiful* plasma las aspiraciones de una nueva organización de la ciudad en función del interés público. Como marco para su promoción, tiene la Exposición Universal celebrada en Chicago en 1893; proyecto elaborado por Daniel Burnham, en el que a través de planes y proyectos se materializa una avanzada actuación de las diferentes instancias para la administración urbana de la ciudad citada; en esta histórica exposición se buscaba demostrar las posibilidades de controlar, con un proyecto maestro, el desarrollo de la ciudad en sus áreas nodales y más significativas (Sica, 1980a; Munizaga, 2000).

Bajo este esquema, durante los primeros años del siglo XX, se planifican distintas ciudades norteamericanas; entre ellas, Chicago (Plan de 1909), cuya exigencia por resolver el problema urbano relacionado con la gestión y la dirección de la ciudad da lugar a una nueva forma de actuación, dominante durante al menos las primeras dos décadas del siglo que comenzaba: el *zoning* se perfila entonces como el medio de reglamentación de las densidades y los usos del suelo para áreas específicas de las ciudades en Norteamérica, el cual fue utilizado previamente en Alemania.

Por su parte, en el contexto europeo, las soluciones para la organización de la ciudad tenían una fuerte influencia de la *École de Beaux Arts* de París, en términos de favorecer la incorporación de diagonales y grandes perspectivas en equilibrio con grandes espacios abiertos, donde los parques y jardines se constituían como importantes elementos estructuradores de la ciudad y, a su vez, como elementos esenciales en el diseño total de los planes de intervención⁶ (Sica, 1980a; Capel, 2002).

⁶ Como será comentado en el capítulo 4, en México es notoria la influencia de esta corriente en los trabajos realizados, entre otros, por Miguel Ángel de Quevedo a principios del siglo XX.

Desde esta perspectiva, siguiendo a Capel (2002), el jardín se revaloriza como elemento urbano estructurador del espacio por su función estética, higiénica, ornamental o recreativa; y al establecer una asociación entre vivienda y naturaleza también fueron necesarios nuevos diseños de tramas urbanas asociados tanto a espacios abiertos y ajardinados como a una baja densidad.

Estas nuevas líneas de diseño y desarrollo para la ciudad condujeron finalmente al nacimiento del modelo de la *Ciudad Jardín*; forjado por Ebenezer Howard a finales del siglo XIX, como una alternativa para la vivienda insalubre de los grupos populares y para las fuertes densidades que habían alcanzado las grandes ciudades; particularmente, destaca el caso de Londres (Capel, 2002).

Así, al surgir suburbios residenciales de diversa cualificación⁷ bajo el amparo de las ventajas del mercado de suelo para la clase media y de las nuevas orientaciones del crecimiento, la tendencia a la habitación individual suburbana se consolida y sirve como marco para que, desde una perspectiva teórica, Howard sentara las bases del movimiento a favor de la *Ciudad Jardín*; concebido, originalmente, como alternativa a la concentración metropolitana y con un marcado carácter social que, sin limitarse solamente al diseño de amplios espacios abiertos, se erigía como un nuevo modelo de organización urbana y como un movimiento de reforma social en busca de mejorar la vida en las ciudades, basado en el colectivismo, la organización local y el autogobierno (Sica, 1980; Capel, 2002).

1.3 Otros modelos destacados

Durante los primeros años del siglo XX, Garnier, formado en las filas de la École de Beaux Arts de París e influenciado por las ideas Haussmannianas, comienza a estudiar las alternativas para una posible organización de la entonces ciudad moderna. Argumenta que tanto la fundación como la expansión de la ciudad obedecen a las necesidades de la producción industrial y con esa idea –así como Howard promueve el modelo de la *Ciudad Jardín*– impulsa la *Ciudad Industrial*, como un modelo urbano organizativo en el que estarían plasmados ideales socialistas relativos al compromiso público a favor de la ciudad y, dada su precisión, constituyó la síntesis más avanzada de las nuevas posibilidades de organización urbana que se haya elaborado con anterioridad a la *Carta de Atenas*⁸ (Sica, 1981).

⁷ Con la Revolución Industrial, la separación espacial entre las diversas actividades y entre las clases sociales se presenta como componente estructural de las aglomeraciones urbanas.

⁸ Influyente ordenamiento que será abordado en el apartado siguiente.

En el mismo periodo, Geddes realiza una propuesta, cuya visión, influenciada tanto por el pensamiento darwiniano de evolución como por la imagen de organismo vivo, pretendía reintegrar el problema urbano a su contexto global; es decir, ante el desarrollo desequilibrado de las grandes ciudades industriales, un proyecto de creación o reforma urbana debía ir precedido por una vasta investigación dirigida al conjunto complejo de los factores que coexisten en la ciudad.

Su concepción parte de considerar al espacio urbano como un conjunto integral en constante movimiento y evolución a diferencia de las apreciaciones parciales y estáticas que permeaban a las otras propuestas de la época; de hecho, frente a la complejidad implícita en modelos como el de Howard, el carácter integral y sistemático de las propuestas de Geddes favorecieron la instrumentación de proyectos, cuya naturaleza, impacto y magnitud requerían de análisis minuciosos como soporte principal (Spreiregen, 1965; Sica, 1981).

Geddes se preocupó por captar tendencias en marcha más que hechos conocidos, correlaciones más que datos simples y fenómenos más que objetos; por lo tanto, su análisis se separa de los de la mayor parte de sus contemporáneos. Su enseñanza tendría una importante influencia en América como una fuente de inspiración de las concepciones de Lewis Mumford, quien, consciente de que la ciudad se constituía como el centro neurálgico del hombre en sociedad –como Geddes–, le otorga al análisis y atención del problema urbano un carácter multidimensional negándose a reducirlo a un aspecto exclusivamente técnico o estético (Choay, 1970).

Por lo anterior, los planteamientos de Mumford se sitúan en el ámbito de la ordenación urbana bajo el signo de la integralidad y la continuidad histórica, a diferencia de otros modelos en los que la realidad concreta fue vista como un hecho aislado y en buena medida utópico; no obstante, también asume la importancia de integrar la naturaleza al contexto urbano, como los movimientos a favor de la *Ciudad Jardín* o el de la *City Beautiful*, pero sin limitarse a una mera función estética o paisajística, e incorpora los planteamientos de ambos modelos como un componente central del ordenamiento que traslada las fronteras de la ciudad a su entorno inmediato.

En este contexto, y anticipándose a una tendencia de la geografía económica, Mumford desarrolla una filosofía regionalista, cuya influencia en Estados Unidos condujo a la constitución de un gran núcleo de información sociológica sobre la ciudad, los *Urban Studies*; y en su marco se favorece la creación de la *Asociación para la Planeación Regional de América*,⁹ impulsada por Mumford y Stein, de la que se derivaron

⁹ Por su marcada influencia, en el trabajo de Hall se comenta que “el dios de esta Asociación tenía dos cabezas, Howard-Geddes, y su credo abarcó la planificación de regiones enteras” (Hall, 1996: 131).

importantes programas de desarrollo regional, como en el Valle del Tennessee, cuya concepción se desprende de uno de los grandes propósitos de la Asociación que consistía en la realización de estudios en zonas clave y, a la vez, se constituyó como el mayor logro de la planificación del New Deal (Choay, 1970; Hall, 1996).

Hasta este punto conviene destacar que los modelos desarrollados para las principales ciudades de Alemania, Francia e Inglaterra a principios del siglo XX ejercieron una fuerte influencia, no sólo en el contexto europeo sino también en el norteamericano, siendo el problema urbano de la ciudad industrial el hilo conductor de las propuestas de la época.¹⁰

A partir de 1900, estas experiencias se ven acompañadas por un creciente intercambio de prácticas, acciones y ejercicios, lo cual abrió un debate y una confrontación sobre las finalidades y los métodos de la nueva disciplina. Congresos, seminarios, formación de asociaciones, exposiciones, publicación de manuales y revistas de Urbanismo, así como la instauración de cursos en las universidades conceden reconocimiento y legitimidad al urbanismo como disciplina autónoma; destaca el Congreso de Londres de 1910, en virtud de que en él, con la asistencia de Geddes, Howard y Burnham, entre otros, es donde la palabra urbanismo aparece por primera vez como parte del discurso formal (Munizaga, 2000; Sica, 1981).

2. El movimiento moderno: *la carta de atenas*

Debido a la guerra de 1914-1918, se interrumpe momentáneamente la actividad urbanística en desarrollo al experimentarse en todas las naciones las consecuencias del conflicto bélico, donde las transformaciones de los sistemas económico, político y social definen una nueva fisonomía para la ciudad de la posguerra; y ante la urgencia de su reconstrucción, como sucedió con la Revolución Industrial, se desarrollan nuevas propuestas y modelos para atender tan inmensa labor, en cuyo proceso, con la participación mayoritaria de arquitectos, se consideraba el estudio de la relación entre la vivienda y los servicios, así como entre el espacio construido y la funciones asociadas a la vida cotidiana (Sica, 1981).

¹⁰ Aunque en el trabajo de Sica (1981) se reconoce que en los demás países europeos se desarrollaron otros modelos, al mismo tiempo se advierte que sus contribuciones a la resolución de los problemas de la ciudad fueron más limitadas con la única excepción de la Ciudad Lineal del español Soria y Mata, quien concibió este modelo como una forma de organización condicionada por la linealidad de la infraestructura del transporte, que actúa como eje estructurador de la ciudad.

En este contexto, uno de los problemas inmediatos y de mayor alcance en el marco de la reconstrucción estuvo constituido por la cuestión de la vivienda con el doble inconveniente de una demanda masiva que se sumaba a la insuficiencia institucional y financiera prevaleciente antes de la guerra. En diversos ámbitos comenzaron a gestarse soluciones, sobre todo entre artistas, arquitectos y urbanistas, destacando las aportaciones de la Escuela del Bauhaus en la República de Weimar, encabezada por Gropius, así como los proyectos de transformación de las ciudades, elaborados por Le Corbusier (Sica, 1981; García, 1965).

Sin dejar de lado corrientes de pensamiento arquitectónico desarrolladas en paralelo con las señaladas, conviene destacar que, influyentes o no, son estilos asociados con el movimiento moderno de la arquitectura europea, y en el año 27 del siglo pasado, en la exposición del Weissenhof –una de las demostraciones más importantes en este campo–, participaron los más notables arquitectos de la época, quienes, a su vez, motivaron la realización de eventos similares en ciudades norteamericanas, destacando el concurso de 1922 en Chicago, en donde tiene lugar una de las manifestaciones más importantes de la arquitectura americana con el diseño del edificio del Chicago Tribune (Sica, 1981).

De la misma forma, y como resultado de la efervescencia suscitada entre las múltiples propuestas y modelos para resolver el problema urbano, durante los años de la primera posguerra en el año 28, en La Sarraz, Suiza, y a iniciativa de Le Corbusier, surge entre los arquitectos un movimiento de reflexión crítica y de difusión del movimiento moderno, cristalizado con los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) como foro para el debate sobre la construcción de vivienda masiva y barata, principal problema europeo de la época (García, 1965).

En la reflexión de los arquitectos de los CIAM, lo mismo que en la organización de los congresos posteriores, hay una progresión desde la vivienda hacia el conjunto de la ciudad. Después del segundo congreso y del tercero, celebrados en Frankfurt (1929) y en Bruselas (1930), respectivamente, la preocupación por lo urbano se acentúa; por lo tanto, el cuarto congreso (1933), dedicado a la ciudad funcional y celebrado en forma de viaje a bordo de un buque en travesía desde Marsella a Atenas, tuvo mayor impacto en el pensamiento urbano de la época, pues daría lugar a una profunda renovación de las ideas urbanísticas cristalizadas en la *Carta de Atenas*, redactada por Le Corbusier, según la cual el espacio se debía organizar de acuerdo con las principales actividades humanas: habitación, esparcimiento, trabajo y circulación (Munizaga, 2000; Capel, 2002).

La *Carta* se integró por 95 puntos y, más que constituirse como un manifiesto o un prontuario de diagramas y modelos urbanos, se refería a la definición de una serie de principios básicos por los que los urbanistas deberían intervenir en la ciudad desde una perspectiva funcional, basada en una clara zonificación, en cuya definición

prevalecería el emplazamiento racional de las cuatro principales actividades humanas, señaladas en el párrafo anterior.

Sus 95 puntos suponen una exposición crítica del urbanismo del siglo XIX y, a su vez, una propuesta razonada de reforma de las ciudades, influenciada por la tradición arquitectónica y urbanística, sobre todo por la línea de reflexión abierta por Geddes (información-análisis-plan) que contribuyó en la Regional Planning Association of America; asimismo, en la carta se refleja el desarrollo de las ciencias sociales, en especial, la geografía y la sociología (Capel, 2002).

El conjunto de señalamientos de la *Carta* se dividió en tres partes: en la primera, se enunciaron algunas observaciones generales sobre las ciudades y su ámbito regional de competencia (puntos 1-8); en la segunda, se presentó el estado crítico de las ciudades a partir de las cuatro actividades de la organización urbana y los problemas de los centros históricos, acompañado de una denuncia sobre la insuficiente respuesta a la demandas ciudadanas (puntos 9-70); y en la tercera parte, se contenían las conclusiones y los puntos de doctrina en donde se hicieron constataciones de orden general y otras relativas a las distintas funciones de la ciudad (puntos 71-95) (Sica, 1981).

En la línea de las constataciones plasmadas en la *Carta*, se destaca que toda ciudad forma parte de un conjunto económico, social y político, y se afirma que no se puede considerar un problema urbanístico más que remitiéndose a los elementos constitutivos de la región y del propio contexto urbano; por lo tanto, cualquier intervención tendría que ser desarrollada a partir de considerar a la ciudad como un todo.

Asimismo, se señala que el desarrollo de la ciudad dependía de la topografía del terreno, de la organización económica y de la organización política, y colocaba a la industrialización como el factor que había provocado un crecimiento sin precedentes. En el mismo sentido, se destacaba la necesidad de que cada ciudad contara con un programa urbanístico y que formulara los instrumentos necesarios para llevarlo a cabo; además, se subrayaba la necesidad de reorganizar el espacio urbano de manera que las necesidades de orden colectivo, así como las individuales pudieran satisfacerse plenamente; es decir, los intereses privados deberían someterse a los de orden colectivo.

Desde esta perspectiva, la metodología de la ciudad racional propuesta por la *Carta de Atenas* en 1933 se convirtió en un factor de notable influencia en los temas debatidos en los siguientes CIAM, madurándose la idea de que el desarrollo de la ciudad debía insertarse en el marco de Planes de distinto orden, formulados a partir del análisis integral de los principales factores influyentes en el desarrollo de la ciudad: situación geográfica, económica, política y social.

En consecuencia, la realidad urbana de la ciudad quedaría plasmada en un plan, lo cual se constituye como uno de los logros metodológicos más avanzados de la primera posguerra; asimismo, se generaliza el empleo del plan regulador y se perfeccionan paulatinamente sus dispositivos de aplicación (Sica, 1981).

3. La planeación urbana moderna

El principal problema al que nos enfrentamos en el estudio de la historia y evolución de la planeación urbana es conocer cuándo y dónde surgió, y, aunque sin duda sus orígenes están estrechamente asociados con las más importantes civilizaciones de la antigüedad, la planeación urbana moderna surge en el contexto de la ilustración, cuando los planificadores soñaron con la ciudad racional (Sandercock, 1998).

En efecto, autores como Sandercock se refieren a la ciudad moderna como “producto de la ilustración” (2003: 28), mientras que para Friedmann la planeación es la “idea maestra de la modernidad” (1992: 81) a fin de crear una sociedad mejor al imponer sobre la dinámica de las fuerzas sociales una importante carga racional y bajo el supuesto de que conocer tenía por objetivo prever; el argumento de base fue incorporar la razón científica al conjunto de asuntos humanos.

De hecho, Friedmann (1987) comenta que, como una forma de razón técnica, la planeación moderna estaba orientada al conjunto de problemas presentes en el dominio público y destaca que precisamente esta noción de dominio público puede ser considerada como uno de los principales aciertos del pensamiento ilustrado.

De manera complementaria, Freestone (2000) y Hall (2000 y 2002) señalan que la planeación urbana moderna surge a finales del siglo XIX como una respuesta a los problemas observados en la naciente ciudad industrial y que su evolución, en esa época, estaba estrechamente relacionada con el proceso de modernización y la experiencia de la modernidad.

En la pretensión de la planeación urbana moderna de crear ciudades basadas en los principios de la Ilustración, se manifiesta su visión holística, su énfasis en la lógica, el orden, la ciencia y la racionalidad, así como la creencia en una intervención pública eficiente a favor del bienestar común. En efecto, el estado moderno tuvo la encomienda de proveer a la sociedad satisfactores como la salud, la educación, el empleo, la vivienda, entre otros.

Alcanzar el orden social que se había propuesto el Estado moderno tuvo, para el caso de la planeación urbana, su más clara manifestación en los planes urbanos, pues fueron instrumentos que integraron una serie de principios de racionalidad a partir de los cuales la ciudad alcanzaría el orden pretendido desde el proyecto modernista, destacando, sin duda, un conjunto de regulaciones para el ordenamiento de las ciudades.

En opinión de Sandercock (2003), el máximo exponente de esta línea de pensamiento fue Le Corbusier, quien, en el seno de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM), entre los años 20 y 40 del siglo pasado, difundió principios orientados al orden y al control del crecimiento de las ciudades, basados en los postulados de la *Carta de Atenas*, iniciativa que daría lugar a una profunda renovación de las ideas

urbanísticas de la época destacando, sin duda, que el espacio se debía organizar de acuerdo con las principales actividades humanas señaladas en el apartado anterior.

Además de su clara visión funcionalista de la ciudad, en los principios de la *Carta* es notorio su componente racional que se manifestó por estrictos controles del uso y la especulación del suelo, lo cual debilitó los intereses de actores y propietarios privados en la ciudad, que eventualmente pudieran bloquear las iniciativas planificadoras emanadas desde el proyecto modernista, impulsado desde la doctrina de los CIAM.

Con el control del uso del suelo, los arquitectos-planificadores de la época asumieron una indiscutible posición de autoridad sobre la conducción del destino de las ciudades. Sus planes, como producto de este proyecto modernista, estuvieron basados en la habilidad del planificador de controlar el futuro de la ciudad mediante la acción racional, contando además con un sólido respaldo de la autoridad pública.

Sin dejar de lado los principios que les dieron forma, estos planes dividieron a la ciudad a partir de las funciones básicas señaladas y, en una suerte de estandarización, la innegable perspectiva funcional de este enfoque tuvo a la racionalidad como complemento indispensable. En opinión de Sandercock (1998), esta visión totalizante del estilo modernista de la planeación urbana promovida por los CIAM fue resultado de concebir a la ciudad como una máquina.

Pero el componente racional de la planeación urbana moderna no sólo se explica desde la perspectiva de la experiencia europea; en los trabajos de Fainstein (2010) y Sandercock (2003) identificamos, como fundamento paralelo para el caso norteamericano, el modelo de la Universidad de Chicago, desarrollado a mediados de la década de los años 40 del siglo pasado.

Entre los principios centrales de este modelo, destaca su carácter racional, encaminado a resolver problemas y a tomar decisiones a fin de orientar la acción pública en la ciudad; por ello, la planeación urbana vista desde la lente de este modelo tuvo por objeto hacer más racional el proceso de toma de decisiones desarrollando visiones de futuro y, con base en una racionalidad instrumental, evaluar opciones y alternativas para ese futuro deseado. Asimismo, se le consideraba como un arte y una ciencia basada en la experiencia y, en esa medida, la acción de los planificadores se soportaba en un amplio conjunto de conocimientos, técnicas y metodologías para el análisis, la medición y modelación de los más diversos fenómenos (Sandercock, 2003).

Continuando con la argumentación en torno al carácter racional que caracterizó a la planeación urbana moderna, se retoma la idea de que una de sus principales manifestaciones fue la elaboración de planes, tarea fundamental de los planificadores. En efecto, en opinión de Taylor (2001), la elaboración de planes –*blueprints*– fue una de las principales actividades y destaca que en ellos se plasmaba con precisión la configuración espacial, los usos del suelo, así como la visión de futuro de la ciudad.

Por su parte, el trabajo de Hall (2002) es aún más revelador, pues, después de hacer un análisis de las experiencias y aportes de los precursores más destacados de la planeación urbana hacia la primera mitad del siglo pasado, concluye que la labor de la mayoría se traduce en la producción de planes y visiones de futuro en una suerte de estado final – ideal de la ciudad, tal y como ellos deseaban que fuera. Asimismo, para Hall, estos planes rara vez admitían cambios o alternativas, ya que la visión de futuro que en ellos se plasmaba era la mejor opción posible en un sentido casi profético.

En efecto, en otro de sus trabajos, Hall (1996) menciona que Abercrombie había advertido en un texto de 1933¹¹ que la redacción del plan era sólo una parte del trabajo y que la otra consistía en llevarlo a la práctica; sin embargo, a nadie se le había ocurrido señalar que debía haber un proceso continuo de revisión.

En el mismo sentido, hace referencia al trabajo de Kebble,¹² quien resalta la necesidad de que hubiera una jerarquía espacial de planes que fueran del regional al local y, aun cuando sugería hacer un estudio previo antes de la elaboración del plan, en ningún momento hablaba de la ejecución o actualización, de manera que los objetivos quedaban implícitos y el planificador los desarrollaría a partir de su propia intuición.

Desde otra perspectiva, en las experiencias analizadas por Hall se identifica que el planificador era considerado el principal agente transformador y regulador del proceso de toma de decisiones, y era capaz de crear nuevas formas y patrones de asentamiento porque, eventualmente, también era el responsable de destruir y/o modificar las antiguas estructuras de la ciudad con el apoyo y el consentimiento de la autoridad pública.¹³

Asimismo, un común denominador es que este grupo de pioneros de la planeación urbana se caracterizaron por ser planificadores eminentemente físicos; es decir, ellos veían los problemas de la sociedad y la economía en términos físicos y, en esa medida, las soluciones propuestas se materializaban en obras físicas para el reemplazo o complemento de aquellas que los planes consideraban obsoletas o poco funcionales respecto de las previsiones.

¹¹ Abercrombie, P. "Town and Country Planning". Thornton Butterworth. London.

¹² Kebble, L. (1959). "Principles and Practice of Town and Country Planning". Gazette. London.

¹³ Consciente de la crítica de su análisis, que en efecto es bastante aguda, Hall señala excepciones destacando el caso de Howard y Geddes, cuyas aportaciones fueron más sensibles a la realidad urbana de la época.

4. Transformaciones del paradigma de la planeación urbana

4.1 La herencia del proyecto modernista

Incluso cuando desde diferentes perspectivas la práctica del urbanismo se encuentra asociada con el surgimiento de la ciudad y con la necesidad del hombre de organizar el espacio en el que vive y se desarrolla, el urbanismo moderno surge tras la Revolución Industrial en un contexto en el que los problemas económicos, sociales y políticos, surgidos de una sociedad en plena transformación, favorecen el desarrollo de una reflexión crítica sobre estas cuestiones; y las propuestas de ciudades ideales forman parte del pensamiento de la época; de hecho, en Inglaterra, los efectos de la Revolución Industrial se sienten con notoria anticipación respecto de las demás naciones, lo cual da lugar a diversos movimientos reformistas que comienzan a actuar a partir del siglo XIX (Sica, 1981).

No obstante, como fue señalado a lo largo de la sección anterior, el perfil de la planeación urbana moderna se le atribuye a la influencia de la doctrina de los CIAM en el campo del urbanismo y, en menor medida, a los planteamientos del modelo instituido en la Universidad de Chicago.

En particular, hay que destacar las ideas urbanísticas y arquitectónicas plasmadas en la *Carta de Atenas*, pues darían lugar a una profunda renovación de las ideas urbanísticas de la época, enfatizando, sin duda, la definición de una serie de principios básicos por los que los planificadores deberían intervenir en la ciudad desde una perspectiva funcional, basada en una clara zonificación en cuya definición prevalecería el emplazamiento racional de las cuatro principales actividades humanas.

Desde esta perspectiva, la metodología de la ciudad racional propuesta por la Carta se convertiría en un factor de notable influencia, y se maduraría la idea de que el desarrollo de la ciudad debía insertarse en el marco de planes de distinto orden, formulados a partir del análisis integral de los principales factores influyentes en el desarrollo de la ciudad: situación geográfica, económica, política y social.

La realidad urbana quedaría plasmada en un plan constituido como uno de los logros metodológicos más avanzados del proyecto modernista, con lo cual se generalizaría el empleo del plan regulador y se perfeccionarían paulatinamente sus dispositivos de aplicación. “El trabajo de los planificadores era hacer planes, desarrollar normativas para que los planes pudieran llevarse a la práctica y posteriormente hacer que estas normativas se cumplieran” (Hall, 1996: 334).

En efecto, el plan incorporó progresivamente los elementos que caracterizaban la vida colectiva, cuya manifestación más palpable fue una organización del espacio urbano por sectores espacio-funcionales, haciéndose notorio, en esa medida, la paulatina influencia del racionalismo (Sica, 1981).

No obstante, este carácter de prefiguración de la ciudad que con el tiempo se fortalecería, y que sin duda prevalece en el planeamiento contemporáneo, condujo a ignorar los aspectos dinámicos de la realidad, lo cual propició dejar al plan sólo como marco espacial de ordenación; a partir de la década de 1960, empiezan a realizarse diversas críticas a la planeación urbana moderna, especialmente el estilo inspirado en la *Carta de Atenas*, porque, aunque resolvió en buena medida y durante largo tiempo el problema de la vivienda, a la vez provocó problemas relacionados con el hacinamiento, la salud pública, el deterioro del entorno y las edificaciones, así como la segregación social al interior de la ciudad.

Esta conflictiva situación social –que lejos de resolverse, aumentaba– llegó a ser tan compleja que, entre otros hechos relevantes, es analizada y puesta en evidencia en los trabajos sociológicos de Henry Lefebvre y Christopher Alexander, pero, sobre todo, en la conocida obra de Jane Jacobs de 1961, “Muerte y vida en las grandes ciudades”, en la cual presenta una crítica al carácter racionalista con el que se condujo desde arriba el destino de las ciudades norteamericanas en el marco del proceso de reconstrucción urbana que, entre otros aspectos, favorecía la altura y la densidad a costa de la demolición.

4.2 Crisis del planeamiento

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el mundo es testigo de un complejo proceso de transformación estructural; al finalizar la segunda guerra mundial, el estilo de planeación urbana vigente entra en crisis al enfrentarse a entornos cada vez más dinámicos que condicionaron notable y progresivamente su actuación.

Los principios con los que la planeación urbana fue concebida la habían perfilado como un instrumento de intervención estático con una notoria propensión al diseño y, en esa medida, con una clara orientación hacia lo físico-espacial, porque la concepción de este sistema moderno de planificación había sido producto de un estilo de intervención pensado para una realidad estacionaria y con actuaciones planteadas desde una perspectiva estético-formal, debido a la influencia derivada de la práctica y evolución del urbanismo, pues se debe reconocer que la planeación urbana moderna tiene su origen y principal influencia justamente en esta disciplina comandada históricamente por arquitectos.

De acuerdo con Taylor (2001), son tres las principales características del estilo de planeación urbana hacia 1945:

1. El medio ambiente físico era el principal objeto de intervención y, en esa medida, la Planeación Urbana se limitó a controlar los usos del suelo y la disposición de

- elementos físicos en el territorio, al margen de las eventuales condicionantes sociales, económicas o políticas.
2. En relación con lo anterior, y notoriamente influenciada por la arquitectura y la ingeniería, las actuaciones en materia de planeación urbana evidenciaban una clara tendencia al diseño urbano.
 3. La elaboración de planes (*blueprints*) como uno de sus principales productos era reflejo de su carácter estático, porque, en una suerte de estado final-ideal, en ellos se plasmaban gráficamente y con detalle los lineamientos para el futuro desarrollo de la ciudad, para lo cual se definían con precisión un conjunto de normas, entre las que destacaban los usos del suelo.

En este contexto, el modelo de planeación urbana evidentemente se vio rebasado por el ritmo de crecimiento y el cambio urbano de la posguerra, aun cuando –tras largos años de maduración– destacados aportes, como los de Patrick Geddes o los del movimiento moderno de la arquitectura europea, traducidos en la *Carta de Atenas*, intentaron moldearla como un medio de intervención eficiente complementando su evidente carácter físico-espacial con criterios funcionales y de racionalidad, con el objeto de consolidarla como una disciplina integral de análisis y de gestión de alternativas para la ciudad.

De hecho, la planeación urbana no sólo se sostenía por los aportes del urbanismo o los del modelo de la Universidad de Chicago, sino se complementaba con los aportes de otras áreas de las ciencias sociales, a fin de buscar explicaciones y soluciones frente a los problemas observados en la ciudad mediante el desarrollo de metodologías de indagación y conocimiento de los fenómenos urbanos desde la perspectiva de campos disciplinarios, como la Sociología, la Geografía y la Economía.

No obstante, y conforme la complejidad urbana iba en aumento, estas contribuciones tuvieron un resultado histórico-paradójico, ya que el desarrollo de teorías complementarias a los estudios urbanos generó una revolución intelectual a mediados de los años cincuenta y se constataría que la comprensión básica del planificador y del urbanista respecto de fenómenos como las interrelaciones entre las fuerzas económicas, sociales y políticas y el territorio era en gran parte intuitiva y especulativa; por eso, paradójicamente, desde este conjunto de disciplinas, la planeación urbana más tarde sería severamente cuestionada.

En efecto, el estilo de planeación urbana sucumbió frente a perspectivas como la del análisis de sistemas, donde la ciudad y la región eran consideradas sistemas complejos, dependientes de un sistema más amplio y complejo, aunque también, como fue comentado al final del apartado anterior, Jane Jacobs analiza la conflictiva situación social de la vivienda en las ciudades norteamericanas y argumenta que las acciones eran conducidas por visiones utópicas simplistas, como la ciudad radiante

de Le Corbusier o la Ciudad Jardín de Howard en un contexto que demandaba del conocimiento y solución de problemas reales y por demás complejos. La planeación urbana moderna no se despojaba de las añejas utopías que caracterizaron al urbanismo de comienzos del siglo XX.

Adicionalmente, desde diferentes perspectivas, la crítica al urbanismo racionalista se extiende al planeamiento urbano en general aludiendo las excesivas dimensiones de los planes, su rigidez y su carácter ambicioso e incluso irrealizable, pero, sobre todo, fue su marcado carácter de dominación y control desde el Estado, lo cual prevaleció en el eje de la crítica, dado que sus intervenciones se apreciaban más como un medio de legitimidad que como una fuente real de cambio.

4.2.1 *La perspectiva racional-sistémica*

Independientemente de la orientación crítica de estos y otros planteamientos, se destaca la ruptura del modelo de planeación urbana en el marco de la crítica a su orientación físico-espacial; a partir de los años sesenta del siglo pasado, se observa un cambio radical en el pensamiento planificador; de hecho, esta transformación se demuestra gráficamente en el trabajo de Taylor (2001), cuando compara las portadas de dos obras clásicas que corresponden a dos concepciones distintas.

En *Principles and Practice of Town and Country Planning*, publicado por Lewis Keeble en 1952, su portada ilustra un modelo de ciudad y refleja claramente una tendencia proclive al diseño urbano y hacia lo físico-espacial; y *Urban and Regional Planning: a Systems Approach*, publicado por Brian McLoughlin en 1969 que en constante, ilustra su portada muestra con un modelo abstracto, compuesto por líneas y formas geométricas, la ciudad como un unidad funcional, como un sistema.

En la misma línea, George Chadwick publica en 1971 *A Systems View of Planning*, influyente trabajo en el que desde la perspectiva de los sistemas se pretende conocer cómo funciona la ciudad a partir de considerar las interrelaciones funcionales entre sus partes; el enfoque de sistemas es un ejercicio basado en análisis y control de sistemas vistos como un conjunto de elementos interconectados que establecen relaciones entre sí y que, a su vez, forman parte de un sistema superior evidentemente más complejo.

En efecto, el enfoque de sistemas¹⁴ provocó una importante transformación en la concepción de la planeación urbana hasta finales de 1960, pasando de ser un ejercicio basado en el diseño a otro dirigido al análisis y control de sistemas, entendidos como

¹⁴ Este enfoque no es totalmente nuevo; desde comienzos del siglo XX, Patrick Geddes advertía sobre la necesidad de abordar el estudio de las ciudades desde una perspectiva integral a partir de considerarlas como una entidad funcional; no obstante, las tendencias de la planeación urbana en esos años, influenciadas por el pensamiento arquitectónico, marginaron las ideas de Geddes.

un conjunto de elementos interconectados que establecen relaciones entre sí y que a su vez, forman parte de un sistema superior, evidentemente más complejo.

En este contexto, sin duda, el enfoque de sistemas emerge como respuesta ante las críticas de la perspectiva tradicional y ofrece alternativas en al menos tres ámbitos: el primero, ante la falta de conocimiento del funcionamiento de la ciudad; es decir, el enfoque de sistemas implica la comprensión funcional de la ciudad; el segundo, relacionado con la aspiración de identificar y analizar las complejas interrelaciones entre los componentes de la ciudad frente a la incompreensión de estos hechos desde la perspectiva del modelo tradicional; y, el tercero, ante a la rigidez característica del plan, lo cual implica formular instrumentos flexibles y dinámicos fundamentados en las tendencias de cambio y movimiento inherentes al crecimiento de la ciudad (Hall, 1996; Taylor, 2001).

Siguiendo el trabajo de Taylor, desde la perspectiva de los sistemas, efectivamente se pretende conocer cómo funciona la ciudad a partir de considerar las interrelaciones funcionales entre sus partes y, en esa medida, el análisis deriva en la fragmentación de los componentes de la ciudad en una suerte de objetos; no obstante, Melvin Webber¹⁵ se encargaría de criticar esta tendencia al sostener que, en lugar de que la planeación urbana se limitara al análisis del conjunto de objetos manifestados funcionalmente en la ciudad, debería ser entendida como un proceso racional para la toma de decisiones en el que estuvieran definidas las acciones a desarrollar en un lapso determinado.

De manera similar, y en coincidencia con los planteamientos de Andreas Faludi (1976), desde el campo de la teoría de planeación en los años setenta, este autor hizo la misma distinción al identificar la coexistencia de dos tipos de teorías; por un lado, la substantiva referida al objeto y, por el otro, la procedural relacionada con el proceso y los procedimientos propios de la planeación.

No obstante, al mismo tiempo identifica un desequilibrio entre ambas perspectivas y en coincidencia con lo planteado por Davidoff y Reiner (1991) argumenta que tanto la concepción como la práctica de la planeación se encuentran excesivamente orientadas hacia áreas substantivas; es decir, al menos en el ámbito urbano y desde el enfoque de los sistemas, se traducen en tópicos (objetos), como la ciudad, la región, el uso del suelo, la vivienda o el transporte; mientras que, según Faludi, se insiste en el proceso racional como método para la toma de decisiones, asignándole a la planeación un marcado carácter normativo-instrumental (Taylor, 2001).

En estos términos, se observa una relación de complementariedad entre ambos enfoques; el componente substantivo estaría referido al objeto de estudio de la planeación urbana, y lo señalado por Faludi respecto al componente procedural estaría

¹⁵ Citado por Taylor (2001: 66).

relacionado con el proceso de planeación, como método en el que se definen etapas sucesivas para concretar la acción.

Así, partiendo de la definición de la situación a planificar para después identificar y evaluar las alternativas de acción, el proceso conduce a la implementación del plan y concluye con el monitoreo del cumplimiento y los efectos de las acciones; por ello, al menos en teoría, en lugar del carácter estático del plan tradicional (*blueprint*), como visión de un estado final-ideal para la ciudad, el enfoque racional propuesto por Faludi implicó un proceso continuo de planeación y toma de decisiones, lo que en opinión de Taylor (2001), significó como en el caso del enfoque de sistemas, una importante transformación del pensamiento planificador.

No obstante, a finales de los años setenta, la planeación urbana sería sujeta de un nuevo embate: en lugar de criticar su carácter físico-espacial, se orientó a cuestionar la rigidez implícita en su carácter racional, porque no refleja la realidad de la situación u objeto a planificar en toda su magnitud y, aunque había tomado un carácter normativo-instrumental, en la práctica no consideró mecanismos para su implementación efectiva; entre otras razones, porque su marcado formalismo condicionó la comprensión efectiva de la realidad. Taylor (2001) también hace referencia al trabajo de Jane Jacobs, quien a comienzos de los años sesenta demostraba el desconocimiento que la planeación urbana tenía –y tiene– de la ciudad y sus problemas.

4.2.2 La perspectiva posmoderna y el cambio de paradigma

La planeación urbana sería objeto de una segunda crítica, pues, aun cuando desde la perspectiva del modelo racional-sistémico fue el medio para promover el cambio a través de la utilización de procedimientos racionales de pensamiento y acción, en los hechos no significó una alternativa viable para la solución de los problemas observados en la ciudad, ya que, por su alto nivel de abstracción y generalidad, se mostró muy vulnerable a la dinámica del entorno con serias deficiencias para la instrumentación y concreción de las acciones previstas.

Así como en los años sesenta el *blueprint*, característico del modelo físico-espacial, reflejaba el carácter estático de la planeación urbana, el *Master Plan*, elaborado en el marco de la noción de proceso, no significó un avance en términos de asignarle a la planeación urbana el carácter dinámico que históricamente ha demandado de cualquier forma, es el problema en turno a sus debilidades para la implementación el eje que orientó la crítica al modelo inspirado en el pensamiento racional.

Desde esta perspectiva, sin duda, existe un paralelismo entre el carácter racional adoptado por la planeación urbana y el modelo clásico de la teoría de planeación, conocido como planeación racional-compreensiva, abordado en el siguiente capítulo. En este sentido, y siguiendo el trabajo de Taylor (2001), la crítica a la racionalidad

de la planeación urbana se ubica justamente en el contexto de la crítica a la perspectiva clásica de la teoría de planeación, en la que aportes de autores como Lindblom, Etzioni, Davidoff y Hudson significaron en su momento una alternativa a la rigidez y abstracción del enfoque racional en un contexto que por su complejidad, como ahora, demandaba un estilo de planeación plural incluyente y de consenso.

No obstante, la crítica a la racionalidad no buscaba anularla como principio de la planeación; por el contrario, se trataba de relacionar este principio con situaciones reales y soluciones prácticas en las que, sin perder su carga racional y su carácter técnico-científico, se asumiera el conflicto, la inestabilidad, la tensión, la incertidumbre y el desequilibrio como condiciones propias de los sistemas en los que la planeación –y la planeación urbana– interviene.

En este contexto, el cambio se torna igual de complejo que la realidad; es decir, la planeación urbana se enfrenta a un reto todavía mayor al compararse con la transformación ocurrida hacia 1960, cuando el modelo de la posguerra, caracterizado por su carácter físico-espacial, se complementa –no se sustituye del todo– con el racional-sistémico; evidentemente, si en esos años el pensamiento planificador cambia, la orientación descrita implica una transformación todavía más radical, pues se ubica en el contexto de ruptura entre el pensamiento moderno y el posmoderno, asociado con la historia de las ideas; por lo tanto, sin ser la excepción, la planeación urbana no escapa de su impacto.

Considerado como punto de inflexión de la teoría de planeación, el enfoque posmoderno define un nuevo rumbo en los ámbitos rectores de la planeación –y de la planeación urbana–; además, pone especial énfasis en la diversidad y la diferencia, y destaca que la complejidad de los procesos de cambio recientes revela la necesidad de un estilo de planeación más plural y heterogéneo, consciente de las relaciones de poder, y a la vez más sensible a las necesidades y demandas sociales, lo cual encuentra respuesta en una escuela de la teoría de planeación que ha dominado el discurso en nuestro campo de conocimiento e, influenciada por el pensamiento posmoderno, se perfila como el paradigma emergente de la planeación contemporánea: la planeación comunicativa.

Este modelo se caracteriza por favorecer el diálogo y la negociación como vía para lograr consensos; así como años atrás los temas de debate giraban en torno a la implementación y a la acción, a partir de los años noventa del siglo pasado, la discusión resalta las ventajas de la comunicación y la negociación como componentes centrales de este enfoque.

Según los planteamientos de Kuhn, el escenario de las transformaciones que ha experimentado la planeación urbana durante al menos la segunda mitad del siglo XX nos ubica en un contexto de cambio de paradigma, porque mientras en 1945 se limitaba a la concepción físico-espacial de la ciudad, alrededor de cincuenta años después

se enfrenta al reto de incorporar, como complemento de la visión adquirida en los años sesenta en el marco del enfoque racional-sistémico, una concepción bastante más amplia que, además, es puesta en evidencia por una nueva visión del mundo: el pensamiento posmoderno.

En efecto, estamos frente a un cambio paradigmático en materia de intervención urbana porque desde la perspectiva positivista tenemos limitaciones para aprehender la realidad socio-territorial en su complejidad. Dadas las limitantes del paradigma “en el cual estamos sobreentrenados mentalmente” (Boisier, 2004: 19), se comienza a construir el paradigma de la complejidad como una forma de encarar la naturaleza de los fenómenos contemporáneos; por lo tanto, debemos superar las tradicionales prácticas de conducción del desarrollo territorial, lo que en palabras de Boisier, “es un asunto propio de medios complejos y, dada su anotada dimensión territorial, sólo observable en territorios complejos” (2004: 29).

En este contexto, y según los planteamientos de Kuhn respecto a la evolución del conocimiento científico, se vuelve imprescindible explicar el cambio de paradigma de la planeación urbana; en primera instancia, el paradigma se entiende como una actividad que comparte una comunidad científica en relación con determinado objeto de estudio en términos de generación, promoción y aplicación del conocimiento.

No obstante, aun cuando los componentes del paradigma aceptado se van haciendo cada vez más precisos y mejor articulados en alcance, precisión y poder explicativo, el propio desarrollo de la investigación normal conduce al planteamiento de problemas que no pueden ser resueltos con los medios disponibles en el paradigma establecido; en consecuencia, se reconoce el surgimiento de anomalías e incoherencias cuya profundidad o condición indican que sólo un cambio en los supuestos básicos permitirá encontrar una solución (Kuhn, 2002; Pérez, 1999; Jaramillo y Aguirre, 2004).

Por consiguiente, para el caso de la planeación urbana se pueden identificar dos momentos de crisis del paradigma que han dado lugar al desarrollo de estructuras teóricas alternativas tendientes al rechazo o a la modificación de los supuestos aceptados. El primero se concreta durante los años sesenta cuando el enfoque racional-sistémico sustituye al físico-espacial en el marco de la teoría de sistemas y el pensamiento racional; el segundo, aún en etapa de maduración, comienza a manifestarse por la eventual sustitución del enfoque racional-sistémico por el comunicativo que encuentra sustento en los desarrollos recientes de la teoría de planeación.

Respecto a esta crisis, algunos autores, como Hall (1996), Sandercock (2003) y Taylor (2001), coinciden que, ante la emergencia del enfoque de los sistemas y del pensamiento racional hacia 1960, se produce una ruptura con la tradición físico-espacial de la planeación urbana de posguerra, cuyas implicaciones provocaron una importante transformación del pensamiento planificador, lo cual, al menos en opinión de Taylor, puede ser visto como un cambio de paradigma en el sentido más elemental

de la perspectiva de Kuhn. Este cambio de perspectiva entre objeto y proceso Taylor (2001) lo describe en cuatro puntos principales:

1. El enfoque físico de la ciudad es sustituido por un enfoque en el que la ciudad es vista como un sistema en constante movimiento que, a su vez, depende e interactúa con un sistema más amplio y complejo.
2. Mientras los planificadores pensaban y analizaban la ciudad en términos predominantemente físicos, desde la perspectiva de los sistemas, el análisis de la ciudad incorporó variables económicas y sociales
3. Como la ciudad adquiriría un carácter funcional, se produce un cambio en la visión del estado final-ideal plasmada en el *blueprint*, incorporándose la noción de proceso a partir del enfoque racional.
4. En la medida en que la ciudad se torna más compleja en su análisis, la planeación urbana adquiere un carácter científico, pues incorpora distintos métodos y herramientas de análisis complementarios, basados en procedimientos racionales de acuerdo con el método científico y las técnicas de análisis matemático y estadístico.

Respecto al segundo momento de crisis del paradigma de la Planeación Urbana, se encuentra en una etapa de maduración y se relaciona con las deficiencias del modelo racional-sistémico; es decir, aunque en su momento significó una alternativa viable de reforma y conducción, desde la perspectiva posmoderna, la complejidad del mundo actual revela la necesidad de un nuevo modelo, el cual, si bien no se ha concretado, el avance del conocimiento en nuestro campo orienta los esfuerzos hacia el campo de la teoría de planeación, donde el modelo de la planeación comunicativa se perfila como el paradigma emergente de la planeación contemporánea.

Capítulo 2

Teoría de planeación: evolución y tendencias emergentes

La planeación urbana ha evolucionado en respuesta a los cambios observados en su objeto de estudio; es decir, ha perfeccionado sus métodos e instrumentos de acción y, sobre todo, ha fortalecido su marco conceptual y metodológico. De las diversas transformaciones identificadas, se hizo un repaso a partir de la segunda mitad del siglo pasado, cuando el enfoque de sistemas emergió como una respuesta a las críticas de la perspectiva tradicional, caracterizada por su orientación físico-espacial, estrechamente relacionada con la influencia de los principios del urbanismo moderno.

Y si bien del enfoque racional-sistémico significó una alternativa viable de reforma y conducción, se anticipaba que el avance del conocimiento en nuestro campo del conocimiento se ubica en el marco de los desarrollos recientes de la teoría de planeación, en cuyo ámbito se identifican distintas alternativas que tienen por objeto perfilar el rol de la racionalidad en el nuevo contexto y, aunque en la literatura especializada se hace referencia a posturas diversas, existe consenso en identificar a la planeación comunicativa como el paradigma emergente.

Para comprender esta nueva etapa en la evolución de la planeación urbana, repasamos los aportes de la teoría de planeación: desde la perspectiva clásica hasta la adopción del enfoque comunicativo; se trata de argumentar el tránsito de nuestro campo del conocimiento y exponer sus aportaciones en materia de renovación de los actuales esquemas de intervención pública en la ciudad en el contexto de la complejidad, condición que caracteriza a los sistemas territoriales en la actualidad y que evidentemente exige un cambio en la concepción de los instrumentos de conducción de su desarrollo.

1. Planeación: concepto de base y fundamentos

Un rasgo común de la humanidad a lo largo de la historia ha sido reaccionar ante situaciones problemáticas y salir adelante aprovechando los recursos y medios disponibles, lo cual le ha permitido al hombre tomar decisiones, anticiparse al futuro a través de minimizar los efectos esperados y aprovechar las ventajas en un contexto incierto.

No obstante su generalidad, la planeación se entiende como el medio para actuar racional y organizadamente frente a la adversidad o la oportunidad, favoreciendo la elección de alternativas en el futuro; aunque desde otra perspectiva, es considerada como el vínculo entre el conocimiento y la acción para el bienestar común.

La racionalidad es un tema que invariablemente está presente en la discusión sobre planeación; para entender su lógica y función, la racionalidad es analizada en el contexto de la teoría de planeación.

Como base para la discusión, retomamos las contribuciones de Andreas Faludi, uno de los principales exponentes en este campo, quien propone un concepto integral: “la planeación es el proceso de elaboración de un conjunto de decisiones para la acción en el futuro, dirigidas al logro de metas por los medios más adecuados” (1991: 330).

Se trata de una definición general, la cual podría sumarse a otras que pueden identificarse en la literatura especializada; sin embargo, su trascendencia se relaciona con identificar siete elementos, a través de los cuales el autor muestra cuáles son los componentes principales de la planeación, asociados, sin duda, con la perspectiva moderna, anticipada en el capítulo anterior:

1. *La planeación es el proceso* [...] Es decir, una actividad continua que requiere de la realimentación constante de recursos de todo tipo para sostenerse.
2. [...] *de elaboración* [...] La planeación es un proceso de elaboración de un conjunto de decisiones para ser aprobadas y ejecutadas por diversas instancias.
3. [...] *de un conjunto* [...] Al respecto, su principal característica es que la planeación se traduce en una matriz para la toma de decisiones, ordenada sistemáticamente.
4. [...] *de decisiones para la acción* [...] La planeación se dirige primordialmente a la acción, aunque también persigue otros fines, como el mejoramiento del proceso de toma de decisiones, lo que le asigna una función adicional: la ejecución.
5. [...] *en el futuro* [...] Sin duda, y junto con la acción, todas las definiciones de Planeación reconocen que su orientación hacia el futuro es tal vez su principal característica.
6. [...] *dirigidas al logro de metas* [...] La planeación no funciona a menos que, producto de sus diferentes etapas, se definan la dirección y la intención de las metas y de los objetivos.

7. [...] *por los medios más adecuados* [...] En el marco del proceso de planeación, también es fundamental la relación entre medios y fines en términos de la selección de las mejores alternativas; se trata de sugerir los medios más adecuados para el logro de metas y objetivos desde una perspectiva racional.

De manera complementaria, la planeación puede ser entendida como:

- Una *actividad* relacionada con la identificación de posibilidades en el futuro, así como con las alternativas que hacen factible la conducción de los acontecimientos presentes hacia estados previstos que suponen la superación de anomalías o el aprovechamiento de potencialidades.
- Un *proceso* que se apoya en métodos, técnicas y herramientas para la consecución de sus fines, especialmente en el contexto social.
- Una *profesión* que agrupa a un conjunto de profesionales que dominan un conjunto de habilidades para guiar el proceso.
- Una *disciplina*; es decir, un cuerpo de conocimientos referido a todos los aspectos de la planeación, integrado por aportes provenientes de la práctica y, sobre todo, de la investigación.

Pero no sólo interesa conocer su concepto y los elementos que lo soportan; además, en relación con su perspectiva disciplinaria, la planeación contemporánea tiene sus raíces en un conjunto de tradiciones y escuelas de pensamiento que, de acuerdo con Friedmann (1987), la han influido notoriamente durante los últimos doscientos años. El trabajo de este autor es tal vez el más representativo¹ porque, sobre la base de identificar las interrelaciones históricas entre ámbitos, como el del análisis de sistemas, la ciencia política, la administración pública, el materialismo histórico o la sociología, establece cuatro tradiciones de pensamiento en planeación:

- Reforma social

Esta tradición puede considerarse central en el estudio de la “teoría de planeación” y se enfoca en el rol del Estado en la orientación social y trata principalmente de encontrar maneras de institucionalizar la práctica planificadora y hacer la acción estatal más eficiente.

En este sentido, el conjunto de aportaciones se centra en la eficiencia de la acción estatal en este ámbito y considera a la planeación como la aplicación del

¹ Aunque también, en el mismo sentido, Healey (1997) identifica tres tradiciones de planeación: económica, análisis de políticas y análisis espacial.

conocimiento científico a propósitos públicos, pretensión que sin duda le otorga un carácter racional. Sin ser un rasgo exclusivo de esta tradición, aquí la racionalidad se traduce en una cuestión de cálculo y control que se manifiesta en el plan como instrumento de conducción de arriba hacia abajo, conducido desde la autoridad pública.²

- **Análisis de políticas:**
Es una tradición que centra su interés en la capacidad para la toma de decisiones y se basa en la pretensión de que la racionalidad técnica podía ser el medio para tomar decisiones políticas de forma más racional y, en esa medida, mejorar la capacidad para la solución de problemas identificando las mejores posibilidades de acción. Tomar decisiones sobre política pública se tradujo en la adopción de técnicas para la identificación y el diseño de alternativas de acción, la predicción de consecuencias de adoptarlas y su evaluación en relación con los objetivos deseados.³
- **Aprendizaje social:**
Sostiene que el conocimiento deriva de la experiencia y se valida en la práctica; por lo tanto, está centrada en la acción influenciada notoriamente por el pragmatismo. Asimismo, trata, de superar las contradicciones entre la teoría y la práctica, y sostiene que el conocimiento se enriquece con las lecciones de la experiencia y que el nuevo conocimiento se aplica al proceso de acción y cambio social. Con una notoria tendencia instrumental, el cambio se alcanza mediante la experimentación social en un proceso continuo de práctica y error.⁴
- **Movilización social:**
Es una tradición que contrasta con la de reforma social y análisis de políticas por el rol central del Estado y la acción racional que las caracteriza en su lugar, la movilización social recurre a la acción colectiva desde abajo como una forma de determinar de manera cooperativa su destino. Tiene su origen en la larga tradición de los movimientos sociales antagonistas al Estado y sus instituciones; por ende, se centra en la búsqueda de una sociedad mejor, en la emancipación social y conlleva una práctica política radical de parte de los actores comprometidos colectivamente en crear formas concretas de cambio social.⁵

² La sociología, la escuela histórica alemana, la economía institucional y el pragmatismo son las corrientes principales de esta tradición.

³ El análisis de sistemas, la ciencia política y la administración pública son las corrientes principales de esta tradición.

⁴ Administración científica y desarrollo de la organización son las corrientes principales de esta tradición.

⁵ Utopismo, anarquismo y materialismo histórico son las corrientes principales de esta tradición.

Desde esta perspectiva, no tenemos duda de que el proceso de evolución disciplinaria de la planeación nos ofrece una sólida base argumentativa que evidentemente supera las generalizaciones y el sentido común y no podemos limitarnos a la enumeración de conceptos y clasificaciones reiterativas;⁶ por el contrario, nuestra reflexión resalta la necesidad de distinguir el componente teórico de la planeación para identificar los rasgos de su evolución, pero, sobre todo, sus tendencias recientes en el contexto actual, cuya complejidad, sin duda, ha modificado las nociones de racionalidad, eficacia, eficiencia y trascendencia, propias de la planeación.

En este contexto, el abordaje de la Teoría de Planeación como campo disciplinario de base adquiere especial relevancia en este trabajo porque, a partir de su estudio, estaremos en condiciones de identificar su proceso de transformación, pero, sobre todo, será posible conocer el tránsito hacia modelos alternativos en respuesta a la complejidad del mundo actual.

2. La teoría de planeación

Como campo del conocimiento, la planeación ha sido considerada como la más clara manifestación del proceso de toma de decisiones; es decir, da validez efectiva a las políticas en términos de su orientación social; no obstante, tanto la variable política como la social le han asignado a la planeación un alto grado de dificultad en su definición, en términos de la complejidad inherente a la vida del hombre en sociedad y además de la diversidad de campos complementarios que en ella convergen.

No obstante, ha sido tarea de estudiosos en la materia identificar puntos de discusión que permitan avanzar y delimitar el campo de estudio de la planeación; entre otros aspectos, se coincide en entenderla como un campo del conocimiento complejo y, a la vez, flexible porque, en una suerte de intromisión o mediación en múltiples situaciones, se adapta y se recompone como cuerpo de conocimiento que nunca pierde su finalidad principal: medio de conducción, anticipación y acción.

En estos términos, el problema de la teoría de planeación ha sido abordado desde diferentes perspectivas; entre ellas, destaca la de Andreas Faludi (1976 y 1991), quien identifica como punto de inflexión de la teoría de planeación la coexistencia de dos tipos de teorías complementarias y necesarias para su definición, desarrollo y práctica: la primera teoría *sobre* planeación, propia de nuestra disciplina, y la teoría *en* planeación,

⁶ Que coinciden en señalar que la planeación ha sido concebida como una actividad continua relacionada con el acto de prever, diseñar, ejecutar y evaluar propósitos y acciones orientados hacia fines determinados; además, bajo esta noción general, se afirma que ha sido usada para diversos fines, por sociedades diferentes y de muy diversas maneras.

referida al conocimiento propio de otro campo, pero que se incorpora a la planeación en las situaciones particulares en que interviene.

Identificados estos campos, este autor opta por la relación que establece el binomio teoría *sobre* planeación–teoría *en* planeación y no a la inversa, pues la primera, conocida también como teoría procedural, define a la segunda que, a su vez, se entiende como teoría substantiva. En el contexto de esta relación de complementariedad, el componente procedural dirige el proceso de toma de decisiones en función de la naturaleza substantiva,⁷ integrándose de esta forma el conocimiento total requerido para cada caso particular.

La importancia de esta reflexión de Faludi se relaciona con que el problema de la teoría de planeación revela un desequilibrio entre ambos componentes, el cual se expresa en la notoria orientación hacia áreas substantivas que, sin duda, se alejan del cuerpo teórico, propio de la planeación.

Así planteado, el objeto de la teoría de planeación es alcanzar el equilibrio entre los componentes identificados por este autor en términos de determinar, desde la perspectiva de la eficiencia, la vigencia y la oportunidad, qué características y condiciones debe tener la planeación tanto para su óptima comprensión como para su adecuado desempeño práctico.

De acuerdo con Davidoff y Reiner (1991), tanto la enseñanza como la práctica de la planeación se encuentran excesivamente orientadas hacia áreas substantivas; en el caso particular de la planeación urbana, identifican que esta situación se traduce en una clara tendencia al tratamiento aislado de tópicos, como la ciudad, la región, el uso del suelo, la vivienda o el transporte. En este sentido, proponen tres aspectos a considerar para fortalecer la planeación y su cuerpo teórico:

1. La necesidad de conocer las características del medio o contexto de acción de la planeación, sobre todo cuando es de tipo social, donde: a) los individuos tienen preferencias y se comportan de acuerdo con ellas prevaleciendo los intereses en conflicto dada su diversidad; b) los recursos son escasos y por consiguiente los resultados son limitados; y, c) la instancia planificadora funciona como un sistema dependiente de sus partes, por lo que se requiere de la acción conjunta entre ellas con la complejidad que significa.
2. Las razones por las que se utiliza la planeación en determinado contexto, lo cual implica potenciar los siguientes atributos específicos: a) la eficiencia y la acción racional; b) la conducción, considerando el logro de objetivos en un sistema de mercado; y, c) la dirección y flexibilidad en términos de cambio frente a la adversidad.

⁷ Acerca de lo urbano, según los fines de nuestra investigación.

3. La necesidad de precisar aquellas características que distinguen a la planeación frente a otras formas de conducción destacando: a) su carácter propositivo y su conducción hacia el logro de objetivos; b) la definición y selección de opciones para la acción; c) la orientación al futuro y d) su visión integral.

Por lo tanto, la propuesta de estos autores no desconoce la función, utilidad y complementariedad de las áreas substantivas con el conocimiento propio de la planeación; por el contrario, promueve su máxima integración, como Faludi lo propone, bajo la relación teoría *sobre* planeación-teoría *en* planeación; es decir, la primera, sólo referida a la Planeación, se complementa en la acción con la segunda, donde se define la particularidad del objeto de estudio que, en nuestro caso, está referido a la cuestión urbana.

Por su parte, Friedmann (1987) identifica también aspectos a considerar en el contexto de la teoría de planeación, que se derivan en particular de una noción en la cual la planeación busca asociar el conocimiento técnico y científico con la acción en el dominio público. En este sentido, define la relación entre estos dos elementos de la siguiente forma:

1. El *conocimiento*: A través de él, es posible entender y conocer los límites y posibilidades de la planeación en el dominio público y señala que los planificadores deben tener un acceso cada vez mayor al conocimiento científico y a las habilidades técnicas como forma superior de conocimiento, considerando el adquirido por la experiencia y sin dejarlo al margen del conjunto de conocimientos que respaldan a la planeación como vía para la acción.
2. La *acción*: como un sólido criterio. Es necesario identificar las acciones en lugar de las decisiones, como el enfoque principal de la planeación, y desde esta perspectiva, además de la racionalidad implícita en la acción, es requisito indispensable el involucramiento de actores clave, cuya labor derivará en el cumplimiento de las acciones; por ejemplo, por la vía de la concertación.

Desde este punto de vista, y con especial acento en el dominio público, Friedmann sostiene que frente a la diversidad de facetas que la planeación adquiere en ese ámbito, la base del conocimiento y la técnica en permanente avance incrementan la capacidad de la planeación para la acción, fortaleciendo atributos como la eficiencia, la conducción, la dirección y flexibilidad, los cuales, a su vez, fueron considerados por Davidoff y Reiner.

En el mismo sentido, desde una perspectiva más reciente, Campbell y Fainstein (2002) reconocen a la planeación como un campo del conocimiento *resbaladizo* con serias dificultades para acotarlo en virtud de que lleva implícito, al menos desde la

perspectiva práctica, una variedad de disciplinas. Este inconveniente se explica, en opinión de estos autores, por cuatro razones principales:

1. Porque la planeación se relaciona con buena parte de las funciones del Estado en materia de transformación social y provoca una sobreposición entre la teoría de planeación y prácticamente todas las disciplinas de las ciencias sociales.
2. Porque los límites para la acción profesional entre los planificadores y profesiones afines no es exclusiva de los primeros, ya que en ambos casos se interviene en el proceso de toma de decisiones.
3. Porque el campo de la planeación se divide entre aquellos que la definen en función de su objeto de estudio y entre aquellos que optan sólo por su sentido metodológico.
4. Porque utiliza una serie de métodos y procedimientos que son propios de otros campos del conocimiento.

Adicionalmente, Campbell y Fainstein establecen que ningún paradigma por sí mismo define el origen y la configuración de la teoría de planeación provocando situaciones inevitables como la falta de acuerdo respecto a su concepto, su función y la ideología que la respalda; por ello, insisten, al igual que los autores mencionados, que se requiere provocar un debate que permita la reflexión y conduzca al acuerdo en torno a la teoría de planeación; sin embargo, desde su particular perspectiva, su inquietud en torno al problema de la teoría de planeación la plantean sobre la base de una pregunta central: ¿qué papel juega la planeación en el desarrollo de la ciudad y la región, en el marco de las exigencias de una economía globalizada y un sistema político democrático?

En torno a este cuestionamiento, es posible identificar que estos autores ubican a la teoría de planeación en intersección con la cuestión urbana y las actividades humanas que en ese contexto se desarrollan y, en un afán de avanzar en la configuración más adecuada de este cuerpo teórico, aportan al debate los siguientes puntos de reflexión:

1. *La raíz histórica de la planeación*: reconocer la multiplicidad de orígenes y contextos en los que la planeación se ha desarrollado; permite identificar su aparición reciente en el siglo XX cuando la comparamos con otros campos del conocimiento con mayores antecedentes, alcances y desarrollo; factor importante cuando se trata de avanzar e innovar en su campo no sólo en términos de su origen y evolución, sino de la complejidad del contexto en el que actúa.
2. *¿Qué justifica la intervención?* Dado que planificar implica, entre otros aspectos, alterar el curso de los acontecimientos con el objeto de reducir la incertidumbre

o promover las ventajas en un contexto caracterizado por su dualidad, esta condición –además de justificar la intervención– le asigna a la planeación un carácter por demás complejo; de ahí que en su explicación y fundamento deba reconocerse ese doble carácter donde situaciones como lo público-privado, mercado, política y ambiente tienen una presencia relevante.

3. *Los valores de la planeación*: la dualidad y la complejidad del contexto demandan la adopción de criterios éticos en la planeación a fin de propiciar acciones equitativas y de beneficio común que, más allá de disposiciones tecnocráticas, resalten su carácter racional en la acción; en ese sentido, comparten con Friedmann la misma idea.
4. *Función de la planeación en una economía mixta*: entre otras facetas, al planificador se le ve como protagonista del cambio social; por ello, el contexto que determina el cambio debe ser el eje en torno al cual, desde la planeación, se mantenga el equilibrio en la toma de decisiones y las acciones como procesos centrales condicionados, entre otros aspectos, por la aparente contradicción entre lo público y lo privado.
5. *El estilo de planeación*: la noción y la práctica de la planeación han estado influenciadas hasta el presente por el modelo de la planeación racional comprensiva;⁸ sin embargo, y dadas las consideraciones expuestas en particular en los dos incisos anteriores, se debe transitar hacia estilos de planeación acordes con la realidad actual sin desconocer las virtudes del estilo dominante; no se trata de una labor de sustitución, sino de reforzar a la Planeación contemporánea con enfoques alternativos.
6. *El interés público*: desde cualquier perspectiva y bajo cualquier enfoque, el interés público está presente en la planeación, tal vez, como su mayor compromiso; por ello, su redefinición constante, en consideración con la cambiante realidad de la que se ha hablado en incisos anteriores, es una tarea permanente a fin de que la planeación ofrezca respuestas y defina caminos para la acción en términos de vigencia y oportunidad.

Desde esta perspectiva, los autores de referencia asignan un carácter lógico-racional a la planeación con contenidos, funciones y medios, apoyados en procedimientos científicos con una importante orientación social; no obstante, respecto a la teoría de planeación, se resaltan diversas situaciones y cuestionamientos que la condicionan

⁸ Modelo clásico de la teoría de planeación que será analizado en el siguiente apartado.

sobre su función, medios y espacios de intervención que van desde su raíz histórica hasta las características del mundo contemporáneo.

En este sentido, existe consenso en considerar que la dificultad inherente al entorno y la realidad a planificar se constituye como uno de los factores que condicionan de manera importante a la planeación desde diferentes perspectivas; por ello, se hace necesaria la permanente definición de conceptos, contenidos y medios para la acción.

Por lo tanto, el carácter complejo de la planeación se define al menos desde dos puntos de vista; por un lado, cuando Campbell y Fainstein le asignan un carácter *resbaladizo* por ser un campo de conocimiento que con fines de intervención se apoya en conocimientos de otras áreas y, por el otro, cuando Faludi distingue dos vertientes teóricas complementarias de orden superior: la teoría procedural (teoría *sobre* planeación) y la teoría substantiva (teoría *en* planeación).

Asimismo, Davidoff y Reiner argumentan que la complejidad demanda del planificador el conocimiento pleno de la realidad, a fin de potenciar los atributos centrales de la planeación para distinguirla de otras formas de intervención y adecuar sus procedimientos a la realidad social en la que interviene. No sólo estos autores asocian a la planeación con la cuestión social; por ejemplo, Friedmann basa su análisis en el marco del dominio público, mientras que Campbell y Fainstein lo hacen en consideración al contexto sociopolítico contemporáneo.

En consecuencia, al constituirse como un campo de conocimiento en constante movimiento, estos autores agregan que la planeación debe actuar sobre la base de un código de ética que le permita conducirse de manera justa y equitativa con el interés público como guía principal y, a la vez, reiteran la postura de Friedmann y Faludi sobre asociar el conocimiento técnico y científico a la acción en el dominio público, campo de acción principal y de origen de la Planeación.

2.1 El modelo clásico

Aún antes de que la planeación se constituyera como cuerpo de conocimiento, el hombre, sin saberlo, planificaba su destino en términos de salir adelante frente a la adversidad; para ello, implementaba soluciones diversas aprovechando los recursos y medios disponibles para anticiparse al futuro y, sobre todo, procuraba actuar racional y organizadamente nociones que incluso hoy son vigentes y caracterizan a la Planeación contemporánea.

Pero su comprensión y abordaje precisa determinar las influencias históricas y contextuales que la han configurado y, en este punto, los aportes de Faludi (1976 y 1991) en torno a la planeación racional-comprehensiva se identifican como punto de

partida. Su notoria carga racional para la acción, tal vez, es la característica principal de este modelo, considerado como el clásico de la teoría de planeación.⁹

En efecto, en torno a la racionalidad y la acción se desprenden prácticamente todas las definiciones que hoy conocemos sobre planeación y son rasgos que permean hasta las concepciones más acabadas y vigentes que sobre esta disciplina conocemos no obstante, es preciso señalar que la perspectiva clásica de la planeación le asignaba un carácter tan racional como rígido de ahí que perspectivas alternativas buscaran, en su momento, otorgarle mayor dinamismo y flexibilidad.¹⁰

Este modelo ha prevalecido por décadas y es considerado como la perspectiva ortodoxa de la planeación, pues la idea que subyace en él es hacer del proceso de planeación lo más racional y sistemático posible a partir del seguimiento de las siguientes etapas que, sin ser limitativas, reflejan el esquema secuencial básico propuesto por la planeación racional-comprehensiva (Levy, 1988):

1. Definición del problema
2. Valoración de situaciones
3. Selección de metas
4. Formulación de alternativas
5. Pronosticar los efectos y consecuencias de las alternativas planteadas
6. Evaluación y selección de uno o más cursos de acción
7. Desarrollo detallado de planes y programas para implementar las alternativas seleccionadas
8. Revisión y evaluación

Conscientes de la notoria influencia de este esquema, al menos desde la perspectiva metodológica, es posible apreciar que el modelo de la planeación racional-comprehensiva es muy vulnerable a la dinámica del entorno; por ello, desde diferentes perspectivas, se ha convertido en el eje de su propia crítica. Al respecto, diversos cuestionamientos al modelo afirman que esta serie de pasos o etapas no reflejan, por su rigidez, la realidad de la situación u objeto a planificar en toda su magnitud.

En este sentido, destaca el argumento de Simon (1986), cuyo carácter racionalista de la planeación suponía que era posible el manejo voluntario de los diferentes

⁹ Aun cuando el modelo de la planeación racional-comprehensiva fue la tradición dominante, al menos hasta la década de 1980, en el caso de México, los supuestos de este modelo continúan vigentes.

¹⁰ La crítica a este modelo favoreció el surgimiento de, al menos, otros tres enfoques alternativos, también desde la perspectiva clásica, los cuales serán comentados más adelante.

procesos, incluidos los de tipo social, y no consideraba que la capacidad para decidir y actuar en el marco de estos procesos –de por sí complejos– es limitada y sólo puede desenvolverse conforme a una racionalidad práctica, estratégica y procesal que únicamente podrá lograr una aproximación a los objetivos establecidos por los instrumentos de planeación.

Al respecto, Banfield (1991), argumenta que ninguna opción, decisión o curso de acción puede ser totalmente racional en virtud de que ese carácter se traduce en un *infinito* de posibilidades, lo cual evidencia la dificultad por identificar, en realidad, la mejor manera de actuar.

Banfield deduce ese *infinito* de posibilidades al considerar que la racionalidad en el proceso de toma de decisiones implica que el decisor identifica todas las oportunidades de acción, todas las consecuencias de adoptar cada una de las posibilidades y, en esa medida, selecciona el curso de acción más adecuado en función de las consecuencias posibles.

La crítica a este modelo favoreció el surgimiento de enfoques alternativos, como el de Lindblom (2002), el cual, desde la perspectiva incremental (el *muddling through*) y a partir de las limitantes de la planeación racional, incorpora en la toma de decisiones algunos elementos de carácter racional, apoyados en procesos más flexibles y operativos; entre otros aspectos, involucran el acuerdo y el compromiso de los actores, con previo reconocimiento de sus dinámicas y posiciones frente a fenómenos determinados, lo que significa dejar atrás el excesivo control y determinismo característico de la planeación racional-comprehensiva.

En este sentido, el incrementalismo es un proceso de toma de decisiones característico de las sociedades plurales; por lo tanto, desde la perspectiva propuesta por Lindblom, el proceso de toma de decisiones se encuentra definido por el consenso de numerosos actores, quienes, conscientes de sus capacidades y recursos, otorgan al proceso mayores niveles de confianza y efectividad.

Por su parte, Etzioni (1991) desarrolla el *mixed-scanning* como una segunda alternativa para hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones a partir de criticar tanto el carácter racional como el incremental. Respecto al primero, este autor identifica como debilidad principal el alto grado de control de la situación, su dinámica y sus procesos; mientras que en el segundo enfoque, identifica justamente lo contrario: un menor control sobre el entorno. Con base en estas nociones, el *mixed-scanning*, como una aproximación alternativa a la toma de decisiones, combina elementos de los dos enfoques anteriores sin apoyarse en los supuestos utópicos del primero y sin ser tan medurado como el segundo.

Por otro lado, y lejos de la discusión entre lo racional, lo incremental o su justo medio, Paul Davidoff (2002) promueve un tercer modelo, el *advocacy planning*, como una alternativa que asigna a la planeación un carácter de justicia y equidad que, a diferencia

de los modelos señalados, está más orientado a la función y acción del planificador que a los propios instrumentos; y, desde su punto de vista, el rol del planificador no se dirige tanto al interés público general, sino está enfocado a apoyar y resguardar el interés de aquellos grupos que desde diferentes perspectivas se encuentran al margen de las decisiones y, en consecuencia, al margen de los eventuales beneficios.

Este modelo le asigna a la planeación un carácter social muy marcado y al planificador un importante rol político; su función principal es abogar (*advocate*) por el interés colectivo. De origen, a finales de los sesenta, estuvo dirigido a fortalecer los esquemas de planeación en ciudades norteamericanas; es decir, cuando los problemas raciales, la exclusión social y la movilidad suburbana evidenciaban debilidades de la acción pública.

Este modelo adquiriría un carácter democrático, plural y representativo en el que la planeación y sus instrumentos, con el planificador como interlocutor, buscaba incorporar a la sociedad en la implementación de soluciones para problemas específicos, lejos de la generalidad característica de la racionalidad en planeación y, a la vez, en apego a su carácter racional implícito, promover el cambio mediante procedimientos racionales de pensamiento y acción.

Es evidente que, con todo y sus aportes, la tradición racional-comprehensiva influyó decisivamente en los diferentes enfoques comentados; asimismo, cada uno de ellos tuvo por objeto constituirse como una alternativa que buscaba el mejoramiento filosófico e instrumental de la planeación, lo cual deja en claro la necesidad de revisión, evaluación y adecuación permanente de la teoría de planeación. Y aun cuando su carácter racional motiva la reflexión, paradójicamente, éste prevalece como un rasgo inherente de nuestra disciplina.

Por último, aunque la literatura reconoce como clásicos los enfoques comentados, se debe reconocer que con el mismo propósito se desarrollaron enfoques paralelos que, si bien no tuvieron el mismo impacto, dieron continuidad a los ejercicios críticos sobre la racionalidad de la planeación en términos de asignarle un carácter más flexible y adecuado a las características de los sistemas en los que ésta actúa y se desarrolla.

2.2 Tendencias recientes

Los enfoques clásicos de la teoría de planeación se gestan sobre la base de la crítica de la tradición racional-comprehensiva; no obstante, es importante señalar que la crítica a la racionalidad no busca anularla como principio de la planeación, sino de acercar este principio a situaciones reales y soluciones prácticas que, sin perder su carga racional, asuma el conflicto, la inestabilidad, la tensión, la incertidumbre y el desequilibrio como condiciones propias de los sistemas en los que se pretende intervenir desde la planeación.

Rasgos como los señalados revelan la complejidad del mundo actual, cuya dinámica ha motivado la evolución permanente de nuestro campo de conocimiento. Y así como décadas atrás la teoría de planeación se vio influenciada por las ideas modernas que promovían modos racionales de pensamiento y acción, hoy se encuentra influenciada por el pensamiento posmoderno, donde la complejidad del mundo actual es punto de inflexión en el desarrollo y la evolución de la teoría de planeación contemporánea.

Sin dejar de lado su carácter racional, Allmendinger (2002) repasa las diferentes escuelas y enfoques que en su momento emergieron como alternativas a la tradición racional; entre otros, destacan el enfoque de sistemas, el marxista,¹¹ la nueva derecha y el advocacy, los cuales tuvieron como referente principal la tradición racional desarrollada por Faludi; en todos los casos, además de las diferencias producto de la particularidad de cada enfoque, se aprecian relaciones de complementariedad.

Desde esta perspectiva, y en reconocimiento de la complejidad, el campo de la teoría de planeación ha incorporado en sus más recientes discusiones el tema de los sistemas complejos como una forma de alcanzar mayores niveles de eficiencia en las acciones. En particular, y de acuerdo con Innes y Booher (2010), se han delineado cinco rasgos propios de los sistemas complejos con el propósito de incorporar el pensamiento complejo en la planeación:

1. El sistema se compone por un gran número de agentes que interactúan a través de múltiples redes.
2. Estos agentes interactúan de forma dinámica intercambiando información mediante reglas empíricas y métodos no rigurosos, cuyos efectos se propagan a través de todo el sistema.
3. Estas interacciones son no-lineales y se realimentan directa o indirectamente de diversas fuentes.
4. El sistema es abierto y su comportamiento está determinado por las interacciones no por sus componentes.
5. El sistema tiene la capacidad de adaptación y mantener su propio desarrollo; los agentes se adaptan unos a otros y el sistema puede reorganizar su estructura interna sin la intervención de agentes externos.

¹¹ Con énfasis en la cuestión urbana, entre otras contribuciones de este enfoque, se señala que las áreas urbanas y la planeación no pueden ser tratadas como objetos de estudio independientes; se argumenta también que demasiada preocupación por el procedimiento o el método tiende a dejar de lado las cuestiones reales de las que el planificador, como actor principal, se encuentra abstraído, lo cual provoca que la planeación se encuentre alejada de su contexto social, político y económico cuando debería actuar de manera cercana y directa con los intereses colectivos.

En el mismo sentido, Hillier (2012) destaca rasgos de la complejidad que es necesario distinguir en el contexto de la teoría de planeación:

- Los sistemas complejos son sistemas abiertos.
- Estos sistemas funcionan bajo condiciones de no-equilibrio.
- Los sistemas complejos se integran por varios componentes.
- Sus interacciones y funciones son no-lineales.
- El estado del sistema es determinado por la intensidad de los flujos entre agentes y componentes.
- La estructura funcional, espacial y temporal de los sistemas complejos se mantiene gracias a la dinámica interna de sus componentes.

Sin ser limitativas estas orientaciones, evidencian que la planeación, en el contexto del pensamiento complejo, se adapta y se recompone como cuerpo de conocimiento que nunca pierde su finalidad principal: medio de conducción, anticipación y acción. En efecto, el pensamiento complejo se ha incorporado en el debate teórico actual y en la literatura reciente; encontramos múltiples aportaciones y puntos de vista que coinciden en que el objeto de estudio de la teoría de planeación está en un proceso de cambio permanente; por lo tanto, puede esperarse el siguiente paso en la senda de su evolución.

Del análisis de sus transformaciones recientes, se identifica al enfoque comunicativo como el paradigma emergente de nuestro campo de conocimiento y, entre sus aportaciones centrales, destaca que la complejidad de los procesos de cambio recientes revela la necesidad de un estilo de planeación más plural y heterogéneo, consciente de las relaciones de poder y, a la vez, más sensible a las necesidades y demandas sociales.

Asimismo, el modelo se caracteriza por favorecer el diálogo y la negociación para lograr consensos; así como años atrás los temas de debate giraban en torno a la implementación y la acción, ahora la discusión resalta las ventajas de la comunicación y la negociación como sus componentes centrales.

En este sentido, la discusión reciente del tema de los sistemas complejos en el ámbito de la teoría de planeación nos lleva a reconocer que esta condición es vista como una confrontación con la realidad, lo cual supone situaciones, procesos e intereses complejos que provocan dificultades para la anticipación y la acción; por consiguiente, en el contexto del pensamiento complejo, la teoría de planeación está en un proceso de ajuste permanente que se auto-organiza, se transforma y es flexible al cambio. La planeación se adapta y se recompone como cuerpo de conocimiento sin perder su finalidad principal: medio de conducción, anticipación y acción.

3. Teoría de planeación y sistemas complejos

Pensar desde la complejidad en el ámbito de la teoría de planeación ha tenido múltiples manifestaciones. Autores como De Roo, Hillier y Van Wezemaal (2012) reconocen que la teoría de los sistemas está muy bien articulada con el debate teórico de nuestra disciplina y destacan que las primeras aportaciones de la teoría de planeación estuvieron basadas en la idea de sistemas cerrados, en sistemas clase I, en los cuales se representaba una realidad controlada con información completa acerca de sus factores, actores e interrelaciones.¹²

Reconociendo la complejidad, más tarde la propia realidad se encargaría de evidenciar las limitaciones de los sistemas cerrados; por consiguiente, los sistemas clase II, conocidos como semi-cerrados, emergen como una opción que reconoce la dinámica de la realidad y, en esa medida, el sistema se corrige a sí mismo como resultado del uso de técnicas que evalúan lo que está pasando y lo que probablemente ocurra.¹³ Pero la idea de adoptar los sistemas clase II no estuvo libre de crítica; la complejidad creciente daría paso a los sistemas clase III que surgen como sistemas abiertos, en los cuales los actores interactúan libremente, en diferentes circunstancias, con objetivos diversos y en medio de los más variados contextos que, sin duda, están caracterizados por su complejidad.

Pareciera una clasificación simplista que sólo trata de adaptar la discusión en planeación al campo de los sistemas complejos sin embargo, en esta tipificación subyace un esfuerzo que coloca a la propia evolución de la teoría de planeación en el contexto del pensamiento complejo; se reconoce que la complejidad inherente al entorno y la realidad a planificar se constituye como uno de los factores que condicionan a la planeación desde diferentes perspectivas; por lo tanto, se hace necesaria la permanente definición de conceptos, contenidos y medios para la acción.

En efecto, la teoría de planeación contemporánea está intentando adaptarse a la idea de que la realidad puede controlarse incluso en entornos complejos; este cambio en la concepción del manejo de la realidad está fuertemente relacionado con la experiencia de los sistemas abiertos, con sistemas clase III, donde la racionalidad que soporta las iniciativas es llamada “comunicativa”, rasgo emergente de la teoría de planeación.

¹² Aquí se expresa claramente la racionalidad técnica como rasgo central de la perspectiva clásica de la teoría de planeación.

¹³ Aun bajo la influencia de la racionalidad técnica, el enfoque se sistemas emerge como una respuesta a las críticas de la perspectiva tradicional.

El nuevo contexto no busca anular la racionalidad como principio de la planeación; por el contrario, trata de relacionar este principio con situaciones reales y soluciones prácticas en las cuales, sin perder su carga racional y su carácter técnico-científico, se asuma el conflicto, la inestabilidad, la tensión, la incertidumbre y el desequilibrio como condiciones propias de los sistemas en los que la planeación interviene (Freestone, 2000).

3.1 La planeación comunicativa

Independientemente de las particularidades de cada perspectiva asociada con los sistemas, la racionalidad, en mayor o menor medida, ha estado íntimamente relacionada tanto en la concepción como en la práctica de la planeación; no obstante, el rol central de la racionalidad técnica del modernismo pierde fuerza para dar paso a un estilo de planeación más consciente de las relaciones de poder y más sensible a las necesidades y demandas sociales.

En efecto, Allmendinger (2002) identifica al enfoque posmoderno como punto de inflexión de la teoría de planeación en tanto define, producto de la complejidad del mundo actual, un nuevo rumbo en los ámbitos rectores de la planeación; lo que en opinión de Sandercock (1998), se traduce en cinco rasgos principales:

1. *Justicia social* que atienda la creciente diversidad sin limitarse al campo material y/o económico y que incluya, por ejemplo, cuestiones raciales, étnicas y de género.
2. *Políticas de diferencia* que consisten en la definición de políticas renovadas, las cuales se basan en un compromiso de inclusión y justicia social, según lo señalado en el punto anterior.
3. *Ciudadanía* que rechaza enfoques homogeneizadores y se inclina, como los dos puntos anteriores, a una ética inclusiva.
4. *Ideal de comunidad* se basa en una nueva concepción de ciudadanía; se propone transitar, bajo el mismo criterio de inclusión, hacia la concepción unificada de la colectividad.
5. *Del interés público a una cultura cívica* lo que supone, especialmente para el planificador, un alto grado de uniformidad e identidad dentro de la sociedad pasando de la noción de interés público unificado del modernismo, a una concepción de interés público heterogéneo e incluyente.

Sin ser limitativa, esta propuesta revela que la complejidad se constituye como el principal punto de ruptura del pensamiento planificador; es decir, se define como un parteaguas entre la visión moderna de la planeación y su contraparte posmoderna, lo cual además supone el reto de asignarle un nuevo rol tanto a la racionalidad de

la planeación como a sus instituciones y a sus actores bajo el común denominador de la flexibilidad, el acuerdo y el compromiso, desde una perspectiva incluyente en asociación con las tesis de John Friedmann respecto al binomio conocimiento-acción en el dominio público (Sager, 2013).

Así planteado, nuestro campo del conocimiento se recompone y se adecua a las exigencias contemporáneas marcadas por la complejidad; asimismo, en el marco de los desarrollos recientes de la teoría de planeación, se identifican distintas alternativas, cuyo objeto es perfilar el rol de la racionalidad en el nuevo contexto y, aunque en la literatura especializada se hace referencia a posturas diversas, existe consenso en identificar al enfoque comunicativo como el paradigma emergente bajo la innegable influencia de los postulados de Jürgen Habermas.

En su extensa obra *Teoría de la acción comunicativa*, en particular en el tomo I, Habermas propone analizar la racionalidad de la acción y la racionalización social; además, reflexiona sobre las condiciones de la racionalidad de la acción social a partir de la interacción basada en el uso del lenguaje, idea en la que reside su crítica a la sociedad moderna en términos del sometimiento del individuo a la racionalidad técnica, y coloca la acción comunicativa frente a la acción instrumental, como una relación interpersonal lingüística que busca el mutuo entendimiento y el consenso alcanzado comunicativamente.

Sin ser exhaustivos, su tesis considera que la racionalidad comunicativa implica la capacidad de actuar sin coacción para lograr consensos mediante el entendimiento comunicativo. Asimismo, Habermas sostiene que la práctica comunicativa cobra sentido en lo que denomina “mundo de la vida”; idea trascendental para comprender su teoría de la acción comunicativa. Esta noción se compone de tres aspectos: la cultura, la sociedad y la personalidad, y representa el punto de vista de los sujetos que actúan en la sociedad; sus interacciones posibilitan precisamente la reproducción de los mundos de la vida que intersubjetivamente comparten (Habermas, 1987).

La acción comunicativa cobra sentido y se fortalece cuando Habermas la analiza a la luz de los conceptos básicos de acción, empleados en teoría sociológica: acción teleológica, acción regulada por normas y acción dramaturgica. De este análisis de contraste, destaca que la acción comunicativa se distingue por el uso del lenguaje como un reflejo de las relaciones del sujeto con el mundo y, como resultado de su interacción, los actores buscan entenderse sobre una situación de acción en la que, mediante la negociación, se busca alcanzar el consenso. En este modelo de acción, el lenguaje, como medio de entendimiento, adquiere un rol central (Habermas, 1987).

En la acción comunicativa, los planes de acción se coordinan mediante actos de entendimiento y antes de orientarse al éxito, como en la acción racional, los participantes persiguen sus fines individuales como base para alcanzar una definición compartida; de modo que la negociación es un componente esencial de la acción comunicativa.

Asimismo, un acuerdo alcanzado comunicativamente parte de lo racional, ya que no es impuesto por ninguna de las partes; es decir, se basa en convicciones comunes y hace énfasis en que el uso del lenguaje es el medio para que dos sujetos se entiendan entre sí (Habermas, 1987).

A modo de destacar, se reproduce la cita siguiente: “En la medida en que las acciones sociales quedan coordinadas a través del entendimiento, son las condiciones formales del consenso racionalmente motivado las que determinan cómo pueden racionalizarse las relaciones que los participantes en la interacción traban entre sí” (Habermas, 1987: 433).

Diversos autores han trasladado estos aportes al campo de la teoría de planeación, porque han centrado su atención en las posibilidades que ofrece el enfoque comunicativo. Conceptos como planeación comunicativa, planeación argumentativa, discurso inclusivo y planeación colaborativa han sido analizados en la literatura reciente como una manera de incorporar las nociones de Habermas en la filosofía de la planeación. Sin embargo, en opinión de Allmendinger (2001), Patsy Healey (2002) sintetiza los componentes principales de este enfoque en lo que ella denomina racionalidad comunicativa en planeación.¹⁴

En su análisis, Healey considera a la planeación como un proceso interactivo e interpretativo orientado a la toma de decisiones y a la acción y, en esa medida, sostiene que el proceso se enriquece mediante la acción comunicativa y al mismo tiempo se alcanzan puntos de acuerdo común; la construcción de espacios para la participación –arenas– es el medio que favorece el encuentro, el acuerdo y el debate.

Para lograrlo, la acción comunicativa parte de reconocer la preexistencia de una multiplicidad de actores e individuos que interactúan con otros de manera diversa y en coincidencia con intereses propios de la colectividad que representan; además, estos grupos deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas y, desde su propio ámbito, la sociedad civil, interactúan con el gobierno con diversas racionalidades, frecuentemente contradictorias.

Y aunque cada grupo de intereses tiene su manera de pensar, actuar y expresarse, de acuerdo con Healey, el reconocimiento de ese tejido social complejo y diverso habrá de transformarse en un proceso de aprendizaje social y en un ejercicio donde los actores y sus autoridades participen activamente para generar su propio futuro, ofreciendo respuestas innovadoras, oportunas, realistas y sistemáticas en torno a un proyecto –urbano– común.

En estos términos, el enfoque comunicativo es una opción de consenso para que la planeación avance en un contexto dinámico caracterizado por un orden social

¹⁴ Siguiendo a Habermas, en una suerte de sustitución de la racionalidad técnica del modernismo.

que está cambiando muy rápido; es un estilo alternativo estrechamente vinculado con las nociones de democracia y progreso, cuya contribución radica en la construcción de una nueva capacidad institucional con mayores posibilidades de acción fomentando más y mejores alternativas de pensamiento y acción en torno a situaciones concretas. Reconoce la diversidad y el cambio, producto de la dinámica del mundo real, y hace énfasis en la generación de alternativas de acción desde una perspectiva colaborativa, en lugar del carácter de comando y control, característico de las instituciones basadas en la racionalidad técnica (Healey, 1997 y 1998).

Asimismo, hablar de la acción comunicativa en planeación significa reconocer en lo posible todas las dimensiones del conocimiento, entendimiento, apreciación, experiencia y acción; por la vía de la integridad, la legitimidad y la verdad, la participación habrá de ser promovida en aras de transformar el proceso de toma de decisiones hacia una concepción plural, inclusiva y democrática, donde el uso del lenguaje, como parte del proceso comunicativo, se constituya en elemento central de acuerdo con la postura de Habermas.

Los aportes de la acción comunicativa en planeación son diversos; los siguientes diez puntos propuestos por Healey (2002) sintetizan los principios de esta nueva orientación de la planeación que, además, tienen una connotación territorial en apego a los propósitos de este trabajo:

1. La planeación es un proceso interactivo e interpretativo orientado a la decisión y a la acción en medios complejos; se basa en la multidimensionalidad en lugar de apoyarse en dimensiones aisladas. Las técnicas de análisis formal y de diseño son sólo discursivas; los procesos de planeación deben ser enriquecidos por la discusión y el acuerdo de los agentes involucrados en el proceso de toma de decisiones.
2. Esta interacción supone la preexistencia de individuos que interactúan con otros con propósitos, dinámicas y formas de acción particulares; por lo tanto, la acción comunicativa se centra en la búsqueda de consensos para alcanzar propósitos comunes.
3. Es un estilo de planeación intercomunicativa que considera la discusión abierta y respetuosa en la búsqueda de posibilidades de solución.
4. Implica ingenio, innovación y creatividad para la construcción de espacios –arenas– que favorezcan la discusión y la identificación de demandas para el diseño de instrumentos de conducción del desarrollo urbano-territorial.
5. Dentro de la argumentación de este proceso comunicativo, deben considerarse todas las dimensiones de conocimiento, comprensión, apreciación y experiencia de los actores involucrados; el esfuerzo por establecer la acción comunicativa implica necesariamente aprehender tales dimensiones y encontrar los cursos de acción posible.

6. La capacidad crítica, reflexiva y respetuosa debe prevalecer durante todo el proceso, pero no debe enfocarse sólo en los discursos, reflexiones e, incluso, alegatos de los diferentes grupos y actores de manera aislada, sino que el propósito deberá ser la conducción del proceso participativo desde una perspectiva integral que permita identificar acciones comunes a partir de intereses particulares legitimados por consenso.
7. La postura crítica que es inherente a esta dinámica participativa se aleja de las tradicionales formas paternalistas y es fundamental para la construcción de proyectos colectivos, pero no es tarea fácil, pues la sobreposición de conflictos e intereses en la práctica tiende a magnificarse, por lo que los espacios de debate deberán ser conducidos sobre principios éticos y morales por parte del planificador a fin de lograr el mayor consenso.
8. Posturas predeterminadas tienden a modificarse gracias a la interacción entre individuos o grupos e, incluso, alcanzan la articulación de sus intereses. Por lo tanto, la interacción no sólo es una forma de intercambio o negociación en torno a intereses predefinidos, ya que supone un proceso de aprendizaje colectivo en el que el planificador debe involucrarse.
9. La planeación comunicativa no es sólo innovadora; tiene el potencial para transformar las condiciones materiales a través de un esfuerzo continuo de cohesión entre los participantes en el proceso, así como de crear nuevos entendimientos de la realidad sobre la base de la percepción colectiva. El potencial transformador de la acción comunicativa se encuentra en el poder de nuevos argumentos, en el poder de las ideas, de las metáforas, las imágenes y las historias; a través de estos procesos de reconocimiento solidario, es posible llegar a un acuerdo sobre lo que se debe hacer, en lugar de la visión unificada de cada uno de los mundos de vida de quienes participan.
10. Su propósito es ayudar a los planificadores a emprender procesos basados en la crítica, la reflexión y el respeto del discurso colectivo como una forma de entender la realidad.

El conjunto de aportaciones que discuten sobre la acción comunicativa –además de las de Healey– han sido la base de lo que hoy se denomina planeación comunicativa. De hecho, es una tendencia reconocida en compilaciones recientes sobre las nuevas direcciones de la teoría de planeación, la cual señala que desde finales del siglo XX el campo de la teoría de planeación ha estado dominado por el paradigma emergente de la planeación comunicativa como una alternativa para superar las debilidades heredadas de los anteriores e, incluso, vigentes paradigmas que han dominado nuestro campo del conocimiento.

Capítulo 3

Asentamientos humanos y política internacional: la nueva agenda urbana

Reconocer la complejidad de los sistemas urbanos desde la planeación implica cambiar nuestra forma de pensar y de actuar sobre soluciones simplistas basadas en la disyunción analítica cartesiana, a fin de corregir problemas complejos y trascender hacia un pensamiento articulador del todo con las partes, del orden y el desorden, del objeto y el entorno, de lo continuo y discontinuo, de lo abstracto y lo concreto.

Sin ser limitativas, este conjunto de dualidades propias de los sistemas urbanos complejos nos enfrentan al reto de que la ciudad debe ser organizada y dotada de nuevas formas de regulación que permitan prever el comportamiento del sistema en su conjunto sin importar su grado de complejidad.

De acuerdo con esta reflexión, la necesidad de reforma que hemos argumentado desde la perspectiva teórica en los capítulos precedentes se complementa con las orientaciones del Programa Hábitat de Naciones Unidas, cuyos lineamientos en materia de asentamientos humanos se constituyen como una de las líneas de acción internacional más influyentes.

Cuatro décadas después de la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos –celebrada en Vancouver en 1976– se observa desde Hábitat un esfuerzo constante de adecuación y reforma del estilo de planeación urbana alrededor del mundo de manera especial en 2009, con el *Reporte Global sobre Asentamientos Humanos* y, recientemente, en 2015, con las *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*, criterios fundamentales para la definición de la

nueva agenda urbana; también, destaca el *documento temático*¹ núm. 8 sobre *planeación urbana y diseño*.

La nueva agenda urbana es considerada como una directriz global para la conducción del desarrollo urbano sostenible y fue 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.

Esta reforma ineludible se ratifica en el *Reporte ciudades del mundo 2016*, publicado después de la conferencia, se insiste en la necesidad de replantear el modelo de planeación urbana en consideración a las exigencias del nuevo contexto y las pretensiones de la nueva agenda urbana. En efecto, en el reporte se 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, 2016: 123).

Precisamente en torno a esta idea del plan maestro, desde el programa Hábitat, se observa un esfuerzo constante de adecuación y reforma del estilo de planeación urbana y se identifican diversos rasgos y coyunturas del pensamiento planificador, los cuales se difunden a lo largo del mundo y, al menos desde la perspectiva de este trabajo, se considera que en la nueva agenda urbana se concretan algunos esfuerzos realizados pues uno de los cuatro componentes para su implementación es planeación y diseño territorial (UN-Habitat, 2016).

Por lo tanto, la línea de discusión abierta por el programa Hábitat ha considerado diversos ejercicios críticos y reflexivos que, en el campo de la planeación urbana, nos dan la pauta para identificar sus tendencias recientes, al menos en el ámbito de las Naciones Unidas, y si no se enfoca especialmente en el campo disciplinario, se le considera como una instancia generadora de conocimiento; tal vez, es una afirmación aventurada, pero nos proporciona innegables oportunidades para discutir temas asociados con los asentamientos humanos.

Este esfuerzo sostenido durante las últimas décadas revela el interés y la preocupación internacional en estos temas; si bien es cierto que 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 la materia en nuestro contexto.

¹ Los 22 documentos temáticos (*issue papers*) 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.

1. La planeación urbana desde la agenda internacional

A comienzos de la segunda década del siglo XXI, el programa Hábitat de Naciones Unidas reconocía que América Latina seguía siendo la región más urbanizada del mundo y, de manera paralela, destacaba la importancia de reafirmar el papel de la planeación urbana como medio de conducción del cambio en el nuevo contexto. Se hacía énfasis en la necesidad de trabajar en el desarrollo de políticas urbanas renovadas, así como en 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 en materia de movilidad, segregación espacial, dotación de infraestructura y gobernabilidad (ONU-Hábitat, 2012).

Encarar los nuevos fenómenos que se revelan en el territorio supone, según los resultados del informe del *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*, sentar las bases para la nueva transición urbana; para lograrlo, destaca el papel fundamental de los gobiernos locales y nacionales para impulsar un modelo de ciudad con mayores niveles de calidad y sostenibilidad implementando políticas de planeación, diseño y regulación congruentes con las nuevas realidades de la expansión urbana (ONU-Hábitat, 2012).

No obstante, se afirma que “no todas las ciudades están siendo planificadas y gestionadas de la misma manera. En cada ciudad existe una cultura administrativa propia, que es el resultado de procesos históricos, en los cuales inciden las condiciones sociales, políticas, económicas, el ritmo del proceso de urbanización y las demandas provenientes de la sociedad” (ONU-Hábitat, 2012:145).

Al respecto, al menos hasta finales de la década de los ochenta, el modelo predominante fue el de planeación física, el cual se centraba en la idea del orden territorial; como instrumentos básicos, destacaban la zonificación de usos del suelo y el control de las densidades. Se trataba de un orden rígido, ajeno a las dinámicas y realidades de la ocupación territorial que entró en crisis en los años ochenta,² y aunque varios países han adoptado enfoques innovadores proclives al fomento de la participación y a la formulación y ejecución de proyectos urbanos, todavía persisten casos asociados a la corriente de la planeación física (ONU-Hábitat, 2012).

Desde 2009, este argumento fue analizado con mayor detalle por el programa Hábitat en el *Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009*, y revela la necesidad de una evaluación y revisión de los supuestos y fundamentos de la planeación urbana del siglo XXI, porque reconoce que la planeación ha cambiado poco y que en países

² La crisis de la planeación urbana fue analizada de manera particular en el apartado 4 del capítulo 1.

en desarrollo como el nuestro la perspectiva tradicional persiste; por lo tanto, 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 condición no es nueva en América Latina; en trabajos como el de Figueroa (1994) se destaca que en países como México, durante las últimas décadas del siglo pasado, la planeación urbana se ha caracterizado por:

- Ausencia de un ordenamiento jurídico básico- integral que asegure la aplicación de planes y la ejecución de proyectos.
- Aun cuando los asuntos urbanos constituyen atribuciones municipales, paradójicamente el municipio es la instancia de mayor debilidad institucional.
- Divorcio de los planteamientos urbanísticos con los procesos políticos y sociales.
- Ausencia de mecanismos e instrumentos acordes con el complejo problema urbano de las ciudades latinoamericanas.
- Escasa participación de los habitantes.
- Interpretación tecnicista de los problemas que, en el contexto de los planes, se traduce en una notoria desvinculación con la naturaleza y dinámica del contexto sujeto de intervención, lo cual se encuentra relacionado con el enfoque finalista de los instrumentos que centran su atención en un modelo de ciudad ideal.
- En la práctica, el crecimiento y desarrollo de la ciudad se deja en manos de los intereses inmobiliarios y la especulación.
- En estrecha relación con el supuesto que guía este trabajo, se observan obstáculos para promover la actualización teórica, técnica y metodológica en esta materia

Las repercusiones sociales, económicas, ambientales y urbanas observadas en las ciudades latinoamericanas son el resultado de un estilo de planeación urbana, denominado por este autor *urbanismo sin ciudad*. Producto de las contradicciones entre el planeamiento y la construcción real del espacio urbano, persiste un divorcio entre las propuestas y las realidades y entre los impactos y sus soluciones que, lejos de favorecer la participación social, deteriora su calidad de vida.

Y aunque se reconocen avances en la materia, aún nos falta definir una óptica del análisis territorial que supere los sesgos del espacialismo, rasgo de la planeación urbana moderna que reduce el ordenamiento territorial a la simple expresión cartográfica de las interacciones sociales, bajo la figura del plan regulador o plan de urbanismo que ha mostrado ser insuficiente para gestionar el crecimiento de la ciudad y los cambios que en ella ocurren.

La enseñanza no es que no se pueda planificar o que la planeación urbana no sirva, sino que se necesita un estilo alternativo con un enfoque diferente, es decir, se

debe abandonar la idea de controlar todos los aspectos del desarrollo urbano y de la construcción de la ciudad.

Por lo tanto, se requiere un estilo de planeación urbana que reconozca que quienes producen e intervienen en la ciudad no sólo son los gobiernos, sino también los diferentes grupos e intereses que operan en lo urbano, con la capacidad de estimular, orientar y coordinar las acciones de los diferentes actores, así como de ampliar y fortalecer las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno, entre los grupos sociales y las instituciones.

Se precisa entonces la necesidad de contar con nuevos sistemas de planeación urbana para alentar la urbanización ambientalmente sostenible y afrontar los retos presentes. Por esta razón, en el *reporte global sobre asentamientos humanos 2009* se comenta que el nuevo estilo de planeación debe incorporar los siguientes elementos que surgen de los principales fenómenos observados en la ciudad contemporánea (ONU-Habitat, 2009):

1. Los desafíos ambientales del cambio climático.
2. Los desafíos demográficos de una urbanización acelerada, expresada, entre otros fenómenos, en el rápido crecimiento de los centros de población pequeños y medianos, y en el aumento constante de la población joven en los países en desarrollo, mientras que en los países desarrollados los problemas son causados por la contracción de las ciudades y el envejecimiento de la población y la composición.
3. Los desafíos económicos de un crecimiento futuro incierto;
4. Los crecientes desafíos socioespaciales; en especial, la desigualdad territorial, el crecimiento urbano descontrolado y la periurbanización no planificada.
5. Los desafíos y las oportunidades de una democratización cada vez mayor del proceso de toma de decisiones.

Asimismo, entre los temas sugeridos en el reporte, destaca la necesidad de incorporar en la planeación urbana variables asociadas con los cambios institucionales, los cuales se relacionan con la gobernanza y el cambio de roles de los gobiernos locales, ya 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 particular, se identifican tendencias y elementos, los cuales se hacen presentes cada vez con mayor frecuencia en respuesta a esta necesidad de reforma. En la mayoría de las iniciativas se pretende que (ONU-Habitat, 2009: 15):

- Sean estratégicas en vez de integrales.
- Sean flexibles en vez de orientadas al estado final, estrictas o definitivas.

- Estén orientadas a la acción e implementación mediante su vinculación con los presupuestos, los proyectos y la infraestructura de la ciudad.
- Sean promovidas por las partes interesadas o por la comunidad y no sólo por expertos y/o instituciones.
- Reflejen preocupaciones urbanas emergentes.
- Desempeñen un papel integrador en la formulación de políticas y en la gestión urbana.
- Estén centradas en el proceso de planeación.

A su vez, estos enfoques se agrupan en categorías más amplias:

1. Planeación espacial estratégica, centrada en áreas estratégicas o importantes para lograr el conjunto de objetivos del plan.
2. Planeación espacial para integrar funciones gubernamentales o del sector público, incluyendo la dimensión espacial o territorial dentro de las estrategias sectoriales.
3. Nuevos enfoques para la regularización y gestión del suelo.
4. Procesos participativos y alianzas en planeación.
5. Enfoques promovidos por agencias internacionales con énfasis en la gestión urbana.
6. Nuevas formas de planeación maestra de abajo hacia arriba que se apoya en estrategias participativas y se orienta a la justicia social.
7. Nuevas formas urbanas: ciudades compactas y nuevo urbanismo.

Para alcanzar nuevas formas de conducción de los fenómenos territoriales, en esta línea reformista, la Red Mundial de Planificadores³ propuso diez principios de un nuevo paradigma para la gestión de los asentamientos humanos, los cuales fueron avalados en 2006 en el Tercer Foro Urbano Mundial en Vancouver:

1. Promover el desarrollo sustentable considerando que las acciones de desarrollo emprendidas en el presente habrán de impactar a las generaciones futuras.
2. Alcanzar un estilo de planeación integral; es decir, no sólo económico, físico, social o ambiental.
3. Integrar variables presupuestales tanto de fondos públicos como privados para hacer factibles las acciones previstas.
4. Planificar en colaboración con los agentes que intervienen en el territorio a fin de buscar siempre el beneficio colectivo.

³ GPN, Global Planners Network (<www.globalplannersnetwork.org>).

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 la dinámica de sectores, como el del suelo, la vivienda y la infraestructura, impacta en el sano 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 controlar el crecimiento y desarrollo territorial.
9. Desarrollar un estilo de planeación inclusivo que reconozca la diversidad y promueva la equidad en el territorio.
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.

Con base en estas consideraciones sobre la necesidad de reforma de la planeación urbana, esta línea de reflexión desde Hábitat se fortaleció los años siguientes; sin duda, de entre las lecciones aprendidas durante los últimos años destacan las *Directrices Internacionales de Planeación Urbana*, publicadas por el programa Hábitat en 2015, como un marco de referencia global para la planeación.

Como lo veremos enseguida, a propósito de la reciente Conferencia Hábitat III, las directrices están 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.

2. Planeación urbana en Hábitat III: discusión y orientaciones recientes

Tenemos entonces una línea abierta de discusión en materia de planeación urbana, al menos desde 2009, y que se concreta en octubre de 2016 en la conferencia Hábitat III, en donde se resalta la relevancia del desarrollo urbano para mejorar el bienestar de la población y para alcanzar más y mejores condiciones de habitabilidad en las ciudades.

Este propósito global se materializa en la nueva agenda urbana, considerada uno de los instrumentos más influyentes en esta materia hoy en día y, como habíamos anticipado, las Directrices son criterios fundamentales para la definición de este instrumento de alcance internacional en el rubro de planeación y gestión del desarrollo urbano. Para comprender la relevancia de las disposiciones de la nueva agenda urbana,

conviene repasar su proceso de diseño y adopción para identificar más adelante los criterios específicos contenidos en las directrices.

El foro urbano mundial, celebrado en Medellín, Colombia, en abril de 2014, es una de las coyunturas más visibles que marcan el inicio del camino hacia la construcción de la nueva agenda urbana, la cual se concretaría un par de años después con el consenso alcanzado en la conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III. En seguimiento a esta iniciativa de contar con una directriz global para la conducción del desarrollo urbano sostenible, a partir del Foro Urbano Mundial comienzan las reuniones de los comités preparatorios rumbo a Hábitat III (PrepCom, por sus siglas en inglés).

Como parte de este proceso, también se llevaron a cabo siete reuniones temáticas⁴ (entre septiembre de 2015 y abril de 2016) y cuatro reuniones regionales⁵ (entre octubre de 2015 y abril de 2016) con el propósito de facilitar la participación del conjunto de ciudades del mundo. Las declaraciones finales de estas reuniones fueron el insumo para definir el borrador de la nueva agenda urbana,⁶ adoptada en Quito, en octubre de 2016.

2.1 La nueva agenda urbana⁷

La nueva agenda urbana (UN-Hábitat, 2016) se integra por un conjunto de principios que revelan los compromisos adquiridos en materia de desarrollo urbano en un horizonte de largo plazo, donde subyacen los objetivos del desarrollo sostenible, en especial el 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.⁸

Parte de reconocer en sus diez principios iniciales los desafíos y las oportunidades globales, caracterizados por una población mayoritariamente urbana, y señala que

⁴ La correspondiente a “financiamiento para el desarrollo urbano” tuvo lugar en la Ciudad de México en marzo de 2016.

⁵ Asia Pacífico, África, Europa y América Latina y el Caribe; esta última se llevó a cabo en la ciudad de Toluca en abril de 2016.

⁶ Conocido como *Zero Draft Document* y que fuera discutido en la tercera reunión PrepCom en julio de 2016, finalizando así el proceso definido por las Naciones Unidas para presentar la nueva agenda urbana.

⁷ UN-Habitat, 2016.

⁸ Recordemos que los objetivos de desarrollo sostenible se gestaron en la conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012, a fin de crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta el mundo.

tanto los desafíos como las oportunidades se enfrentarán a través de la planificación, el diseño, las finanzas, el desarrollo, el gobierno y la gestión, orientados en conjunto desde la nueva agenda urbana.

Los siguientes cinco puntos consideran la visión, los principios y compromisos referidos al aseguramiento de la igualdad de oportunidades, al acceso a los satisfactores urbanos y al respeto del ambiente. Destaca el compromiso de transitar hacia un cambio de paradigma que reconozca la rectoría de los gobiernos nacionales en la pretensión del desarrollo urbano sostenible y que a través de instituciones sólidas reoriente la manera en que planificamos la ciudad.

El “llamado para la acción” se expresa en los siguientes siete puntos; el común denominador de la nueva agenda es el alcance universal y la demanda de la participación y la visión colectiva, así como del compromiso político para alcanzar lo planteado, a fin de aprovechar el papel clave de las ciudades y los asentamientos humanos –y sus habitantes– como motores del desarrollo sostenible en un mundo cada vez más urbanizado.

Este conjunto de constataciones evidencian que, desde la perspectiva de las Naciones Unidas, la nueva agenda urbana se constituye como el instrumento clave para que los gobiernos de todos los niveles promuevan una vía para alcanzar el desarrollo urbano sostenible. Así, y en una suerte de plan de Implementación, los compromisos de transformación para el desarrollo urbano sostenible se fundamentan en un cambio de paradigma urbano bajo tres dimensiones: social, económica y medio ambiental.

Se plantean tres compromisos transformadores: desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y la eliminación de la pobreza que considera 18 puntos; prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos con los siguientes 20 puntos; y desarrollo urbano ambientalmente sostenible y resiliente con 18 puntos específicos en estos propósitos.

Las siguientes constataciones de la nueva agenda urbana se refieren a las previsiones para su implementación; para ello, se necesita un marco normativo para lograr los compromisos adquiridos, así como un renovado sistema de planeación del desarrollo urbano que favorezca la participación y establezca medios efectivos de implementación que de forma complementaria se apoyen en la cooperación internacional y el desarrollo de capacidades.

Son tres ejes para la implementación de la nueva agenda urbana: a) construir la estructura de gobernanza urbana estableciendo un marco normativo de soporte integrado por 8 puntos; b) planeación y gestión del desarrollo urbano con 33 puntos; y c) medios de Implementación: en 35 puntos describe una serie de estrategias, pautas y medios para la implementación efectiva y progresiva de la nueva agenda urbana. Los últimos 15 puntos se refieren al seguimiento y a la revisión periódica de los alcances y logros en su implementación.

Las consideraciones sobre la planeación urbana se detallan en los 33 puntos del eje de planeación y gestión del desarrollo urbano, pues se describen las acciones y las prioridades en la materia, con el propósito de implementar un estilo de planeación integral y flexible que se adecue a las cambiantes condiciones sociales y económicas de las ciudades; para ello, se hace énfasis en la permanente evaluación de los planes para que efectivamente se constituyan en instrumentos de conducción del cambio; asimismo, de forma paralela, se toma en cuenta el impulso de políticas que respalden desde la autoridad pública la acción planificadora.

Se reconocen las diferentes escalas territoriales para promover sinergias que favorezcan el entorno y la calidad de vida, pero en todos los casos bajo la conducción de instrumentos de planeación adecuados para cada escala de actuación. Se consideran diversos temas asociados a los instrumentos que van desde la vivienda hasta la conservación del patrimonio cultural y la economía de la ciudad y los asentamientos humanos, sin perder de vista la pretensión del desarrollo urbano sostenible, como premisa central de la nueva agenda urbana.

Los riesgos urbanos y las acciones de mitigación frente al cambio climático se encuentran asociados a la resiliencia y a las acciones ambientales en concurrencia con los actores involucrados; asimismo, se destacan las acciones de cooperación y coordinación sectorial y se apuesta a las capacidades locales para desarrollar e implementar reducciones de riesgos de desastre y planes de respuesta en reconocimiento de las catástrofes naturales del pasado reciente.

La movilidad, el transporte, el derecho a la vivienda, la seguridad, la infraestructura, los marcos normativos, las políticas públicas, la capacitación, las fuentes de financiamiento y los servicios públicos son temas destacados y, por lo tanto, deberán considerarse en los instrumentos de planeación; invariablemente, se toman en cuenta distintos tipos de planes –idea contraria a la del plan maestro– a fin de prever y anticipar todas las actividades presentes en el territorio.

En particular, el primero de estos 33 puntos (el 93) precisa los temas asociados con la planeación urbana. La nueva agenda urbana reconoce que los principios y las estrategias contenidos en las *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial* serán el eje orientador global en esta materia durante las siguientes décadas. En efecto, como se había anticipado, las directrices se constituyen como parte fundamental de los criterios de la nueva agenda urbana en el rubro de Planeación y Gestión del Desarrollo Urbano (UN-Habitat, 2016: 15).

Las directrices están estructuradas en cuatro pilares principales,⁹ de los cuales se derivan doce principios para orientar a los tomadores de decisiones en el diseño y

⁹ Política y gobierno urbano, planeación urbana para el desarrollo sostenible, componentes de la planeación urbana, e implementación de la planeación urbana.

desarrollo de políticas e instrumentos para la acción urbana. Están diseñadas para atender las escalas territoriales más variadas: desde el nivel multinacional hasta la escala barrial. En cada nivel de actuación y realidad nacional se han aplicado diversos enfoques e instrumentos; sin embargo, 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 (UN-Habitat, 2015).

Se asignan funciones diferenciadas por cada nivel de gobierno; por ejemplo, el nacional es responsable de la política urbana general, por lo que le corresponde elaborar los marcos jurídicos e institucionales que conduzcan de forma efectiva la política; asimismo, se destacan funciones de vinculación y coordinación entre los diferentes tipos de planes y su correspondiente acompañamiento normativo. Sin ser limitativas, estas funciones implican un fortalecimiento permanente de las autoridades locales para garantizar la aplicación de normas e instrumentos (UN-Habitat, 2015).

Se precisan diversas tareas y responsabilidades para los diferentes ámbitos de la gestión pública en la ciudad; de manera transversal, la planeación urbana es un instrumento fundamental para alcanzar los propósitos globales de estas directrices y el medio para concretar la política. Se menciona la estricta observancia y aplicación de planes en todos sus niveles precisando que su cumplimiento requiere de liderazgo y voluntad política de marcos jurídicos e institucionales adecuados, de una gestión eficiente, de una mayor y mejor coordinación y de una amplia participación de la sociedad civil (UN-Habitat, 2015).

En el camino a la construcción de la nueva agenda urbana, junto con las directrices, los 22 documentos temáticos (*issue papers*) no fueron menos importantes, pues proporcionan elementos centrales en la definición de la agenda. Los documentos se ocupan de una variedad de temas generales¹⁰ asociados con diversas preocupaciones de la urbanización en el mundo y con las orientaciones de las directrices.

Destaca el documento temático núm. 8 sobre *Planeación Urbana y Diseño*, el cual reconoce una serie de categorías y conceptos clave como una forma de homologar el lenguaje y se acompaña de datos generales de la urbanización como contexto; además, incluye una recapitulación de ideas y aportaciones sobre el tema de quienes participaron en su redacción, identificándose que la planeación urbana es “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

¹⁰ 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.

aplicación de políticas, instrumentos y mecanismos institucionales y participativos regulados desde principios normativos” (UN-Habitat, 2015a:1).

En particular, en el apartado referido a las claves para la acción, 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 este propósito global, se definen cinco principios de acción (UN-Habitat, 2015a: 7-8):

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.

Desde una perspectiva complementaria, el documento temático núm. 8 reitera la necesidad de replantear el modelo de planeación urbana vigente; por ello, recuperamos un concepto señalado al comienzo de este capítulo sobre lo que se expresa en el *Reporte Ciudades del Mundo 2016*: “La planeación es fundamental para esta reinención, como un proceso incluyente, continuo, en lugar de como un diseño único de una visión maestra” (ONU-Habitat, 2016: 123).

Es una aspiración común que se constata en varios documentos relacionados con la nueva agenda urbana y, cobra sentido cuando sugieren que uno de los instrumentos para su operacionalización como vía para el desarrollo sostenible se asocie con un enfoque denominado de tres patas (*three-legged approach*),¹¹ en el cual las normas y los reglamentos, el diseño urbano y la estrategia de financiamiento del plan son los tres principios detrás de la urbanización planificada. En ellos se fundamenta el enfoque que comienza a promoverse y en el que la planeación urbana asume un rol transversal; de ahí la importancia de su abordaje en este trabajo.

¹¹ 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).

Se había anticipado sobre el largo camino que condujo a la nueva agenda urbana, documento de consenso resultado de la conferencia Hábitat III, el cual se constituirá como una guía destinada a orientar los esfuerzos en materia de desarrollo de las ciudades para los próximos 20 años a fin de crear un vínculo entre urbanización y desarrollo y alcanzar el desarrollo sustentable. La revisión de las fuentes referidas lo constata.

2.2 Orientaciones recientes

La nueva agenda urbana establece un estándar global para el desarrollo urbano que exige repensar la forma de planificar y gestionar las ciudades. Demanda, asimismo, nuevas regulaciones e instancias para promover sistemas de ciudades sólidos que reconozcan relaciones funcionales y de dependencia entre sus distintos tipos de asentamientos, así como la necesidad de incorporar en los esquemas de planeación urbana un enfoque de gestión integral que avance hacia ciudades competitivas, sostenibles y compactas.

Siguiendo esta línea de reflexión, sentar las bases para la adopción de la nueva agenda urbana requiere de instituciones sólidas, eficientes y transparentes, así como de marcos jurídicos e instrumentos normativos que se adecúen a estas exigencias. Como resultado de estos esfuerzos, que sin duda recaen en la esfera institucional, conviene reiterar que la planeación urbana es fundamental para esta reinención, por lo que debemos transitar hacia sistemas de planeación renovados, democráticos, participativos, incluyentes, transparentes, continuos y flexibles en lugar de la visión unilateral, rígida y prohibitiva de la perspectiva tradicional.

En este sentido, el *Reporte Ciudades del Mundo 2016* introduce las nociones de *ciudad planeada*, como una forma de entender la carga racional del proyecto moderno en la planeación urbana y, en contraste, la de *ciudad que planea*, es decir, en donde se expresan las aspiraciones del nuevo modelo, el cual se fundamenta en los principios de la racionalidad comunicativa¹² y se destaca el componente flexible y de participación que en última instancia legitima el proceso y la acción de planificar (ONU-Hábitat, 2016).

Bajo la notable influencia del urbanismo moderno, a mediados del siglo XX dominaba la idea de que la mejor forma de conducir el desarrollo urbano era preparar un plan que fuera seguido por quienes “producían” la ciudad; así, la noción de la *ciudad planeada* tiene como finalidad producir planes, por lo que presta poca atención al funcionamiento de los procesos y a su implementación, y tiene como características

¹² En coincidencia con las tendencias recientes de la teoría de planeación comentadas en el apartado 3, del capítulo 2.

principales su carácter racional, normativo y centralizado con el Estado, responsable de la conducción del proceso.¹³

Los postulados centrales de la *ciudad planeada* reducen el ordenamiento territorial a la simple expresión cartográfica de las interacciones sociales, bajo la figura del plan que ha mostrado ser insuficiente para gestionar el crecimiento de la ciudad y los cambios que en ella ocurren.

Esta forma de conducir el crecimiento y el desarrollo de la ciudad ha sido evidentemente superada; por ello, en el marco de la noción de la *ciudad que planea*, se busca que la planeación urbana tenga la capacidad de estimular, orientar y coordinar las acciones de los diferentes actores, junto con la capacidad de ampliar y fortalecer las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno, entre los grupos sociales y las instituciones.

Al respecto, como se vio en el capítulo 2, desde el campo de la teoría de planeación, las contribuciones del enfoque comunicativo, como paradigma emergente de nuestro campo de conocimiento,¹⁴ son una alternativa de renovación de los actuales esquemas de intervención territorial, con lo cual se favorece la participación y el consenso social.

En síntesis, las evidencias examinadas a lo largo de este capítulo nos muestran que, desde el ámbito internacional, la planeación urbana se recompone y se adecua al nuevo escenario; sin embargo, en países en desarrollo como el nuestro son evidentes los rasgos de un modelo de planeación urbana que nos refieren a los principios de Hábitat de 1976, cuando en Vancouver se llevó a cabo la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos.

En el otro extremo, la nueva agenda urbana promueve una reforma al estilo de planeación urbana tradicional, pues, a partir de los múltiples análisis y abordajes realizados desde el programa Hábitat, la realidad actual supera con mucho las capacidades de actuación. Esta situación involucra a las instituciones y a los actores que intervienen en la ciudad a partir de un modelo de planeación urbana que ha mostrado evidentes signos de agotamiento. No tenemos duda de que las actuaciones públicas han logrado resolver sólo parcialmente la complejidad presente.

Desde esta perspectiva, la discusión teórico-histórica de los hallazgos presentados en los capítulos 1 y 2 se complementa con las directrices de transformación de la planeación urbana promovidas por el programa Hábitat durante los últimos años, las cuales fueron analizadas en las secciones precedentes. Las evidencias de la agenda internacional fortalecen el argumento que hemos venido esgrimiendo acerca de la

¹³ En el apartado 3, del capítulo 1, se presentó un análisis del agotamiento de la planeación urbana moderna.

¹⁴ Ver apartado 3.1, del capítulo 2.

obsolescencia de la planeación urbana tradicional, cuyas exploraciones preliminares indican que los rasgos del modelo vigente se asocian con un obsoleto cuerpo conceptual influido por ideas modernistas, al margen de la nueva información empírica y científica.

En efecto, en el *Reporte global sobre asentamientos humanos 2009*, se muestran evidencias de que el modelo de planeación urbana vigente se encuentra asociado todavía con un estilo de planeación moderna que, desde la perspectiva teórica se ha demostrado su obsolescencia. El agotamiento del modelo también es puesto en evidencia en el informe del *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*, en cuyos resultados se reconoce que, al menos hasta finales de la década de los ochenta, el modelo predominante fue el de planeación Física.

Siguiendo estas orientaciones, es imperante iniciar un proceso de reflexión y reforma de los fundamentos de la planeación urbana, con el objeto de adaptarlos a las exigencias que se advierten a nivel internacional, tanto desde la perspectiva disciplinaria como desde el ámbito de la acción pública, así como identificar las rutas emergentes por las que habremos de transitar y explorar sus fundamentos teóricos para justificar el tránsito hacia modelos alternativos de conducción e intervención en la ciudad.

A partir de estas ideas concluyentes sobre las aspiraciones y los lineamientos que surgen desde el ámbito internacional y, en particular, desde la crítica a la perspectiva tradicional, identificamos algunos elementos centrales para establecer un concepto inicial sobre planeación urbana, el cual la reconoce como un campo de conocimiento dinámico asociado estrechamente con la evolución del urbanismo y que, desde la multidisciplinaria, se complementa en la acción con diversos campos que convergen en la ciudad y en el territorio, como objeto de interés.

De esta generalidad que por supuesto dista mucho de ser una definición, en la siguiente fase de la investigación se examinó el estado del conocimiento de la planeación urbana en México y determinamos en qué medida sus fundamentos se encuentran asociados con las bases, los principios, las orientaciones y tendencias, destacados en la primera parte de este trabajo, y que básicamente consideran lo siguiente.

Desde la perspectiva de su evolución, en el primer capítulo se hace un repaso sobre la crisis del paradigma de la planeación urbana, y en el capítulo 2 se muestra que, desde el campo de la teoría de planeación, el modelo de la planeación comunicativa se perfila como el paradigma emergente de nuestro campo del conocimiento; a partir de la revisión de aportes del presente capítulo, se constata que las tendencias reconocidas desde la crítica al modelo tradicional –referido en el contexto de la discusión teórica– corresponden con las identificadas en la construcción de la agenda internacional.

Concierne ahora fundamentar el origen y la evolución de la planeación urbana mexicana y destacar las principales transformaciones experimentadas durante el siglo XX,

así como las tendencias identificadas en los primeros lustros del siglo XXI. Se trata de un ejercicio de articulación histórica de sus principales influencias, actores y fundamentos, en el cual, de manera preliminar, se expresa que en coincidencia con la conferencia de Hábitat I, realizada en Vancouver en 1976, se considera un parteaguas en el desarrollo y la práctica de la planeación urbana en México; sin embargo, las evidencias afirman que, durante los años previos a su institucionalización, en nuestro país se forja un modelo influenciado por los fundamentos del urbanismo moderno de la época, donde principios como el de funcionalidad, orden, estética y salud pública se constituían como las nociones comúnmente aceptadas en este campo del conocimiento.

En efecto, bajo la influencia del pensamiento moderno, la planeación urbana en México fue concebida como un proceso racional para la toma de decisiones, en el que se definen las etapas sucesivas para concretar la acción; sin embargo, no se han considerado mecanismos para su implementación efectiva y, en una suerte de estado final-ideal para la ciudad, se han elaborado distintos tipos de planes que, lejos de conducir el desarrollo sano y ordenado de las ciudades, se han constituido en el más claro reflejo de su carácter estático, es decir, el plan y la zonificación son sus principales instrumentos.

En coincidencia con las constataciones de la experiencia del programa Hábitat, analizada a lo largo de este capítulo, el colapso de la planeación urbana tradicional en países como México es más evidente tanto por la complejidad de los sistemas urbanos como porque históricamente hemos estado al margen de los nuevos desarrollos conceptuales; por lo tanto, sólo se logra la aplicación fragmentada de teorías y modelos desarrollados en el exterior, dejando al descubierto su obsolescencia conceptual y sus limitadas capacidades instrumentales para la atención y conducción de la realidad.

En lo sucesivo, el trabajo trata de evidenciar las escasas posibilidades de tránsito y adopción del conjunto de planteamientos emergentes que se desprenden de la discusión de la planeación urbana; para ello, la revisión crítica del proceso de evolución reciente de la planeación urbana en nuestro país se constituye como la base argumentativa principal.

SEGUNDA PARTE

La planeación urbana en México:
evolución y crisis del modelo.
Bases para la experiencia en el Estado de México

Capítulo 4

El urbanismo en México: iniciativas pioneras y bases del modelo en las primeras décadas del siglo XX

El proceso de reconstrucción nacional post revolucionario en México de principios del siglo XX, fue la coyuntura que favoreció el surgimiento de la planeación urbana en nuestro país, con una notoria influencia del urbanismo europeo y la experiencia norteamericana, no obstante, los esfuerzos promovidos por sus precursores en esos años se vieron interrumpidos por la lógica del desarrollo nacional, la cual, apoyada en el modelo de sustitución de importaciones, estuvo dirigida a impulsar el proceso de industrialización a partir de los años cuarenta hasta comienzos de los ochenta.

La influencia sostenida de modelos de desarrollo económico durante este largo periodo provocó un retroceso sostenido en la concepción, desarrollo y consolidación de la planeación urbana mexicana. Solamente en el marco de una política de desarrollo regional asociada con la industrialización, la planeación urbana encuentra un espacio para su práctica y desarrollo sin llegar a consolidarse como una disciplina integral de análisis y gestión de alternativas para la ciudad, limitándose a ser un marco espacial de ordenación.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que en México se observa un vacío temático de gran trascendencia cuando se trata de entender y evaluar los alcances de la planeación urbana contemporánea; se advierte un proceso de pensamiento *mecánico*, el cual no se percata de su origen y evolución. Al respecto, ya habíamos anticipado que el supuesto de este trabajo sostiene que el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad hoy en día; la planeación urbana en nuestro país ha sido ajena a la innovación desde

su concepción y puesta en marcha, al mismo tiempo, la investigación en esta materia desde una perspectiva disciplinaria ha sido escasa.

De hecho, Garza (1992 y 1999), reconoce que en el campo académico no se reporta actividad sistemática de investigación sobre la evolución de la planeación urbana en nuestro país, asimismo, advierte una notoria insuficiencia del aparato científico mexicano en el campo del urbanismo y la planeación urbana, durante buena parte del siglo pasado, cuando se compara la producción académica de estas disciplinas con el conjunto de trabajos vinculados con la investigación urbana y regional en México, a lo que se suma la notoria escasez de estudios históricos sobre nuestra disciplina.

No sólo la ausencia de trabajos de corte histórico y teórico-conceptual motivan a explorar el proceso de evolución del pensamiento urbano en México; adicionalmente, surge el interés por destacar las iniciativas de intervención y los esfuerzos realizados en diversos momentos por diferentes actores cediéndoles el lugar que les corresponde en la historia de la planeación urbana en nuestro país.

Según lo anterior, de Terán opina: “el análisis histórico de la realidad urbana constituye un excelente punto de partida para la intervención sobre dicha realidad, porque proporciona el conocimiento de la misma y de su proceso de formación, lo que puede, a su vez, proporcionar útiles y valiosas sugerencias y estímulos para concebir las diversas formas posibles de organizar esa intervención” (2009: 71).

Desde esta perspectiva, y sin ser exhaustivos considerando la riqueza y amplitud de los estudios históricos, enseguida se presenta una lectura articulada acerca de las principales influencias, actores y fundamentos que –al menos desde los años veinte del siglo pasado– permearon las iniciativas emprendidas en la construcción del marco teórico-conceptual e instrumental-metodológico de la planeación urbana en México.

1. El urbanismo en México: la herencia colonial

1.1 El legado de la ciudad hispanoamericana: forma y trazado

Sin desconocer la relevancia en el diseño, función y hegemonía de los más importantes centros urbanos prehispánicos, que sin duda se encontraron bajo alguna forma de planificación, a partir de la conquista española, en las principales ciudades Latinoamericanas se manifestó gradualmente la influencia europea en el trazo y diseño de los emergentes asentamientos coloniales.

En esa época, las ciudades fueron el núcleo básico de dominio del territorio y se configuraron como centro de poder político y administrativo, así como centro comercial y de aprovisionamiento; además, fueron la célula básica de la corona española para expandir y explotar el territorio, evangelizar y socializar a la población indígena. De ahí, la importancia que tuvo la fundación de ciudades, su forma, traza y estructura de gobierno.

En opinión de Mínguez y Rodríguez (2006), el modelo impuesto fue el de la ciudad en cuadrícula, un esquema simple pero efectivo que permitía fundar ciudades con rapidez. En efecto, la uniformidad en la disposición de muchos de los centros urbanos fundados y reformados durante la colonia en Hispanoamérica, se deriva de la aplicación de un conjunto de ordenanzas durante el régimen de Felipe II hacia 1573, cuyos preceptos, en lo general, indicaban que las calles deberían estar dispuestas en damero con una plaza central en torno a la cual se agrupaban la Iglesia y los edificios reales y civiles.

En particular, la plaza –desde su concepción fundacional– es considerada como el elemento espacial y monumental más notable de la ciudad, pues ocupa una definida posición central en la traza y agrupa en sí misma y en sus lados todas las actividades principales.

Las ordenanzas, conocidas también como *Leyes de Indias*, dieron forma y organización efectiva a las ciudades fundadas por los españoles en toda la América conquistada; destacaron como principios y reglas para la urbanización de las nuevas ciudades diversos criterios para la zonificación, la edificación, la orientación y la accesibilidad, así como para el desarrollo de actividades agrícolas y comerciales dentro y fuera de la ciudad (García, 1965; Margadant, 1987).

Estas ordenanzas fueron revisadas y reunidas en 1681 en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias* en cuyo título séptimo desarrolla el modo de población de las ciudades, villas y pueblos. Según Mínguez y Rodríguez (2006), este conjunto normativo establecía cómo fundar una ciudad y se basaba tanto en la práctica como en la reflexión teórica; estaba determinado que el lugar debía ser elegido tomando en cuenta su emplazamiento –el cual debía situarse próximo a los recursos naturales– los materiales de construcción y las tierras de labranza.

Siguiendo a Mínguez y Rodríguez, en el acto fundacional se fijaba el solar de la plaza mayor, el de la iglesia y el cabildo para después asignar solares al resto de la población, reservándose una cuarta parte al fundador, pero en el conjunto de ordenanzas destaca la plaza mayor como el espacio que ordena y regula la distribución de los elementos en la ciudad. Se trata de un elemento planificado con medidas establecidas con criterio flexible, dependiendo del número de habitantes y de su posible crecimiento; es un espacio destinado a celebraciones cívicas y a los espacios de poder, porque en torno a ella se sitúan el cabildo, las cárceles, el palacio y la catedral. Son, además, el punto de encuentro de la población, espacio para el mercado y para manifestaciones sociales de distinta índole.

Sin embargo, en el trabajo de Gutiérrez (2005) es posible constatar que las *Leyes de Indias* fueron seguidas sólo conceptualmente porque el emplazamiento de cada una de las ciudades coloniales tuvo que adecuarse a una tipología determinada y única

para cada caso. Así, la plaza no tendría las proporciones asignadas y tampoco las calles llegarían a su centro.¹ Por lo tanto, el modelo fundacional se complementó con otro de carácter empírico, que es el que realmente se aplica de manera sistemática. Al respecto, en el trabajo de Gutiérrez se identifican distintas tipologías alternativas al modelo español entre las que destacan: las ciudades irregulares, semirregulares, superpuestas, fortificadas y espontáneas.

1.2 La traza colonial y el plano regulador de Castera

El mecanismo de poblamiento realizado por España en América durante el siglo XVI no tiene precedentes respecto al número y características de las fundaciones urbanas realizadas. El caso de la antigua Tenochtitlan en México fue uno de los más representativos dada la consolidación de la ciudad al momento de la conquista, lo cual, desde ese momento, le asignaba un rol hegemónico que sin duda persiste por las mismas razones: su rol de centro político, demográfico, cultural, comercial y geográfico.

Al igual que el conjunto de centros urbanos de la época, según lo expuesto en el apartado anterior, el trazo de la Ciudad de México y de otras ciudades coloniales del país fueron concebidos a partir de lo dispuesto por las ordenanzas de Felipe II,² aunque, en opinión de Chávez (1998), se aprecia la influencia arquitectónica y urbanística de León Batista Alberti.

Bajo estos preceptos, en el siglo XVI, Alonso García Bravo fue responsable del diseño de la traza original de la Ciudad de México; conservó la mayor parte de la antigua traza –sobre todo su plaza–, las grandes calzadas indígenas y los canales que sirvieron como límites al trazo de las nuevas calles, las cuales, aunque eran rectas, no conformaban un damero exacto según lo establecido por las normas de la época; no obstante, tras la experiencia en México, el plan estándar implícito en las ordenanzas fue promovido en toda Hispanoamérica y, a partir de esta experiencia, se logra su aceptación casi total (Borah, 1974; De Gortari y Hernández, 1988).

Con el paso de los años, la traza de García Bravo se fue modificando de acuerdo con las nuevas necesidades sin mayor plan ni organización. El trazo de los asentamientos siguió un criterio basado en el sentido común y consideró la continuidad de los ejes de comunicación a partir del núcleo inicial y otros aspectos como la disposición de algún tipo de normas que impidieran la invasión de propiedades o la ocupación del trazo de caminos.

¹ En opinión de Mínguez y Rodríguez (2006), el trazo fundacional de la ciudad de Puebla es uno de los pocos casos en los que las ordenanzas fueron respetadas destacando el trazo rectangular de su Plaza

² En el trabajo de Whittick (1974), se indica que al menos hasta el siglo XVIII, las *Leyes de Indias* influyeron en el diseño y planificación de las ciudades mexicanas.

La Ciudad de México se consolidaba como una ciudad hegemónica y monumental, aunque un tanto anárquica, insegura, sucia y descuidada. No fue sino hasta la segunda mitad del siglo XVIII que esta imagen fue cuestionada ante las nuevas concepciones que sobre el espacio urbano se aplicaban en países europeos como Francia y España, donde se destacaban el debate higienista y la organización del espacio urbano a partir de las ideas del urbanismo neoclásico, y con base en estos fundamentos –en el marco de las Reformas Borbónicas–, en la ciudad se comienza a plantear una serie de proyectos y medidas de urbanización para hacer de la ciudad un espacio funcional, sano y ordenado (Hernández, 1998).

De tal forma, la nueva concepción de la ciudad del siglo XVIII influida por el pensamiento ilustrado dejó de lado la idea del orden basado en la jerarquía social para apoyarse en criterios de funcionalidad, salubridad, estética y regularidad del trazo para una nueva forma de organización urbana que llevaría a la ciudad a la modernidad. Así, y según los principios de simetría, orden y regularidad característicos del urbanismo neoclásico, las ciudades se trazaron en cuadrícula con calles rectas organizadas a partir de ejes perpendiculares con barrios jerarquizados y especializados (Lombardo, 1987; De Gortari y Hernández, 1988; Hernández, 1998).

Estas nuevas pretensiones inspiradas en el urbanismo neoclásico fueron medidas políticas complementarias a las Reformas Borbónicas y estuvieron orientadas básicamente a las obras públicas de la ciudad en beneficio de la salubridad, sin dejar de lado las pretensiones de funcionalidad. Las acciones ordenadas para la Ciudad de México por el virrey Revillagigedo fueron las que tuvieron mayor impacto en las reformas físicas urbanas hacia finales del siglo XVIII (Lombardo, 1987).

Estas obras fueron realizadas por el arquitecto Ignacio de Castera, quien además de haber participado en la conducción y ejecución de diversos de proyectos de urbanización,³ se distinguió por concebir un conjunto de actuaciones urbanas para la Ciudad de México que se plasman en el primer plano regulador de México, como instrumento para la búsqueda de la ciudad ideal a partir de los principios del urbanismo neoclásico: limpieza, estética, comodidad y orden (McMichael, 2002).

Inspirado en el estilo neoclásico y teniendo como referencia la antigua traza colonial, el plano de Castera –con el que inicia en México el urbanismo moderno– consideraba dar continuidad al trazo regular desde el centro hacia la periferia a fin de integrar los

³ Además de Ignacio de Castera, Hernández (1998), incluye a Baltasar Ladrón de Guevara, a un europeo-americano que se firmaba B. T., a Simón Tadeo Ortiz de Ayala y a un extranjero de nombre Adolfo Theodore como integrantes del grupo promotor de los proyectos de urbanización desarrollados entre 1788 y 1836, quienes además, junto con Castera, conocían o compartían los principios básicos de la ciudad ilustrada.

barrios al conjunto urbano, cuyos límites formarían un gran cuadrado en torno a la ciudad con centro en la Catedral y hasta la acequia maestra. De esta manera, se favorecerían tanto la funcionalidad y la comunicación como la administración y gestión de la ciudad (De Gortari y Hernández, 1988).

De acuerdo con Morales (1998), una de las principales preocupaciones de las Reformas Borbónicas fue transformar y ordenar las calles porque, desde la concepción ilustrada, eran de los elementos más importantes que debían transformarse para alcanzar el modelo de ciudad ideal. Así, se contemplaron diversas acciones que desde la perspectiva formal consideraban su alineamiento, su empedrado, su limpieza y su alumbrado; mientras que desde la perspectiva funcional se pretendía limitar su uso y función solamente a la circulación.

El plano de Castera constituía el ideal urbano de la Ilustración en México al considerar la ciudad como un todo y proponiendo la ampliación de la traza con lo que se preponderaba el orden y control de la ciudad tanto en la parte central como en los barrios periféricos, no obstante, los proyectos que lo integraban fueron realizados parcialmente porque en los trabajos de Morales (1998) y Lombardo (1978) se destaca, entre otras razones, la oposición de los pobladores que se verían afectados por la eventual demolición de sus viviendas para la apertura o continuidad de las calles.

Aún en el México independiente de comienzos del siglo XIX las propuestas de Castera y las propuestas borbónicas sobre el diseño de la ciudad, inspirado en el urbanismo neoclásico, siguieron vigentes. En lo sucesivo, los cambios propuestos continuaron con los principios de orden, uniformidad, limpieza y estética. El plano de Castera continuó siendo de consulta obligada tanto para la ampliación de la traza a partir de la prolongación simétrica de las calles, como para el otorgamiento de licencias de construcción, a pesar de que la inestabilidad política de la época provocara que las obras y proyectos se limitaran a lo indispensable (Hernández, 1998; Morales, 1998).

2. El urbanismo en México: desamortización, reforma y porfiriato

Durante los años posteriores a la Independencia, la traza colonial de la ciudad no se modificó, sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII comenzó a transformarse con la apertura y ampliación de calles y la extensión del espacio urbano ocupado. No obstante, los cambios en el régimen de propiedad del suelo de la ciudad –derivados de la Ley de desamortización de bienes de la Iglesia en 1856 y de las Leyes de Reforma de 1859, con las que además se nacionalizaban los bienes de la Iglesia– significaron un parteaguas en el proceso de transformación urbana de la ciudad y sus alrededores (De Gortari y Hernández, 1988).

Como era de esperarse, la ley de desamortización ocasionó un creciente proceso especulativo y de aumento de precios del suelo provocado por la repentina venta de

propiedades, lo cual fue objeto de críticas desde diferentes sectores. Años más tarde, como lo señalan De Gortari y Hernández (1988), se reconoció que estas medidas no alcanzaron el objetivo de distribuir equitativamente las propiedades.

Aunque la Iglesia se opuso a estas disposiciones mientras estuvieron vigentes con la venta de propiedades se transformó paulatinamente la traza y la estructura de la ciudad colonial. Además de la ruptura del casco urbano de la ciudad a raíz del fraccionamiento de los bienes de la Iglesia que lo circundaban, con la desamortización diversas propiedades periféricas fueron adjudicadas a particulares, lo cual provocó la ampliación progresiva del antiguo límite de la ciudad y la transformación de su traza a partir de la creación de nuevas colonias, del trazo y apertura de nuevas calles, así como de la introducción de ferrocarriles y tranvías que, además de favorecer la movilidad, orientaron el crecimiento porque fueron un detonante para el establecimiento de nuevas colonias.

No obstante, salvo algunas demarcaciones de la ciudad donde aún operaban criterios normativos inspirados en los preceptos del plano de Castera, la expansión de la ciudad y la apertura de nuevas áreas al crecimiento –durante la segunda mitad del siglo XIX– no estuvieron dirigidas por un modelo determinado, por lo que la nueva traza de la ciudad siguió un criterio basado en el sentido común y la intuición como en la época previa a las Reformas Borbónicas.

Este proceso de cambio físico de la ciudad se acompañó de un importante crecimiento demográfico, sobre todo hacia la primera década del siglo XX, cuando se dieron importantes cambios en la traza de la ciudad. Al respecto, Morales⁴ comenta que con una clara tendencia de crecimiento hacia el suroeste y oeste, “en sólo 50 años el área de la ciudad, que en 1858 era de 8.5 km², se amplió hasta llegar a 40.5 km² en 1910 y su población pasó de 200 mil habitantes a 471 mil”; la experiencia francesa sobre la edificación de monumentos, el diseño urbano y de jardines así como el trazo y la apertura de calles y avenidas, terminaría por modificar la imagen y estructura de la ciudad.

Hasta principios del siglo XX en México, se identificaron los primeros ejercicios de intervención desde la perspectiva del urbanismo, que en Europa ya contaba con una gran tradición. Es durante el régimen de Porfirio Díaz que, en una suerte de continuidad de las iniciativas del periodo de Reforma, se construye el México moderno con la Ciudad de México como el principal centro económico, político y demográfico del país y, en adelante, nicho en el que se gesta la planeación urbana moderna.

La estructura física y social que la ciudad había adquirido durante poco más de tres siglos de tradición española –reflejada en su trazo reticular con la plaza como

⁴ Citado por De Gortari y Hernández (1988: 61).

elemento estructurador del espacio—, se interrumpe a partir de los últimos años del siglo XIX para dar paso a las intervenciones basadas en la experiencia francesa.

Con una imagen urbana y una estructura inspirada en la yuxtaposición de dos modelos, el colonial y el moderno inspirado por Europa, la política de urbanización del Porfiriato planteó modificaciones profundas a la vieja traza y bajo la noción de “orden y progreso” en esos años, al igual que otras ciudades Latinoamericanas, las actuaciones Porfirianas estuvieron influidas especialmente por el urbanismo francés destacando el caso de las operaciones de reforma ejecutadas por Haussmann en la ciudad de París en el contexto del movimiento de la *Ciudad Bella*.

En efecto, Figueroa (1994) comenta que en la búsqueda del embellecimiento y la reforma interior de las ciudades latinoamericanas, hacia finales del siglo XIX y durante las primeras décadas del XX, el urbanismo latinoamericano estuvo fuertemente ligado a la ideología de urbanismo francés, donde se destaca la influencia de las operaciones de reforma ejecutadas por Haussmann en la ciudad de París y se promueve el desarrollo de amplias avenidas y espacios abiertos que, con un edificio o monumento existente de fondo, se creaban perspectivas barrocas, aunque no con la misma escala impulsada en las ciudades europeas.⁵

El nuevo estilo arquitectónico que convivía con el colonial transformó la imagen urbana de la ciudad porfiriana, mientras que la extensión del territorio ocupado, además de verse favorecida por la desamortización, fue estimulada por el trazo de nuevas y amplias calles entre las que destacan el Paseo de la Reforma en la Ciudad de México o el Paseo de Montejo en la ciudad de Mérida, cuyo trazo y diseño fue muestra palpable de las nuevas concepciones urbanísticas (De Gortari y Hernández, 1988).

Además de glorietas, numerosas estatuas y monumentos a lo largo de la vialidad —rodeados de jardines—, se asentaban edificaciones con estilos arquitectónicos que evocaban ciudades de otros países, es decir, se modificó el perfil urbano arquitectónico de la capital a semejanza de las capitales europeas (De Gortari y Hernández, 1988; McMichael, 2002).

Y así, como se trataban de imitar modelos y experiencias urbanísticas de ciudades europeas, en opinión Gruzinski (2004), también se buscaba reproducir estilos de vida, moda y espectáculos; por ello, para comienzos del siglo XX, la ópera fue un rasgo común de la vida cultural de la ciudad, además del impulso al comercio de importación de productos de lujo que se vendían en prestigiosos almacenes y la presencia de hoteles y restaurantes que eran puntos de reunión de la aristocracia de la ciudad.

⁵ Hardoy (1988), comenta que si bien América Latina se incorpora a la corriente urbanística desarrollada en Europa entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX, las teorías y modelos urbanos fueron aplicados de manera fragmentada en las ciudades latinoamericanas.

En contraste, De Gortari (1987: 47), explica que las desigualdades eran tangibles “heredándose entonces una ciudad diferenciada socialmente por su traza y arquitectura” lo cual, sin duda estuvo relacionado con el hecho de este proceso de transformación también se vio impactado por el considerable crecimiento de la ciudad hacia su periferia y de manera horizontal, favorecido por la introducción del ferrocarril y los tranvías que cubrían buena parte de la ciudad.

Entre otros efectos, el proceso de crecimiento provocó que el uso del suelo se hiciera más intensivo en detrimento de la calidad de vida de la población al impactar básicamente en la dotación de servicios, asimismo, se favoreció el comercio especulativo del suelo que, entre otros efectos, ocasionó el encarecimiento de la vivienda para las clases populares.

No obstante, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la expansión urbana de la ciudad favorecida por la desamortización, estuvo acompañada de las primeras subdivisiones del territorio en *colonias*, con lo que se abrían posibilidades tanto para la inversión inmobiliaria como para el acceso a la vivienda para los diferentes estratos sociales. En este contexto se concibieron los primeros proyectos: colonia Santa María la Ribera, como distrito suburbano que ofrecía a la clase media ventajas de localización fuera del centro de la ciudad; la colonia Guerrero, que ofrecía a la clase trabajadora la posibilidad de vivir cerca de sus lugares de trabajo en la zona norte; y la colonia Arquitectos, dirigida a la clase alta, en una zona al suroeste de la ciudad (McMichael, 2002).

Con estas primeras iniciativas de subdivisión, no sólo se marcaba la pauta que definiría el modelo para la expansión futura de la ciudad, además, se le otorgaban facultades regulatorias a la autoridad adquiriendo también obligaciones en materia de dotación de servicios.

La política urbanística del Porfiriato colocaba a la Ciudad de México como su ícono principal, asimismo, las iniciativas del régimen como la modernización de las comunicaciones periféricas, regionales y a nivel nacional terminaron por consolidar su rol hegemónico al ser centro político, cultural, comercial y geográfico del país y como lo comenta De Gortari (1987: 52): “se acepta que durante la Reforma y el Porfiriato se construye el México moderno y que consustancial a éste, está la Ciudad de México, en la cual reside la fuerza y la voluntad ejecutiva, siendo esta última un actor histórico decisivo en nuestro país”.

No obstante su centralidad, otras regiones en el país se consolidan durante este periodo decisivo para la vida nacional, y el sistema urbano nacional da los primeros pasos hacia su consolidación destacando regiones como el norte y el bajío. Las ciudades principales del naciente sistema se desarrollan también a partir de un esquema urbano-colonial y, como en la Ciudad de México, desde diferentes perspectivas se promueven iniciativas asociadas con las ideas urbanísticas que desde el centro se esparcían a todo el país, aunque con menores niveles de desarrollo e influencia (Chávez, 1998).

De hecho, en el trabajo de Whittick (1974), se comenta que a finales del siglo XIX se observa un incremento en las obras públicas en diversas capitales estatales y cabeceras municipales donde se construyen edificios públicos, teatros, vialidades y carreteras acompañadas de la habilitación de sistemas de transporte, así como obras para agua potable y drenaje, no obstante, y como fue señalado, este autor también le otorga una primacía indiscutible a la Ciudad de México y destaca, adicionalmente, los rasgos por los que se le conocía como “la ciudad de los palacios”.

3. El urbanismo en México: la coyuntura posrevolucionaria y emergencia de la planeación urbana moderna

Cuando en septiembre de 1910 se inauguraba sobre el Paseo de la Reforma la columna de la Independencia para conmemorar el primer centenario de la Independencia de México, el país asistía al mismo tiempo a uno de los actos que marcaban el fin del Porfiriato.

El legado de la política urbanística del régimen por la que se buscó el acondicionamiento de la ciudad bajo la influencia francesa se tradujo en una ciudad llena de contrastes y potenciales conflictos; y mientras los planteamientos ideológicos de esta corriente fueron rebasados, la dinámica urbana y poblacional de la ciudad y del país, además de otros factores, provocaron el estallido de la Revolución en ese mismo año.⁶

A pesar de sus ideales, e incluso reconociendo los logros obtenidos en diferentes ámbitos, con la Revolución no se consiguieron beneficios en relación con el problema de la ciudad y las condiciones de vida de sus habitantes; por el contrario, las deterioradas condiciones de habitabilidad y funcionalidad de las ciudades heredadas del Porfiriato se agudizaron; en particular, la escasez de vivienda y de transporte (Davis, 1999).

Esta y otras situaciones fueron descritas en 1919 por el General Salvador Alvarado en un texto de su autoría (Alvarado, 1919) en el que manifestaba su preocupación por la situación imperante en el país después de la Revolución y, en especial, exponía su preocupación por los problemas de la ciudad posrevolucionaria adelantándose a su tiempo por la naturaleza e incluso vigencia de los planteamientos expuestos.

Haciendo hincapié en que la ciudad era el exponente de la civilización, el General Alvarado argumentaba que las condiciones de habitabilidad creadas por el hombre le

⁶ Aún cuando desde mediados del siglo XIX el diseño y planificación de las ciudades en México se conducía bajo la influencia del urbanismo Francés, el país tenía un evidente retraso en la materia, según lo planteado por Whittick (1974), porque a la par del movimiento armado de 1910, en Estados Unidos se llevaba a cabo el primer Congreso Nacional de Planeación Urbana (1909), se fundaba la Asociación Nacional de Vivienda y Planeación (1911) y 18 ciudades de la Unión Americana contaban con comisiones de planeación (1913).

otorgaban a la ciudad su verdadero valor en el contexto de la vida en sociedad, con lo cual se cumplía su función histórica y elemental de constituirse en el vehículo del progreso y la modernidad. Por ello, las sociedades que han aprendido a organizar mejor el elemento “ciudad” han destacado más por sus fortalezas; por ejemplo, las ciudades de Inglaterra, Alemania y Estados Unidos.

Asimismo, afirma que en México son limitados los resultados en cuanto a la organización y mejoramiento de las ciudades y, bajo el argumento de que la vida colonial no ha dejado de estar presente, identifica diversos problemas asociados con la deficiencia de los elementos de infraestructura urbana y de servicios públicos y señala que, en buena medida, esta situación es atribuible a la ineficiencia municipal en la gestión de la ciudad.

No obstante, también identifica una serie de situaciones presentes en las ciudades que igualmente han afectado su sano desarrollo en términos habitabilidad y funcionalidad y destaca en particular el problema de la vivienda donde la especulación inmobiliaria, asociada con la lógica tributaria de la época, fueron determinantes para la saturación de las zonas marginales de las ciudades en detrimento de la calidad de vida de sus habitantes.

Frente a este problema, y con el referente de experiencias de otros países, el General Alvarado plantea una serie de pautas y medidas, entre otras, aquellas tendientes a la modernización y mejoramiento de la gestión de las ciudades, la evidente necesidad de formular leyes y reglamentos para regular su crecimiento ordenado y destaca, en particular, la necesidad de consolidar un servicio civil a efecto de dar continuidad a las iniciativas promovidas y para favorecer la incorporación de especialistas en esta materia que, como en otros países, debían ser formados expreso para garantizar la calidad de sus actuaciones.

3.1 El pensamiento de Carlos Contreras

En correspondencia con el escenario descrito por el General Alvarado, y en el contexto de reconstrucción nacional posrevolucionario y en correspondencia con el General Alvarado, no es coincidencia que Carlos Contreras, considerado como pionero de la planeación urbana en México,⁷ se haya preocupado también por atender las precarias condiciones de salud, educación, vivienda, y esparcimiento; aunque su labor profesional estuvo dirigida especialmente a la Ciudad de México, mientras que sus aportes al conocimiento sentarían las bases de la emergente disciplina.

⁷ Esta afirmación se respalda por los argumentos vertidos en distintas fuentes documentales como los trabajos de investigadores del Instituto Mora y la amplia obra sobre la historia del urbanismo de Paolo Sica (1980).

Los diversos trabajos y acciones realizadas por Contreras a partir de los años veinte del siglo pasado estuvieron influidos por la experiencia adquirida en la Universidad de Columbia, Nueva York, donde realizó estudios superiores; y, en este sentido, la evidente preocupación por dictar nuevas reglas y criterios para la ciudad fueron algunos de los elementos fundamentales para iniciar la planeación urbana en el país como una opción para atender las aspiraciones de progreso y bienestar de la emergente sociedad cuyas demandas urbanas como la vivienda y los servicios habían sido integradas en la Constitución de 1917.

No sólo el interés profesional de Contreras y de otros profesionales permitió sentar las bases de la planeación urbana en nuestro país como una disciplina de reciente desarrollo, también, como lo comenta Sánchez (2002), a partir de 1921, las acciones emprendidas por el entonces Ayuntamiento de la Ciudad de México favorecieron la adopción paulatina de la planeación urbana como herramienta de intervención urbana-institucional.

Así, el interés del Ayuntamiento por difundir el pensamiento que existía en relación con las ciudades en esos años se complementó con una serie de intervenciones promovidas por la sección de planificación, dependiente del departamento de Arquitectura, y asociadas con un estilo de planeación urbana basado en el sentido común,⁸ con el que se resolvían necesidades en lo ya consolidado y en los nuevos espacios. En diferentes áreas de la ciudad se llevaron a cabo acciones de vivienda, educación, infraestructura vial y de servicios, mientras que, en las nuevas áreas, los fraccionamientos se trazaban tomando como patrón las retículas contiguas; no se consideraba la introducción de servicios y sólo se buscaba atender las relaciones con los espacios ya urbanizados.

Pero los tiempos y las condiciones presentes exigían renovadas posturas de pensamiento y acción ante la saturación y expansión de la ciudad. Una nueva condición en el contexto de las ideas de la modernidad y el progreso tenía que construirse, por lo que en diversos foros e instancias como el Ayuntamiento, en conferencias o en la prensa,⁹ se daba paso a una serie de debates cuyas críticas y reflexiones resaltaban, desde diferentes perspectivas, la necesidad de planificar las ciudades en el país con la capital como núcleo principal de pensamiento (Sánchez, 2003).

⁸ Pese a que en México ya se habían generado reflexiones y propuestas para la ciudad, la planeación urbana no se había consolidado como medio de intervención urbana de acuerdo con lo desarrollado en esos años en ciudades de Europa y Norteamérica Whittick (1974).

⁹ Como hitos del movimiento a favor de la planeación urbana, en el trabajo de López (2003) se hace referencia a diversas publicaciones (particularmente en los periódicos *Excelsior* y *El Universal*) en las que entre 1925 y 1927, se divulgaban diversas temáticas urbanas destacando las aportaciones de Le Corbusier en este campo.

La apuesta por la planeación urbana se fortaleció por la asistencia de una delegación de profesionales mexicanos a la Conferencia Internacional de Planificación celebrada en Nueva York en 1925 alentándose los esfuerzos para crear los fundamentos de la naciente disciplina a partir del conocimiento de la experiencia norteamericana, de manera que este grupo de precursores se dio a la tarea de reflexionar y difundir las posibilidades de la planeación urbana en nuestro país como una herramienta transformadora a partir de un conjunto de propuestas estructuradas, colocando a la ciudad y al país en el marco de las aspiraciones de la modernidad que en esa época recorrían todo el mundo (Sánchez, 2002).

No obstante, los aportes de este grupo, las contribuciones de Carlos Contreras son las más destacadas e influyentes. Al efecto, Sánchez (2002 y 2003) comenta que el proyecto de Carlos Contreras denominado “La planificación de la República Mexicana” publicado en *El Universal*, en marzo de 1925, fue el más representativo. De acuerdo con esta nota que se reproduce en el trabajo coordinado por Sánchez (2003), el proyecto tenía cuatro propósitos principales:

1. Establecer en la Ciudad de México un departamento encargado de la planeación de la República Mexicana, entre cuyas funciones, destacaba el desarrollo de un plano nacional.
2. Organizar grupos o departamentos locales encargados de elaborar planos de las ciudades.
3. Impulsar la planeación en distintos foros y medios impresos con la participación de profesionales de diversas áreas y;
4. Preparar un proyecto de ley federal relativo a la planeación del país.

Aunque años más tarde el proyecto sirvió de base para la elaboración del plano regulador para la Ciudad de México de 1933, durante los años posteriores se cristalizaron importantes iniciativas de Contreras, de las que destaca la creación de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana en 1926 y la fundación de la Revista *Planificación* en 1927, como su medio de divulgación, la cual, presidida por Contreras, estuvo integrada por importantes profesionales de la época, además de un conjunto de miembros honorarios, entre los que sobresalían distinguidos urbanistas europeos como; Ebenezer Howard, Raymond Unwin y Arturo Soria (López, 2003).

La Asociación fue concebida como un instrumento para la difusión e implementación institucional de la planeación urbana y en palabras de Contreras,¹⁰ entre sus fines, se

¹⁰ *Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana*. Trabajo presentado en la Quinta Convención Nacional de Ingenieros. Puebla, septiembre de 1926 (reproducido en Sánchez, 2003a).

subraya: concientizar al país sobre la importancia de los problemas presentes en las ciudades y la necesidad de resolverlos y para ello, desde la asociación se impulsarían diversas iniciativas tendientes a difundir el pensamiento planificador por medio de la enseñanza, la prensa, publicaciones especializadas y conferencias públicas, lo cual serviría, además, como espacio para la colaboración integral de los expertos y profesionales del país.

Por su parte, la revista se constituyó como un foro de divulgación de ideas que desde diferentes perspectivas daban a conocer los beneficios de la planeación urbana a partir de las concepciones influyentes de la época acercándolas a la realidad mexicana y aunque en sus diferentes números fueron publicados artículos sobre diversas temáticas, para los fines que se persiguen en este trabajo, se menciona el artículo de Contreras: “¿Qué cosa es la planificación de ciudades y regiones?”, publicado en septiembre de 1927, en el número 1 de la revista,¹¹ en virtud de las contribuciones de Contreras en torno a la construcción de un cuerpo conceptual y metodológico de la emergente disciplina con una clara orientación hacia lo físico espacial, sin dejar de lado las determinantes sociales.

En el número 2 de la revista dedicado a la *zonificación* que se publica un mes después,¹² Contreras incorpora el concepto de zonificación como medida de control y conducción del crecimiento ordenado de la ciudad a partir de las diferentes actividades que en ella se realizan. Como conjunto de normas, la zonificación tenía por objeto establecer las áreas en que debían dividirse las ciudades: zonas residenciales, comerciales e industriales y, en ese sentido, determinaba usos a predios y edificios.

Asimismo, establecía un conjunto de regulaciones de construcción para procurar la salud, la seguridad, la comodidad y el bienestar de sus habitantes. Sin ser exhaustivos en la definición de Contreras, es importante agregar que, desde su perspectiva, y para efectos de reglamentación, todo ejercicio de zonificación requería del conocimiento preciso y documentado de las condiciones prevalecientes del espacio construido a partir de cuatro tipos de zonas (residenciales, de apartamentos, comerciales y manufactureras) cuyas características principales estarían representadas gráficamente en un conjunto de mapas a color.

Un mes después también, y como complemento al evidente carácter funcionalista que Contreras le asigna a la planeación urbana, en el número 3 de la revista¹³ se le reconoce como una disciplina científica porque lejos de erigirse como un conjunto de ideas u opiniones de los habitantes y las autoridades de la ciudad, se le entendía

¹¹ Reproducido en Sánchez (2003a: 65).

¹² Reproducido en Sánchez (2003a: 67).

¹³ Extracto citado por López (2003: 28).

como una ciencia, o bien, como un conjunto de ciencias que estudiaban las funciones y comportamientos de la ciudad procurando la elevación de los niveles de bienestar, en paralelo con un sano y ordenado desarrollo físico-espacial.

El componente instrumental de la emergente disciplina tomaría fuerza a comienzos de 1928 porque, producto de un estudio de valoración de la situación urbana de la Ciudad de México –publicado en la editorial del número 8 de la revista editada en marzo de ese año–,¹⁴ se resaltaba la necesidad de contar con un plano regulador para el establecimiento de normas que dirigieran el crecimiento presente y futuro de la ciudad durante al menos los próximos 50 años.

Anticipándose al escenario descrito, Contreras, con la colaboración de Justino Fernández, elabora en 1927 el “estudio preliminar número 1 del plano regulador” el cual consistía en la creación de un anillo de circunvalación para favorecer la comunicación de la ciudad y la periferia, además de reducir los problemas de tráfico en la ciudad, sobre todo, en la zona centro ya que facilitaría el desplazamiento a diferentes zonas de la ciudad sin tener que pasar por la ya congestionada zona central. Asimismo, el estudio consideraba, además de la ampliación y prolongación de varias calles, la creación de un boulevard de circulación Interior en torno a las colonias centrales fundadas durante el siglo XIX (De Gortari y Hernández, 1988a).

Finalmente, y aún cuando el plano regulador se concretaría más tarde, en tan sólo unos años las contribuciones del Arquitecto Carlos Contreras al pensamiento urbano en México tenían impacto en la capital del país, así como en otras ciudades donde fue notoria su influencia al participar en diferentes iniciativas de carácter normativo como la formulación de la ley sobre la planificación de Monterrey de 1927, considerada como la primera legislación urbana del país y en la segunda, el reglamento de planificación y zonificación de Azcapotzalco en 1928 (Sánchez, 2002).

3.2 Aportes complementarios al pensamiento urbano en México¹⁵

Además de la trascendencia de las contribuciones de Carlos Contreras a la historia de la planeación urbana en México, destacan también los aportes y las experiencias de Modesto C. Rolland, José Luis Cuevas, Alfonso Pallares y Miguel Ángel de Quevedo, quienes durante el mismo periodo –y en ocasiones colaborando al lado de Contreras–,

¹⁴ Reproducido en Sánchez (2003a: 75).

¹⁵ La información de este apartado tiene como fuente principal el trabajo de Sánchez (2002), porque presenta una cronología de hechos y situaciones, cuya síntesis permite un acercamiento a los momentos, acciones y aportes del grupo de profesionales precursores de la planeación urbana en México.

promovieron importantes iniciativas de intervención urbana en la ciudad, contribuyendo así al fortalecimiento del pensamiento urbano en México.

Rolland se distinguió por abundar en diversos temas de la emergente ciudad moderna en el marco del pensamiento urbano dominante en Europa y Estados Unidos de cuya influencia, como lo hiciera Contreras, construyó un concepto de planeación urbana y la definió como una ciencia de intervención en la ciudad en la que habrían de participar profesionales de distintas disciplinas.

Por su parte, de José Luis Cuevas se destaca la realización de distintos proyectos para la ciudad a partir de la experiencia que había adquirido en Europa; es notoria la influencia de la Ciudad Jardín de Howard en el diseño de las colonias Chapultepec Heights Country Club en 1922 y la Hipódromo Condesa en 1926, consideradas como las primeras colonias modernas de México destinadas a la clase acomodada.

El diseño de estas colonias, por las que más adelante se favorecerían proyectos semejantes, se estructuró a partir de un trazo definido por la topografía del terreno en lugar de la tradicional traza ortogonal, lo que resultó en lotes más grandes y en amplias avenidas y espacios abiertos, favoreciendo la construcción de grandes casas en cuyo diseño se manifestaba la influencia de la arquitectura norteamericana.

Precursor también de la enseñanza de la planeación urbana en los años 20 y 30, Cuevas fue responsable de la clase de Planificación de Ciudades y Arte Cívico que en 1925 se impartía en la escuela de Bellas Artes; en especial, sobresale su participación como encargado de la clase de Urbanismo incluida en el plan de estudios de la facultad de Arquitectura a partir de 1931.

Por otro lado, en Alfonso Pallares estuvo presente un enfoque que asociaba la ciudad con cuerpo humano en una suerte de visión organicista relacionada con los planteamientos de la Escuela de Chicago, asimismo, al igual que Contreras reflexionó en torno a la necesidad de zonificar la ciudad, lo cual fue una de sus mayores preocupaciones.

Junto con otro tipo de inquietudes relacionadas con el diseño y la estética, esta necesidad de zonificación se hace presente en una de las primeras propuestas de reorganización de la ciudad: “El plano de la Ciudad de México”, realizado por Pallares en 1922, en el que se plasmaban criterios de ensanche de la ciudad, tal vez influenciado por la experiencia del Ensanche de Barcelona, España, y desarrollado por Cerdá a finales del siglo XIX.

Por último, resalta la experiencia del ingeniero Miguel Ángel de Quevedo, cuyos aportes, influenciados por el urbanismo de la *École des Beaux Arts* de París, se conceptualizaron en un moderno plan que combinaba jardines, plazas y parques, bajo argumentos higienistas y estéticos de esta escuela –en contraste con el plano ortogonal de la época Colonial– y consideraba el trazo de las grandes avenidas radiales para la expansión de la ciudad, con la avenida Insurgentes como eje estructurador principal (Capel, 2002).

Fueron tan notables sus aportes, que en el trabajo de McMichael (2002) se reconoce al ingeniero Quevedo como uno de los principales promotores del pensamiento planificador en México a principios del siglo XX. En especial, este autor menciona dos proyectos relevantes: por un lado, el “parque Balbuena” como uno de los primeros espacios públicos concebidos para satisfacer las necesidades de esparcimiento de la clase trabajadora y por el otro, en atención también a este segmento de la población, el conjunto de apartamentos “Buen Tono” transformando el concepto tradicional de la vecindad.

Desde esta perspectiva, y encabezados por Carlos Contreras, en los aportes de Modesto C. Rolland, José Luis Cuevas, Alfonso Pallares y Miguel Ángel de Quevedo –considerados los más destacados promotores de la planeación urbana durante los años veinte y en adelante–, se puede identificar la influencia de diversas escuelas de pensamiento que en ese momento se gestaban y difundían en Europa y Norteamérica, lo cual favoreció en nuestro país el desarrollo de acciones cada vez mejor reflexionadas y con una base conceptual más clara y fortalecida.

En este sentido, influidos por el pensamiento planificador que se desplegaba como uno de los sustentos de la modernidad y anticipándose a los planteamientos que integraron la *Carta de Atenas* de 1933, es clara la influencia –con diferentes niveles de aproximación y profundidad– de Cerdá y el ensanche de Barcelona, la propuesta de Ciudad Jardín de Ebenezer Howard, el zoning norteamericano y las ideas de intervención y renovación urbana de Le Corbusier y Haussmann entre otros.

3.3 El plano regulador del Distrito Federal

El proceso de construcción y difusión de la disciplina siguió su curso, ya que los problemas de la emergente ciudad moderna se multiplicaban y su necesaria atención, desde perspectivas más formales, favorecía la consolidación de los ejercicios desarrollados durante la década anterior.

Las posibilidades de la planeación urbana encontraron un nuevo cauce con la creación del Departamento del Distrito Federal en 1929, pues su condición jurídico administrativa fortalecía las intervenciones en la ciudad al disponer de un aparato encargado de regularlas: la Comisión de Planificación del Distrito Federal (Sánchez, 2003; Aguilar, 1995).

Al amparo de esta condición, se favorece la celebración del Primer Congreso Nacional de Planeación a principios de 1930. Sin desconocer los efectos positivos que generó en pro del desarrollo de la planeación urbana en nuestro país, su principal contribución –además de la difusión de ideas y experiencias gestadas en el exterior en esta materia– consistió en sentar las bases para la emisión de distintos ordenamientos

con el fin de respaldar jurídicamente iniciativas de intervención a partir de los años treinta, en el ámbito urbano, regional y nacional (Sánchez, 2002).

Entre estos ordenamientos destaca, sin duda, la expedición de la ley sobre planeación general de la República en julio de 1930, con la que iniciaría un esfuerzo sostenido para ordenar y encauzar el desarrollo del país.¹⁶ Asimismo, de acuerdo al trabajo de Sánchez (2002), sobresale la expedición de la ley de planificación y zonificación del Distrito Federal y territorios de la Baja California en 1933 mediante la que se regulaban soluciones urbanas para la ciudad.

Disposiciones como las señaladas fueron el marco para la formalización y el afianzamiento de los diversos trabajos, que en esta materia Carlos Contreras desarrollaba desde la década anterior. La formulación del plano regulador del Distrito Federal en 1933, marca un hito en la historia de la planeación urbana en nuestro país porque en él se plasman de las más importantes manifestaciones que sobre el pensamiento urbano en México se habían gestado apenas unos años atrás (Sánchez, 2002).

Los esfuerzos de reflexión sobre la construcción de un cuerpo conceptual y metodológico de la emergente disciplina, así como las diferentes iniciativas para difundir las ideas en torno a la organización del territorio bajo la influencia del pensamiento –que respecto de la ciudad existía en ese momento–, se revelaron como los sustentos para la formulación del plano regulador, instrumento integral de intervención para la Ciudad de México con una clara orientación hacia lo físico espacial, sin dejar de lado las determinantes económicas y sociales y su manifestación en el territorio.

La estructura temática del plano regulador planteó la realización de estudios detallados con el propósito de conocer la situación de la ciudad¹⁷ para que, a partir de sus condiciones sociales, económicas, financieras y jurídicas, se diseñaran acciones de intervención en materia de vivienda, infraestructura y servicios urbanos. La zonificación sería el medio por el cual se regulaba el conjunto de intervenciones en cada una de las áreas de la ciudad de acuerdo con su uso y actividad principal (Sánchez, 2003a).

Gráficamente, en el conjunto de planos que acompañaron al plano regulador¹⁸ fueron representadas las principales actividades que se desarrollaban en la ciudad. Se resaltaba, por medio de colores y simbologías diversas, las zonas por tipo de actividad y se identificaba el tipo de construcción, su uso, densidad, alturas y el sistema

¹⁶ Entre otras disposiciones, fueron incorporados diversos señalamientos relacionados con la organización de las ciudades y el territorio nacional a través de planos reguladores.

¹⁷ La estructura del plano consideró diez apartados: 1. Población, 2. Zonificación, 3. Sistema circulatorio y medios de transporte, 4. Sistema de parques y jardines, campos de juego, estadios y reservas forestales, 5. Servicios municipales, 6. La casa-habitación, 7. Recreación, 8. Arquitectura, 9. Financiamiento, 10. Legislación.

¹⁸ Reproducidos en Sánchez (2003a).

circulatorio, entre otros elementos representativos (Sánchez, 2003a; De Gortari y Hernández, 1988a).

En la estructura temática y el perfil gráfico del plano regulador del Distrito Federal, es notoria la influencia de los estudios realizados por Carlos Contreras en los Estados Unidos, aunque, de acuerdo con Sánchez (2002), en particular se puede apreciar la influencia del trabajo de Patrick Abercrombie.

Operativamente, el plano regulador tenía un mínimo de condiciones que iban desde el nivel nacional, con la ley sobre planeación general de la República a través de la Comisión Nacional de Planeación, hasta el nivel local, con la ley de planificación y zonificación del Distrito Federal y territorios de la Baja California a través de la Comisión de Planeación del Distrito Federal.

No obstante, las propuestas contenidas en el plano se llevaron a cabo parcialmente, sobre todo, el centro histórico y colonias aledañas, zona consolidada de la ciudad en esa época. En estos términos, por su carácter visionario e integral, el plano regulador del Distrito Federal es considerado en distintas fuentes como uno de los más serios planteamientos de planeación urbana del siglo XX en nuestro país.

4. El pensamiento urbano en México y las prioridades del desarrollo nacional: el deslizamiento de la política

Sin desconocer las adversidades que se tuvieron sorteadas durante la operación del plano regulador, sobre todo aquellas de índole política y financiera, los esfuerzos por consolidar la planeación urbana en nuestro país se cristalizaban en este instrumento y en los ordenamientos jurídicos que lo respaldaron, no obstante, a finales del mismo año en que fue expedido, es elaborado el primer plan sexenal (1934-1940), como un instrumento escasamente vinculado con la planeación urbana, el cual, a pesar de no haber contemplado instrumentos prácticos para su ejecución, tuvo como principal característica el definir una clara orientación económica y social de la política nacional.

Con todo y sus deficiencias, y aun cuando en esos años no existía en nuestro país ningún organismo responsable de la instrumentación de las políticas contenidas en el plan, años más tarde se elabora el segundo plan sexenal (1941-1946), superando algunas de las deficiencias observadas en su antecesor, al estar conceptualmente mejor definido y respaldado por un organismo consultivo: el comité asesor especial. Sin embargo, al igual que el primero, el segundo plan sexenal tampoco pasó de ser un plan *en el papel* con serias dificultades metodológicas y operativas para su ejecución (Wionczek, 1986).

De cualquier forma, el proceso de consolidación de la planeación urbana en México siguió su curso durante la segunda mitad de los años treinta y entre otras acciones relevantes, además del lanzamiento de la segunda época de la revista *Planificación*, en el

trabajo de Sánchez (2002), se destaca la iniciativa por organizar, en agosto de 1938, el XVI Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación, bajo la coordinación de Carlos Contreras, quien, poco más de diez años atrás, concibió esta iniciativa a raíz de su participación en la conferencia Internacional de Planificación, celebrada en New York en 1925 y en los Congresos de París en 1928 y de Londres en 1935.

La misma fuente señala que, con la participación de poco más de 500 delegados, el congreso es considerado como otro de los hitos de la planeación urbana en México, ya que permitió *acercar* a nuestro país las interpretaciones y soluciones derivadas de los trabajos presentados por las delegaciones del exterior, donde en esos momentos se desarrollaban y aplicaban conceptos y experiencias en la ciudad a partir de los preceptos de la planeación urbana vigente en el mundo.

De entre los temas tratados, destaca también lo relacionado con la enseñanza de la planeación urbana y se advertía que su ejercicio era responsabilidad de profesionales de arquitectura e ingeniería, por lo que era necesario complementar su visión al integrar variables de tipo social y económico a la concepción física de la ciudad. En respuesta, los grupos de profesionales involucrados se dieron a la tarea de promover diversas iniciativas para fortalecer y complementar su formación y subrayar la iniciativa de creación del Instituto Superior de Planificación y Urbanismo dependiente del Instituto Politécnico Nacional (Sánchez, 2002).

No obstante, por diferentes razones, esta iniciativa no fructificó y, en opinión de Sánchez (2002), junto con el proyecto de la ciudad obrera y el proyecto de planificación de la zona del Palacio de Bellas Artes, la creación del instituto es considerada como una de las tres utopías urbanas de finales de los años treinta concebidas en el marco del congreso de planificación de 1938.

Además, negaba la opción de formar expertos en el área y los vicios y vacíos profesionales relacionados con el sesgo espacialista –que para entonces comenzaba a arraigarse como el enfoque dominante–, paradójicamente se fortalecieron a causa de las imprecisiones de ordenamientos como la propia ley sobre planeación general de la República, la cual, en lo sucesivo, le asignaría a la planeación urbana un carácter más bien físico sin distinguir la diferencia entre hacer planeación y la simple elaboración de planos de colores, se limita su ejercicio al ordenamiento espacialista de las funciones urbanas, y se aleja de la posibilidad de incorporar una visión más integral que incorporara al conjunto de variables involucradas en el proceso de organización económica y territorial.

Esta situación que evidentemente eclipsó los esfuerzos comprometidos en el proceso de consolidación de la planeación urbana en nuestro país se vio fortalecida por la orientación de la política nacional, que, a finales de los años treinta, relegó los asuntos urbanos a favor del pensamiento económico en el marco del naciente proce-

so de industrialización nacional y debilitó de manera paulatina la planeación urbana, siendo relagada a la sola interpretación físico-espacial.

Paradójicamente, en la evolución de la planeación urbana que hemos articulado en este capítulo se identifica una segunda coyuntura que también tuvo sus efectos en el proceso de construcción del marco conceptual-instrumental de nuestra disciplina, sólo que, a diferencia de lo que se ha comentado, este segundo momento debilitó los esfuerzos comprometidos en el proceso de consolidación de la planeación urbana en nuestro país.

Nos referimos a las repercusiones del proceso de industrialización nacional que progresivamente convertirían a México en un país urbano con serios problemas para gobernar, administrar, planificar y gestionar la elevada concentración de población y actividades en unos pocos y dispersos puntos del territorio nacional; mientras que la orientación de la política nacional de la época, terminaría por relegar los asuntos urbanos en favor del pensamiento económico en el marco del proceso de industrialización nacional provocado que la planeación urbana se fuera debilitando paulatinamente.

Sin embargo, como será descrito en el capítulo siguiente, en 1976 se inicia la institucionalización de la planeación urbana en México, como resultado de la toma de conciencia por la magnitud de la problemática que el proceso de urbanización había adquirido en el país. Tal vez tarde, pero afortunadamente la planeación urbana tomaría fuerza como medio de transformación y conducción del desarrollo urbano nacional.

Capítulo 5

Institucionalización de la planeación urbana en México

No hay duda de que el año de 1976 es considerado como un parteaguas en el desarrollo y práctica de la Planeación Urbana en México. Sin embargo, las evidencias que se examinan en el capítulo anterior nos indican que si bien el impulso formal de la Planeación Urbana en nuestro país comienza en las primeras décadas del siglo XX, ya desde la época colonial las ciudades mexicanas habían sido objeto de intervención bajo la influencia de al menos dos modelos que es importante reiterar como preámbulo para el abordaje de la siguiente etapa de su proceso de evolución:

1. El Colonial: sus raíces se remontan a las ordenanzas para nuevas poblaciones que se promulgaron en el siglo XIII por Alfonso X, el Sabio; y, ya avanzado este periodo, a lo dispuesto por las ordenanzas de Felipe II a finales del siglo XVI, con la retícula en damero como plataforma del trazo y la plaza mayor como espacio geométrico de base con una arquitectura civil unificada y al servicio de necesidades civiles, políticas y religiosas. Estos preceptos, inspirados en las concepciones urbanas y de diseño del espacio ciudadano español, influyeron en el diseño y planificación de las ciudades mexicanas, al menos, hasta el siglo XVIII.
2. El modelo inspirado en el urbanismo europeo: su influencia se identifica, primero, hacia la segunda mitad del siglo XVIII con las ideas neoclásicas en el marco de las Reformas Borbónicas; y, posteriormente, a finales del siglo XIX con el urbanismo francés, como la principal influencia difundida en nuestro país y que transformó la imagen de la ciudad no sólo por el nuevo estilo arquitectónico que convivía con el colonial, sino, además, por el trazo de nuevas y amplias calles bajo la influencia de concepciones que modificaron el perfil urbano arquitectónico a semejanza de las capitales europeas.

Aunque en el contexto de esta doble influencia es posible identificar diversos actores, influencias y coyunturas, conviene reiterar que el urbanismo moderno en nuestro país surge a finales del siglo XVIII con el “plano regulador de México”, elaborado por Ignacio de Castera bajo el influjo del pensamiento ilustrado y del urbanismo neoclásico, caracterizado por sus principios de simetría, orden, regularidad y salud pública.

No obstante, después de al menos dos siglos de predominio de los preceptos de las leyes de Indias y los del urbanismo neoclásico, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, durante el Porfiriato, es notoria la influencia del urbanismo francés y de la obra de Haussmann en el diseño y planificación de algunas ciudades en México, donde algunos de los elementos centrales son: la higiene, el tráfico y la estética junto con los valores ideológicos, fines políticos y policiales así como los intereses de la emergente promoción inmobiliaria.

Hemos abundado en el capítulo anterior sobre el legado de Carlos Contreras, sin embargo, desde una perspectiva integral de sus aportes, se puede afirmar que durante los años previos a la institucionalización de la planeación urbana, se forja un modelo que en su momento estuvo influenciado por los fundamentos del urbanismo moderno de la época, donde los principios de funcionalidad, orden, estética y salud pública se constituían como las nociones comúnmente aceptadas en este campo del conocimiento.

Este modelo, concebido entre la segunda y la tercera décadas del siglo XX y escasamente abordado por la literatura especializada, estuvo influenciado por el pensamiento planificador de la época moderna, con la evidente influencia de Cerdá y el ensanche de Barcelona, la propuesta de Ciudad Jardín de Howard, el zoning norteamericano, las ideas de Le Corbusier y de Haussmann, entre otros modelos relevantes; sin embargo –más que desde una perspectiva estético-formal–, el carácter dominante fue su orientación espacio-funcional que en alguna medida, perdura hasta el día de hoy.

No obstante, se advertía que a partir de los años cuarenta del siglo pasado, este modelo se vio condicionado por el proceso de industrialización en México que derivó en el deslizamiento de la política nacional, debilitando los esfuerzos y las iniciativas promovidas hasta esos años, pero, a mediados de los años setenta, comenzaría una nueva etapa de la planeación urbana en nuestro país que nos conduciría a su institucionalización en 1976.

1. La industrialización urbanizadora: iniciativas emergentes

A comienzos de los años cuarenta del siglo pasado, las prioridades del desarrollo nacional dieron pie al progresivo movimiento de la política nacional a favor de la cuestión económica y social en los albores del proceso de industrialización en México.

Sin embargo, en lugar de favorecer el diseño sostenido de alternativas para enfrentar de manera eficiente el crecimiento demográfico, sus repercusiones provocaron que los logros alcanzados en materia de planeación urbana se vieran truncados por un buen tiempo, a tal grado que las nociones con las que hoy se respalda y práctica la planeación urbana en nuestro país tienen su único y ahora remoto sustento conceptual, metodológico e instrumental en el esfuerzo creador, promovido durante los años veinte y hasta antes del proceso de industrialización.

El proceso de industrialización nacional y el consecuente crecimiento urbano observado en las principales ciudades del país¹ provocaron un estancamiento en esta materia que no se podría superar porque desde esos años, el pensamiento urbano se vería eclipsado por el pensamiento económico y, en esa medida, la cuestión urbana pasaría a ser un componente sectorial de la política nacional aun cuando las acciones realizadas hasta los años cuarenta habían colocado a la planeación urbana a la vanguardia del conocimiento.

Desde esta perspectiva y en un contexto donde el auge de la planeación urbana mexicana se detiene para ceder su lugar a la industrialización como principal detonante del México urbano, hay que reconocer que sin existir una preocupación específica por regular o impulsar un proyecto urbano nacional, se imponía un modelo expansionista del crecimiento urbano, registrándose en paralelo las mayores tasas de crecimiento de la población donde destaca el decenio 1940-1950, cuya dinámica fue de tal magnitud que, en opinión de Unikel (1976), es muy difícil que vuelva a repetirse.

A pesar de la conflictiva situación que se vislumbraba en materia de planeación urbana, son escasas las iniciativas emprendidas. En su lugar, además de dar continuidad a la política económica bajo un segundo plan sexenal, la cuestión regional tuvo un notorio impulso en respuesta a las previsiones del crecimiento industrial y del fortalecimiento agropecuario, donde sobresale el programa de desarrollo regional por cuencas hidrológicas, el cual pretendía la modernización agrícola mediante intensos programas de riego, de ampliación de la infraestructura carretera, de la red ferroviaria y, sobre todo, de la dotación de tierras.

Este Programa fue considerado el primer ejercicio para resolver el ya prematuro congestionamiento del Valle de México y canalizar los esfuerzos nacionales fuera del núcleo económico y político del país, aunque, de la misma manera, pretendía la urbanización racional de los principales poblados y ciudades ubicados en el área de influencia de las cuencas hidrológicas. No tuvo el éxito esperado, por el contrario, estimuló el desarrollo de las ciudades más industrializadas del país en esos años y se

¹ De acuerdo con Unikel (1976), la década de 1940 se constituye como punto de inflexión en el proceso de urbanización en nuestro país porque a partir de esos años, México comienza una etapa de urbanización acelerada.

consolidó un patrón de crecimiento polinuclear a partir de los años sesenta (Garza, 2003; Castañeda, 1991).

Desde la perspectiva del desarrollo industrial, se impulsa la creación de parques y ciudades industriales. Adicionalmente, la promoción del Estado se orientó al impulso de centros turísticos y de importantes proyectos de desarrollo regional bajo la noción de los polos de desarrollo como el puerto industrial de Lázaro Cárdenas y la siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Garza, 1992; Soberanes, 1993).

Al mismo tiempo, se llevan a cabo otro tipo de ejercicios de planeación con una orientación fundamentalmente económica como los formulados por la Comisión Federal de Planeación Económica (1942) o los de la Secretaría de la Presidencia (1959) o los del Programa Nacional Fronterizo (1961), aunque, por su impacto, destacan la promulgación del Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el primer Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 (Soberanes, 1993).

En particular, conviene mencionar que el Plan de Acción Inmediata fue formulado en respuesta a los acuerdos derivados de la alianza para el progreso, en cuyo marco se exigía la elaboración de planes de desarrollo como condición necesaria para recibir recursos internacionales y ser aplicados preferentemente en obras de infraestructura para la producción y el desarrollo social.

La planeación en México, como en el conjunto de países de la región, estaría asociada a comienzos de los años sesenta con una concreta ideología del desarrollo relacionada con la experiencia soviética y las teorías del desarrollo de origen keynesiano. Esta modalidad de conducción requirió de una gestión pública de arriba hacia abajo, altamente centralizada y basada en una fuerte intervención estatal. Consecuentemente, un rasgo característico de la planeación –y la planeación urbana– fue el conducirse sobre la base de un conjunto de regulaciones centralmente establecidas.

Recapitulando, Garza (2003), identifica el periodo de urbanización acelerada –coincidente con el llamado desarrollo estabilizador– como de “políticas de impacto territorial aislado” que estuvo fundamentado en una estrategia para la ejecución de obras de infraestructura bajo una política sectorial dirigida esencialmente a estimular la industrialización aunque, también, estuvo orientada a promover el sector agropecuario como medida para contener los flujos migratorios hacia la ciudad, que, a la postre, debilitaron este sector y contribuyeron en buena medida al crecimiento social de las principales ciudades del país como la Ciudad de México y su Zona Metropolitana.

La explosión demográfica era rasgo característico de la urbanización nacional. Las políticas económicas adoptadas a partir de los años cuarenta con la finalidad de industrializar el país, terminaron en una crisis social cerca de treinta años después y colocaron a las principales ciudades en el sendero de una crisis urbana sin precedentes porque en lugar de favorecer el desarrollo regional como estaba previsto, se

alentó la consolidación de un modelo de desarrollo concentrador en las principales ciudades del país.

En este contexto, la planeación urbana supeditada a la política económica-industrial encontró serias limitaciones, lo que hoy muestra sus más evidentes signos de agudización.

2. Planeación urbana: acciones previas a su institucionalización

Las acciones emprendidas en favor de la planeación urbana durante las primeras décadas del siglo XX, superan con mucho las promovidas entre los años cuarenta y setenta, cuando la orientación económica de la política nacional deja de lado la oportunidad de progreso conceptual en nuestro campo del conocimiento.

Es una situación paradójica porque frente a la inminente urbanización provocada por la industrialización, no se registran acciones que dieran continuidad a las iniciativas ya comentadas, en su lugar, y bajo la influencia de los preceptos y conceptos forjados hasta antes de la industrialización, sólo se identifican acciones aisladas que sobre la base de planos reguladores o instrumentos jurídicos intentaron enfrentar desde una perspectiva pragmática –y en el contexto de diversas instancias públicas creadas exprefeso– los problemas que paulatinamente surgían en las ciudades mexicanas.

2.1 Acciones desde el ámbito público-instrumental

Sobre las iniciativas promovidas desde el sector público, Chávez (1998) comenta que entre los años cuarenta y setenta en México se contaba con experiencias de organización, legislación y administración urbana en diferentes estados de la República como Jalisco, Nuevo León, Veracruz, México, Tabasco, Michoacán y Aguascalientes, así como en algunas ciudades fronterizas y, por supuesto, en la Ciudad de México.

Se destaca el caso de los planos reguladores elaborados a partir de 1949, al interior de la recién creada Secretaría de Bienes Nacionales, que años más tarde se transformaría en la Secretaría del Patrimonio Nacional (Sepanal), o los realizados a partir de 1953, en la antigua Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y, también, los realizados por las Secretarías de Recursos Hidráulicos y Marina, entre otras instancias.

A decir de Chávez (1998), algunos de estos planos fueron elaborados en la entonces Escuela Nacional de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) donde desde 1941, existía un taller de urbanismo a cargo del Arquitecto José Luis Cuevas, identificado en diversas fuentes como uno de los pioneros de la planeación urbana en nuestro país.

Pero, sin enfocarnos en los limitados resultados que tuvieron estos ejercicios, pues sus propuestas fueron sólo generales e indicativas, es importante tomar en cuenta

el punto de vista de Enrique Cervantes² cuando señala que “no obstante que desde los años cuarenta en la Escuela de Arquitectura de la UNAM se conformaba un grupo de connotados urbanistas, encabezados primero por el arquitecto José Luis Cuevas y después por el Arq. Domingo García Ramos, su influencia en esta época fue limitada en la administración pública de la Ciudad de México hasta ya entrada la década de los setenta”.

De cualquier forma, en los planos reguladores era posible identificar algunos elementos propuestos por Carlos Contreras años atrás, en virtud de que pretendían refuncionalizar el espacio urbano haciéndolo apto para el crecimiento futuro; sin embargo, la esencia de estos instrumentos sucumbió frente a una óptica de programación de obras. Probablemente, el caso más representativo en este sentido lo constituye el largo periodo de Ernesto Uruchurtu al frente del Departamento del Distrito Federal (Hiernaux, 1992).

De hecho, la operación de los planos reguladores a nivel estatal estuvo supeditada a los organismos de obras públicas y aunque en casos aislados se contaba con organismos especializados en planeación urbana, tampoco llevaron a buen término las propuestas contenidas en los planos reguladores.

En el marco de la experiencia jurídica se identifica que a partir de la segunda mitad del siglo pasado se promueven a nivel estatal, municipal, y en el propio Distrito Federal diversas iniciativas dirigidas, aunque no exclusivamente, a brindar el respaldo necesario para la concreción de las acciones urbanas contenidas en los planos reguladores; y aunque fue a partir de los años sesenta cuando gran parte de las entidades federativas habían decretado sus propias leyes y reglamentos urbanos,³ en opinión de Chávez (1998) fue en 1954 cuando se registra el primer caso normativo-instrumental del que se tiene conocimiento: el plano regulador de Campeche y la ley estatal decretada para sustentarlo.

Por otro lado, y desde la perspectiva institucional-federal, también entre los años cuarenta y setenta se crearon diversas instancias públicas que, como parte de sus atribuciones, tenían bajo su responsabilidad los asuntos urbanos. Entre otras, se mencionan a la Subsecretaría de Urbanismo de la Sepanal, las juntas federales de Mejoras del Programa Nacional Fronterizo y del Programa de Puertos, el Instituto Nacional de la Vivienda, la Comisión de Desarrollo Urbano del País y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

² Citado por Hiernaux (1992: 242-243).

³ Fueron instrumentos limitados en la acción porque aún no se habían modificado los artículos 27, 73, y 115 de incuestionable influencia en el ejercicio de la planeación urbana.

A nivel estatal, se tiene conocimiento de la creación de instancias de este tipo en cuyo marco se emprendieron acciones diversas al amparo de las leyes y reglamentos urbanos que habían sido decretados. Sin embargo, por encima de todas destaca la experiencia del Estado de México, cuando en 1969 creó el Instituto AURIS (Acción Urbana e Integración Social)⁴ como una institución innovadora para el análisis y el estudio de los problemas urbanos.

A este proyecto se sumaron un grupo de profesionales urbanistas formados en el extranjero, cuya experiencia –acompañada de una sólida voluntad política– colocaba a la institución a la vanguardia de las políticas urbanas en el contexto nacional, por lo que años más tarde, serviría de base para la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

No obstante, aun cuando se reconocen los esfuerzos realizados desde la perspectiva institucional, la puesta en operación de los planos reguladores elaborados al menos hasta finales de los años sesenta fue muy limitada porque en lugar de haber sido considerados como programas urbanos de desarrollo integral, según su concepción original, sólo sirvieron para que instancias como las señaladas realizaran obra pública en cada una de las ciudades.

Afortunadamente hubo excepciones como los planos reguladores para ciudades portuarias y fronterizas elaborados por Enrique Cervantes durante los primeros años de la década de 1970 para la Sepanal, los cuales, desde la perspectiva de este trabajo, son considerados como un hito en materia de planeación urbana desde las contribuciones que hicieron Carlos Contreras y su equipo hasta antes de los años cuarenta.

Y aunque estos instrumentos estuvieron sujetos a los vaivenes políticos y económicos del país, se les considera como el antecedente inmediato a la institucionalización de la planeación urbana en México. Se subraya su planteamiento metodológico y conceptual porque, a partir de la revisión de seis de ellos, se pudo identificar que, además de rescatar los planteamientos hechos tres décadas atrás por Carlos Contreras y su equipo, el esfuerzo emprendido por Enrique Cervantes y sus colaboradores significó un avance muy importante en esta materia.

Al revisar su estructura, es posible observar que su planteamiento metodológico, sus objetivos e incluso su formato guardan una estrecha relación con los planteamientos que hiciera Carlos Contreras en los años treinta cuando incorporaba la figura del plano regulador como instrumento gráfico que se preocupaba por integrar las relaciones funcionales entre las actividades sociales y económicas, así como su manifestación espacial.

⁴ Para mayor referencia, esta experiencia será analizada en el capítulo siguiente.

En particular, y sobre la base del conocimiento preciso y documentado de las condiciones prevalecientes del espacio construido, en los planos reguladores elaborados por Cervantes, destaca la incorporación de la zonificación⁵ como medida de control y conducción del crecimiento ordenado de la ciudad a partir de las diferentes actividades que en ella se realizaban y que eran definidas sobre la base de los usos del suelo plasmados en una “tabla de usos del suelo” en la que se indicaba el tipo de uso y edificación permitidos en cada zona de la ciudad, que a su vez, era definida desde el punto de vista funcional.

Además de la nueva vigencia de los planteamientos de Carlos Contreras en los planos reguladores, en este trabajo se sostiene que tales planteamientos también recuperan utilidad en los planes urbanos que algunos años más tarde serían promovidos por la SAHOP en el contexto de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) cuando consideramos que, como se verá más adelante, metodológicamente conservan su esencia como instrumentos de conducción y anticipación con la zonificación y los usos del suelo como sus componentes principales.

2.2 Acciones desde el ámbito académico

De manera complementaria a las iniciativas público-instrumentales, es posible identificar iniciativas aisladas dirigidas al fortalecimiento conceptual de la planeación urbana en nuestro país y, entre ellas, se resalta la formación de profesionales en la maestría en Urbanismo que a finales de los años sesenta comienza a impartirse en la UNAM bajo la dirección de profesores como Domingo García Ramos y Enrique Cervantes.

La indiscutible experiencia y trayectoria de estos y otros profesionales se reflejó en la formación de especialistas con una clara orientación hacia lo físico-espacial, no obstante que esta concepción de la planeación urbana había perdido vigencia apenas unos años atrás. De cualquier forma, y considerando que históricamente en nuestro país el conocimiento “llega tarde”, los estándares en la formación de profesionales de la ciudad en esos años fueron notables no sólo en el contexto de la formación en la UNAM sino en otras universidades del país que se vieron influenciadas por esta experiencia.

Una muestra del interés por avanzar en la planeación urbana nacional en esa época y que, sin duda, influyó decisivamente en la orientación de los profesionales en el nivel posgrado fue la publicación de los trabajos de dos destacados mexicanos: Domingo García Ramos con su obra *Iniciación al Urbanismo* y Luis Unikel con su influyente trabajo *El desarrollo urbano de México*.

⁵ Concepto que también incorporara Carlos Contreras décadas atrás.

Estas obras, junto con *La cuestión urbana* de Manuel Castells, publicada en el mismo periodo, son pilares en la formación de profesionales y, por su trascendencia y orientación temática, le asignaron a la planeación urbana mexicana un perfil de socio-espacial que hasta el día de hoy prevalece, por lo que, anticipando conclusiones, tanto los contenidos de los estudios de posgrado como la práctica profesional no han avanzado en paralelo con las tendencias del conocimiento en materia de planeación urbana.

Otra de las iniciativas es la labor de la Sociedad Mexicana de Planificación (SMP), creada en 1961 como una instancia especializada e integrada por un grupo de profesionales de diversas disciplinas que se ocuparían del asesoramiento, promoción, consulta, programación y realización de trabajos de planeación.

Su preocupación principal se expresaba en la relación entre planeación y desarrollo como reflejo del estilo de planeación normativo, impulsado en América Latina por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁶ desde la década de los sesenta, en el que a partir del diagnóstico de la situación actual se identificaban objetivos, políticas, instrumentos, metas y programas de acción, además de las inversiones y corresponsabilidades necesarias para su ejecución bajo la figura del plan.

A semejanza del conjunto de países latinoamericanos, en México esta concepción de la planeación se ubicaba en el marco de los supuestos del modelo de la planeación racional desarrollista, que la entendía como una disciplina enfocada hacia el bienestar social, por lo que los planteamientos hechos por la SMP, no consideraron en particular la cuestión urbana como lo hizo años más tarde.

En estos términos, la sociedad se propuso como tarea permanente promover la planeación y fomentar su aplicación como instrumento básico para mejorar las condiciones de vida de la población. En la Memoria de 1977, se manifiesta que la labor emprendida por la SMP se encontraba apegada a los objetivos que le habían dado forma 16 años atrás, entre los cuales se menciona el de “impulsar a la planificación como actividad para racionalizar el desarrollo nacional” (SMP, 1977: 6).

En este contexto, el trabajo desarrollado por la sociedad desde su creación estuvo influenciado por el pensamiento latinoamericano en cuanto a la dinámica de desarrollo de la Región. Fue hasta 1974, cuando la sociedad se involucra de manera decidida en los temas de los asentamientos humanos participando activamente en distintas actividades preparatorias a la conferencia de Vancouver celebrada en 1976.

⁶ El pensamiento de la SMP, se ubicaba en el marco de los supuestos del modelo de la planeación racional desarrollista, característico de los países Latinoamericanos en esos años al concebir a la planeación como una disciplina enfocada hacia el bienestar social.

3. La institucionalización de la planeación urbana

A pesar de que la planeación urbana no avanzó sustancialmente desde la perspectiva teórico-conceptual, la preocupación por los efectos del acelerado proceso de urbanización favoreció el impulso de diversas iniciativas desde la visión público-instrumental entre las que destacan leyes, reglamentos y planes de distinto tipo, operados por diferentes instituciones públicas y con diversos fines; no obstante, en la práctica estos instrumentos no lograron aliviar la concentración de población y actividades, observada en las principales ciudades del país.

De cualquier forma, el periodo 1970-1976 se caracteriza por la multiplicación de las acciones urbano-regionales y por un marcado interés del Estado por sentar las bases jurídicas para su intervención en el ámbito territorial. Esta iniciativa se concretó con la expedición de diversos ordenamientos y la creación de diferentes instancias vinculadas con el desarrollo urbano, sin embargo, no hay duda de que la expedición de la LGAH y la creación de la SAHOP se constituyen como las más importantes iniciativas y son consideradas como un hito en la historia de la PLU en México, de ahí la importancia de resaltar sus aportes.

Esta coyuntura no sólo definió el rumbo de la política urbana nacional durante los años siguientes, porque incluso hoy, a poco más de cuarenta años de distancia, su alcance jurídico-instrumental y el carácter hegemónico del *modelo SAHOP* es fácilmente demostrable aun cuando la realidad los ha superado con creces.

El supuesto anterior demuestra la obsolescencia de la planeación urbana en nuestro país y, además, pone en evidencia la ausencia casi total de iniciativas dirigidas a explorar alternativas de fortalecimiento y renovación desde una perspectiva teórico-conceptual. En este sentido, y de acuerdo con lo planteado en los apartados siguientes, es posible anticipar que el desarrollo teórico-conceptual de la planeación urbana en México se encuentra detenido y entre otros aspectos, que el *modelo SAHOP* continúa vigente.

3.1 El marco de actuación urbano-institucional

La promulgación de la LGAH en el año de 1976, marca el inicio de la institucionalización y despegue de la planeación en México, como resultado de la toma de conciencia por la magnitud de los problemas que el proceso de urbanización había adquirido en el país, además de la necesidad de dar congruencia y continuidad a las múltiples acciones emprendidas en los distintos ámbitos de gobierno para conducir los fenómenos relacionados con el desarrollo urbano.

La promulgación de la ley formó parte de un conjunto de acciones emprendidas por el gobierno de Luis Echeverría que tenían por objeto favorecer una acción planificada a nivel nacional, para lo cual fue necesaria la modificación de los artículos 27,

73 y 115 de la Constitución como soporte y fundamento de las acciones urbanas iniciadas en esos años.

Estas reformas, sobre todo las del artículo 27, establecieron el derecho del Estado para dictar las medidas necesarias y ordenar los asentamientos humanos; asimismo, se instituyó el principio de concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno, con lo cual se homologaron la legislación y la administración urbana en el país.⁷

En este contexto, la LGAH tuvo por objetivos: establecer la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno en la ordenación y la regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para la fundación, la conservación, el mejoramiento, y crecimiento de los centros de población; y, finalmente, definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las provisiones, los usos, las reservas y los destinos del suelo (SAHOP, 1979).

Algunos meses después, ya en la administración de José López Portillo, se creó la SAHOP⁸ como ministerio especializado encargado de formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país; primordialmente, se ocupó de la planeación de los centros de población, de la ecología urbana, del equipamiento, del suelo y de la vivienda. En particular, resalta la ejecución de obra pública, por lo que la función normativa se complementaba con la capacidad de ejercer recursos de inversión “máxima ilusión de un planificador” (Garza, 2003: 62).

3.2 El modelo SAHOP

Considerada como icono de la institucionalización de la planeación urbana en nuestro país, la SAHOP incorporó un amplio número de profesionistas formados en el campo del urbanismo y la planeación urbana tanto en México como en el extranjero; algunos de ellos provenientes del Instituto AURIS del Estado de México, donde, además de haber sido partícipes de programas pioneros en esta materia a nivel nacional, adquirieron la experiencia que los llevó a constituirse en el basamento directivo de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos.

Asimismo, algunos de estos profesionales eran miembros de la SMP, donde fortalecieron su experiencia, dado que la sociedad fue considerada uno de los principales promotores de la política nacional sobre asentamientos humanos; destacó su partici-

⁷ Aunque en algunos estados del país ya se contaba con ordenamientos jurídicos en la materia, en apego a lo señalado en la LGAH entre 1976 y 1977, las legislaturas de todos los estados de la República expedieron sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, integrándose así la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México.

⁸ Encabezada por el arquitecto Pedro Ramírez Vázquez (†), urbanista mexicano de reconocida trayectoria.

pación en trabajos relacionados con la elaboración, el análisis y la puesta en marcha de la LGAH.⁹

Para concretar la cartera de acciones que se propuso la SAHOP y de acuerdo con lo planteado por la LGAH, se creó el *Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano* como instrumento aglutinador del conjunto de planes de desarrollo urbano previstos en la ley desde el nivel nacional y hasta el municipal, incluidos los principales centros de población.¹⁰ Por su estructura, el sistema establecía las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en el marco de una tarea común: alcanzar el desarrollo armónico e integral del país.

De acuerdo con este propósito nacional, uno de los mayores logros fue la elaboración del primer plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978, considerado el instrumento de planeación global que se ocupaba de los aspectos físico-espaciales y por el que se institucionaliza la acción del Estado en materia de organización del territorio.

Como parte de las disposiciones de este instrumento, para 1981 las autoridades municipales del país dieron cuenta de la conclusión de 2,377 planes municipales de desarrollo urbano en ocasión de la cuarta reunión de la República, celebrada en Hermosillo, Sonora. Las reuniones de la República llevadas a cabo entre 1976 y 1982, fueron el mecanismo que posibilitó la legitimación política del sistema y sus planes (Aguilar, 1995).

Para construir los cimientos que hicieran posible la formulación de planes y su aplicación, se recurrió a una estrategia técnica con tres vertientes: la primera referida a la integración del equipo profesional responsable; la segunda relativa a la creación de un *Centro SAHOP* en cada uno de los 31 estados de la República como órgano administrativo desconcentrado que, entre otras responsabilidades, tenía a su cargo la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo urbano, según lo establecido en el Sistema Nacional de Planes. Y por su indiscutible influencia en la Planeación Urbana mexicana, por los fines que se persiguen en este trabajo especial mención merece la tercera vertiente referida al diseño del sistema metodológico para homologar el proceso de elaboración, instrumentación y operación de planes.

Nos referimos al *Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población*, herramienta a través de la cual se proponían los pasos para ela-

⁹ En palabras de Ziccardi (2003: 141-142), “la creación de la Secretaría fue posible porque existían recursos humanos con formación profesional sólida y un compromiso técnico y social para impulsar un ambicioso proyecto gubernamental en materia de planeación urbana y regional”.

¹⁰ Con el propósito de conciliar el crecimiento urbano con la preservación ambiental, se hicieron también Planes de ecología urbana para todos los estados del país y numerosos municipios, que fueron conocidos como ecoplanes.

borar estos instrumentos, así como la información básica requerida y las técnicas de representación gráfica y de presentación de datos.

Sobre la base de pasos o etapas sucesivas sin duda bajo la influencia del modelo clásico de la Teoría de Planeación, la Planeación Racional-Comprehensiva,¹¹ el manual definió una estructura común para todos los planes del país que se divide en cinco niveles y que hasta el día de hoy es posible observar (SAHOP, 1982):

1. *Nivel antecedentes*: partiendo de las bases legales que respaldan el plan, indica cómo realizar el diagnóstico del área de estudio destacando sus problemas y sus tendencias; asimismo, proporciona elementos para analizar desde una perspectiva histórica las condiciones físicas, económicas, sociales y políticas presentes en el centro de población.
2. *Nivel normativo*: explica cómo identificar las disposiciones y condiciones que norman el desarrollo urbano del centro de población y también señala los lineamientos para definir los objetivos que se pretenden alcanzar.
3. *Nivel estratégico*: contiene las principales disposiciones que permiten concretar los objetivos formulados en el nivel normativo, sobre todo, aquellos relacionados con el mejoramiento del nivel de vida de la población. Señala cómo proponer alternativas de crecimiento y estructura urbana, cómo evaluar y seleccionar la alternativa que sea más óptima y cómo definir con claridad y precisión las acciones de desarrollo urbano contenidas en el plan; para ello, da prioridad a las que por su magnitud tengan mayor importancia para el centro de población y las ubica en el horizonte temporal en el que deben realizarse.
4. *Nivel programático y de corresponsabilidad sectorial*: define la participación y responsabilidad que asumen los diferentes sectores involucrados y la manera en que deben integrarse, en forma programática, el conjunto de propuestas de desarrollo urbano definidas en el nivel estratégico. Por ejemplo, sugiere cómo definir una estructura vial acorde con la estructura urbana, de modo que solucione los conflictos viales detectados y facilite la comunicación en el futuro.
5. *Nivel instrumental*: precisa el método para llevar a cabo la instrumentación del plan desde una perspectiva jurídica, administrativa y financiera.

En su parte final, el manual disponía la forma de presentar los planes, los componentes principales para la estructura de presentación y el material gráfico que deberían contener, así como sus especificaciones técnicas en materia de diseño y representación.

¹¹ Para mayor referencia, véase apartado 2.1 en el capítulo 2.

Desde otra perspectiva, el manual con el que la SAHOP promovió la elaboración de planes en todo el país –bajo un sistema metodológico común– formó parte de un esfuerzo mayor que tuvo por objeto, entre otros, homologar el lenguaje en materia de planeación urbana a nivel nacional. Nos referimos al ambicioso programa editorial de la secretaría que incluyó diversas obras temáticas de difusión nacional, el cual alcanzó los 5,757 títulos hasta 1982 (SAHOP, 1982a).

Además de los diferentes planes, se publicó una extensa variedad de materiales técnicos, administrativos, de difusión, de concientización, de estudio y de análisis temáticos dirigidos a profesionales, técnicos, académicos y al público en general. También se editó un gran número de guías y de manuales técnicos para la correcta realización de obras y proyectos diversos, así como valiosos documentos de apoyo y asesoría.

Entre este universo de documentos destacan: el proyecto “El niño y su ciudad”, las historietas “Agua para todos” y “La ciudad y yo”, así como el álbum didáctico “Vigilante”, los cuales están dirigidos a niños. Asimismo, para el sector profesional y gubernamental, sobresalen: “Agenda del presidente municipal”, “Glosario de términos sobre asentamientos humanos”, “Desarrollo urbano en México”, “Códice de los asentamientos humanos”, “¿Qué son los asentamientos humanos?”, “Desarrollo urbano municipal”, entre otros.

En particular, se menciona la elaboración del “Sistema de Autoplaneación del Desarrollo Urbano Municipal”, el cual integraba en un paquete, los materiales e instrumentos necesarios para facilitar la elaboración de los 2,377 Planes Municipales de Desarrollo Urbano. De acuerdo con Aguilar (1995), los documentos que formaban parte de este paquete eran los siguientes:

- Guía para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
- Guía para poner en práctica dicho plan.
- Guía para la elaboración cartográfica del plan.
- Versión abreviada del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- Versión abreviada del correspondiente Plan Estatal de Desarrollo Urbano.
- Legislación básica sobre asentamientos humanos para fundamentar jurídicamente los planes.

En esta síntesis de hechos y situaciones, no hay duda de la trascendencia de los esfuerzos emprendidos por la SAHOP entre 1976 y 1982 en favor de la planeación urbana en México, particularmente, desde la subsecretaría de Asentamientos Humanos.

No sólo se normalizó el lenguaje y la metodología a nivel nacional a través de un extenso programa editorial, además, en el contexto del sistema nacional de planes con el que se logró la coordinación de acciones urbanas entre los diferentes niveles de gobierno, se elaboraron planes de distinto tipo que dieron cobertura a todos los

municipios y a las principales ciudades del país bajo la rectoría del plan nacional de desarrollo urbano.

Una síntesis de los logros alcanzados en materia de planeación urbana hasta 1982 se reportan en la “Memoria 1976-1982” (SAHOP, 1982a):

- Un sistema nacional de planeación del desarrollo urbano que armonizó las actividades relacionadas con el desarrollo urbano entre los diferentes niveles de gobierno.
- Un conjunto de planes de desarrollo urbano como la expresión legal y operativa de ese sistema: Plan Nacional de Desarrollo Urbano; planes de ordenamiento de zonas conurbadas (6); planes estatales de desarrollo urbano (31); planes municipales de desarrollo urbano (2,377) y; planes de centros de población (350).
- Una plataforma para realizar y ejecutar la planeación del desarrollo urbano: la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, las Comisiones de Ordenamiento de Zonas Conurbadas y la Comisión Intersecretarial de Vivienda.
- Un lenguaje común y una metodología propia.
- Una tecnología que iba desde instrumentos simples y programáticos, hasta sistemas altamente perfeccionados e innovadores –para su tiempo– de cartografía e informática.
- Un valioso equipo profesional.
- Una política que procuró modificar la inercia del crecimiento urbano del país.

3.3 Iniciativas aisladas: difusión y formación

Además de favorecer la institucionalización de la planeación urbana en nuestro país, la coyuntura que encierra el año de 1976 motivó también la apertura de espacios para la discusión y difusión del modelo que, a partir de entonces, ejercería una notable influencia en el pensamiento urbano en México.

No sólo la SAHOP, a través de su equipo de profesionales y su programa editorial, se encargaría de generar y de difundir las ideas forjadas en esos años en materia de planeación urbana, pues, en este contexto, también destaca la SMP que, además de estar involucrada en estas actividades, participó en las discusiones previas y posteriores a la Conferencia de Naciones Unidas, celebrada en Vancouver en el 76, cuando México asumió internacionalmente el compromiso de incluir en la agenda gubernamental temas relacionados con los asentamientos humanos.

Integrada por un grupo de profesionales de diversas disciplinas, la SMP se consolidó como una entidad de reconocido prestigio en nuestro país. En las Memorias de 1977 y 1981, se reportan diversas actividades tendientes a la divulgación de tesis y conceptos que, en materia de planeación urbana, la sociedad sostenía en correspondencia con

las tendencias latinoamericanas, así como en conjunto con la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP).

De esta forma, a partir del 1976, la SMP promovió la realización de mesas redondas, congresos, seminarios, conferencias y reuniones a niveles nacional e internacional, en donde se discutieron diversos temas relacionados con los asentamientos humanos en un marco de referencia para la acción desde la perspectiva mexicana, lo cual, junto con las actividades permanentes de difusión en el boletín mensual y en la revista *Planificación*, condujo a la sociedad a ratificar su papel de instancia que —a nivel nacional— tenía como fin la promoción y la aplicación del conocimiento en esta materia, a diferencia de años anteriores cuando su labor estuvo influenciada por la cuestión regional y el desarrollo.

En materia de promoción del conocimiento, sobresale la serie de televisión “Diseñando el futuro”, la cual comenzó a mediados de 1980 por iniciativa de la SMP, con el objetivo de difundir los diversos aspectos de la Planeación en nuestro país.

Se mostraron los antecedentes de la planeación, es decir, una de las experiencias iniciales fue la formulación del primer plan sexenal en 1933. Asimismo, se incluyeron diferentes ordenamientos; en varios programas fueron abordados instrumentos relacionados con la planeación urbana como el primer plan nacional de desarrollo urbano de 1978, los planes estatales de desarrollo urbano, áreas metropolitanas, desarrollo regional, desarrollo municipal y vivienda, entre otros (SMP, 1981).

Al momento de su transmisión, ya se habían elaborado los planes estatales de desarrollo urbano, correspondientes a las 31 entidades federativas, y se argumentaba que era posible analizar la situación actual de cada entidad y sugerir caminos futuros para el mejor desarrollo de los asentamientos humanos.

Por otro lado, y también bajo el rubro de asentamientos humanos, la SMP tuvo una intensa actividad durante los últimos años de la década de 1970 al participar activamente en al menos 15 eventos de distinta naturaleza e impacto.

Entre otros, en las memorias de la SMP se destaca la participación de sus miembros en la reunión nacional de vivienda en 1977, el Seminario Interregional África-América Latina sobre asentamientos humanos marginados también en 1977, el XII Congreso Interamericano de Planificación celebrado en Guatemala en 1979, el Simposio Latinoamericano sobre Asentamientos Humanos en 1980 y el XIII Congreso Interamericano de Planificación celebrado en Caracas, Venezuela en 1980 (SMP, 1981).

En el mismo sentido, y como parte de las acciones emprendidas para atender el problema urbano del país, a finales de los años sesenta, en la UNAM se creó la maestría en Urbanismo, y en distintas universidades del país se promovieron planes de estudio de nivel licenciatura para la formación de profesionales del fenómeno urbano. Por lo tanto, en 1976, se creó la carrera de Diseñador de Asentamientos Humanos, a iniciativa de la Universidad Autónoma Metropolitana, primera en su tipo en el país.

Esta experiencia sería replicada algunos años más tarde en la Universidad Autónoma de Aguascalientes con la creación de la licenciatura en Urbanismo y posteriormente en la UNAM. Por su parte, en la Universidad Autónoma del Estado de México se crean en 1986 las licenciaturas en Planeación Urbana y Planeación Regional, las cuales, a semejanza de los programas señalados, se caracterizaron por integrar en sus correspondientes planes de estudio diversos temas que tuvieron como denominador común el abordaje del fenómeno urbano desde una perspectiva socioespacial; en consecuencia, en el contexto institucional, los principios del modelo SAHOP se fortalecían, y también a partir de 1976 influyó notablemente la formación de profesionales en el nivel licenciatura.¹²

4. La contracara institucional: deslizamiento de la política urbana

La institucionalización de la planeación urbana en nuestro país favoreció múltiples iniciativas jurídico-normativas que hasta ahora no han sido superadas porque la evidencia demuestra que el *modelo SAHOP* continúa vigente. No obstante su impacto, desde la perspectiva de este trabajo se considera que paradójicamente este conjunto de iniciativas tampoco superó los logros alcanzados hasta antes de 1976 en materia de desarrollo teórico-conceptual porque el modelo socio-espacial forjado hasta ese momento, y que tiene sus orígenes en los esfuerzos emprendidos durante las primeras décadas del siglo pasado, continuó vigente en el contexto de las iniciativas de la SAHOP, sobre todo, aquellas de naturaleza legal, normativa y metodológica expresadas en la elaboración de distintos tipos de planes en todo el país.

Este argumento no minimiza los esfuerzos que fueron comentados en la sección anterior, sin embargo, esta experiencia fue condicionada progresivamente por las prioridades del desarrollo nacional. Recordemos que durante los años cuarenta la planeación urbana en nuestro país estuvo supeditada a las variables económicas en el contexto de la industrialización nacional; y, a partir de los años ochenta, observamos una situación semejante, sólo que la variable económica, acompañada de la social y, en menor medida, de la ambiental provocaron que se afanzara el carácter sectorial de la planeación urbana.

En este contexto, la SAHOP desaparece en 1982 y sus atribuciones fueron retomadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) sin reportar ejercicios

¹² Actualmente, se tiene conocimiento de la existencia de al menos ocho programas de licenciatura vinculados con el estudio del fenómeno urbano en igual número de universidades en el país, las cuales están agrupadas en la "Asociación Nacional de Instituciones del Diseño Urbano y la Planeación del Territorio" (ANPUD) que, a su vez, forma parte de una Asociación semejante a nivel latinoamericano (ALEUP).

que pudieran reemplazar los logros alcanzados por su antecesora. La SEDUE operó durante los siguientes diez años, hasta que en 1992 fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), dependencia orientada a promover una nueva política de combate a la pobreza que relegó la conducción del desarrollo urbano hasta ser prácticamente inexistente (Ziccardi, 1995).

A pesar de que la institucionalidad para el desarrollo urbano nacional se debilitaba paulatinamente, también en los años noventa se modificó el artículo 115 constitucional que otorgaba al municipio nuevas atribuciones que fortalecían la acción local en materia de desarrollo urbano, lo cual se concretaría en las modificaciones a la LGAH en 1993, además de que la nueva ley, vinculaba explícitamente la cuestión urbana con el equilibrio ecológico y la protección ambiental.

También en esos años se promueve la reforma urbana, cuya esencia fue atender las causas y los efectos de la urbanización para elevar la calidad de vida de la población. En 1992, la Sedesol diseñó y puso en marcha el “Programa de 100 Ciudades” como una estrategia federal orientada al fortalecimiento de ciudades medias (Soberanes, 1993).

De cualquier forma, México no contaría con las mismas capacidades institucionales para hacer frente a los desafíos urbanos presentes hacia el fin de siglo; de hecho, a partir de los años noventa, Garza (2003: 87) argumenta que “ante la ineficiencia de los ejercicios de planeación, la implantación del modelo neoliberal que relega las cuestiones territoriales incorporadas en el modelo sustitutivo, y la concentración de las acciones gubernamentales en paliar los efectos de la crisis y el impacto de la apertura comercial, se oyen doblar las campanas que anuncian la muerte de la institucionalización de la planeación territorial en México iniciada en los años setenta”.

En el mismo sentido, Iracheta (2013), coincide al señalar que en ese periodo el Estado fue desmantelado debilitando su función planificadora del territorio y que a partir del año 2000 “se llegó al límite de marginación de la política territorial, al desmembrar el último reducto de coordinación de las acciones públicas y sociales en el territorio, que se ubicaba en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda” dependiente de la SEDESOL (2013: 198).

Situados en un contexto del debilitamiento de la planeación urbana en México hacia el fin de siglo, se advierte que los programas sociales promovidos por el gobierno federal anularon por completo las iniciativas, programas y acciones de desarrollo urbano los cuales, en opinión de Garza (2003: 101) “agonizaron y no murieron gracias al minúsculo programa de 100 Ciudades”.

Y ahora, después de casi dos décadas de ausencia del Gobierno Federal en materia de desarrollo urbano, en 2013, el Estado busca recuperar la rectoría del territorio y se crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), como instancia responsable de la política nacional urbana y de vivienda. Sus acciones se han caracterizado por estar desvinculadas de los instrumentos y las normas del desarrollo urbano

de los tres niveles de gobierno, lo cual ha provocado, entre otros efectos, el surgimiento de grandes áreas habitacionales alejadas de los centros urbanos consolidados y las fuentes de trabajo, y ha agudizado la dispersión y la fragmentación de la ciudad.

5. El letargo metodológico: evidencias de una crisis del Modelo

Es indiscutible la influencia de la SAHOP en la concepción y práctica de la planeación urbana mexicana y tal vez una de sus principales aportaciones, desde la perspectiva metodológica, sea el *Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano de centros de población*, considerado un instrumento para homologar el proceso de elaboración, instrumentación y operación de planes en el país.

En particular, de la SAHOP destacan acciones como el propio sistema nacional de planeación del desarrollo urbano que armonizó las actividades relacionadas con el desarrollo urbano entre los diferentes niveles de gobierno; un conjunto de planes de desarrollo urbano como la expresión legal y operativa de ese sistema; un lenguaje común asociado con una metodología propia y una política que procuró modificar la inercia del crecimiento urbano del país.

Sin embargo, veámos que hacia finales del siglo las evidencias demuestran un deslizamiento progresivo de la política urbana nacional y, en consecuencia, el virtual estancamiento de la planeación urbana mexicana. En este contexto incierto se hacía un repaso de algunas de las coyunturas más destacadas y entre otras, en este apartado se analiza la iniciativa de la entonces Sedesol por actualizar más de 25 años después el manual elaborado por la SAHOP; es un largo periodo en el que no se implementó directriz metodológica alguna.

La Sedesol, a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo, publicó en 2007 un conjunto de guías metodológicas que tuvieron como propósito apoyar a las autoridades locales en la formulación y actualización de sus leyes y planes o programas de desarrollo urbano en sus diferentes ámbitos territoriales:

1. Ley Estatal de Desarrollo Urbano.
2. Plan o Programa Estatal de Desarrollo Urbano.
3. Plan o Programa de Ordenación de Zona Metropolitana o Conurbada.
4. Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano.
5. Plan o Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población.
6. Plan o Programa Parcial de Centro Histórico.
7. Plan o Programa Parcial de Crecimiento.
8. Plan o Programa Parcial de Puerto Fronterizo.
9. Plan de Mejoramiento Barrial.

Los ámbitos territoriales de actuación se diversifican, quizá, por la complejidad de nuestro país, sin embargo, por los fines de este trabajo, es preciso hacer un análisis crítico. De nuestro balance se puede anticipar que las principales debilidades identificadas en las guías –independientemente del ámbito territorial para el que fueron diseñadas– son el parecido, la repetición e, incluso, la obsolescencia, además de que no distinguen la especificidad funcional, de integración y de contexto de cada ámbito para el que están dirigidas.

Por citar un ejemplo, cuando comparamos guías de ámbitos contrapuestos como del nivel de zona metropolitana frente a un programa parcial, esperaríamos diferencias notables en cuanto al abordaje de una situación determinada y propia de dichos ámbitos, sin embargo, el planteamiento metodológico, e incluso el componente estadístico y conceptual, es el mismo para ambos casos, salvo algunos aspectos específicos que, sin duda, son inherentes a cada ámbito en particular. El análisis se realizó con base en las siguientes dimensiones:

a) Origen y naturaleza del pensamiento que las sustenta

La revisión de los contenidos, los alcances y las previsiones de las guías confirman la persistencia de conceptos, técnicas y mediciones que se han agotado y que, incluso, nos remiten a planteamientos que tienen cerca de 40 años operando y fueron promovidos a finales de los años ochenta por la SAHOP. La obsolescencia metodológica y conceptual del conjunto de guías se manifiesta de diferentes maneras, ya sea a nivel de algún concepto en particular o, bien, desde la perspectiva de la propia estructura y alcances temáticos esperados para cada caso.

Se trata de un esquema rígido que no reconoce la dinámica particular de los diferentes espacios urbanos en los que se pretende intervenir y al mismo tiempo es posible identificar el manejo de técnicas y/o conceptos que sin duda tienen mayor vigencia, no obstante, además de presentarse sólo de manera enunciativa, su inclusión obedece más a una modificación semántica que a una lógica de actualización y reforma metodológica.

Las guías no ofrecen opciones para operacionalizar técnicas y/o conceptos, pero tampoco lo hacen con el conjunto de sugerencias y/o indicaciones, donde destaca el caso de la participación social y el componente instrumental; por lo tanto, señalan el qué, pero no el cómo.

b) El sustento jurídico

El sustento jurídico de las guías y sus correspondientes ámbitos son claros, porque se trata de un componente predefinido desde otras esferas y debe ser considerado;

no obstante, en ningún caso se explica la forma en que este tipo de información debe ser utilizada y, sobre todo, interpretada.

Se trata de identificar, previo análisis y síntesis jurídica-normativa, las condicionantes o las ventajas con las que se cuenta desde los diferentes ámbitos de competencia e incidencia jurídica, con lo cual, sería posible distinguir la fundamentación integral-sectorial de soporte o condición para cada tipo de plan, rasgo inexistente en las guías.

Adicionalmente, no se enfatiza –al menos de manera explícita– la necesaria articulación sectorial y de los diferentes niveles de gobierno, los cuales son aspectos clave para la implementación efectiva de los planes y programas de desarrollo urbano. Este aspecto está presente pero sólo de manera enunciativa.

c) El problema del diagnóstico

Al revisar las diferentes estructuras temáticas y sus alcances, es posible observar que se reproduce lo que entendemos por un “diagnóstico típico”, caracterizado por ser extenso con un componente cuantitativo muy marcado y sin ofrecer los suficientes elementos de análisis como fundamento de su contraparte propositiva.

Se trata de guiones que normalizan los contenidos temáticos sin preocuparse por la especificidad territorial; indican la necesidad de integrar información muy diversa que en ocasiones suele ser de utilidad limitada, además, suele ser información que no refleja la situación actual/real del espacio objeto de intervención.

Desde la perspectiva metodológica, la experiencia reciente indica que un esfuerzo de renovación debe considerar, entre otras tareas centrales, el fortalecimiento de la base que orienta la toma de decisiones, es decir, dirigir la atención a la fase del diagnóstico como insumo principal y de base para el diseño de estrategias y acciones en las fases posteriores de elaboración del plan o programa.

Se pretende trascender en el análisis, pasando del abordaje meramente cuantitativo hacia una completa e integral valoración cualitativa de información estratégica, rasgo inexistente en las guías.

d) Lógica en la elaboración de estrategias

La planeación urbana debe ser entendida como un ejercicio metodológico que busca formas integradas de solución a los problemas presentes en la ciudad y al mismo tiempo se debe tener presente su énfasis en la coherencia interna entre sus componentes y respecto a los factores externos sobre los cuales pretende incidir.

Metodológicamente, esta lógica de proceso y coherencia debe traducirse en el plan o programa de que se trate en una secuencia explícita y articulada entre el conocimiento de la situación (diagnóstico), lo que se quiere lograr (objetivos) con

la forma de lograrlo (estrategia) y los mecanismos dispuestos para tales propósitos (instrumentos).

Desde esta perspectiva, la fase de elaboración de estrategias es considerada como un parteaguas en todo proceso de planeación, por ello, esta articulación debe ser totalmente clara en el entendido de que cualquier instrumento de planeación desarrolla sus planteamientos a través de un proceso integrado por etapas sucesivas, es decir, una secuencia ordenada de actividades y procedimientos que aseguren la coherencia interna del plan, así como la viabilidad de los objetivos y acciones por emprender, donde las estrategias son –como su nombre lo indica– la guía y el camino para alcanzarlos.

Este conjunto de consideraciones cobran relevancia al tratar de identificar en los contenidos de las guías la relación que debe existir entre la fase del diagnóstico y su correspondiente componente propositivo y, de acuerdo con el análisis realizado, es posible afirmar que, al menos explícitamente, esta articulación no existe, por lo tanto, se supone que, como en el pasado, persiste el divorcio entre estos dos grandes componentes considerados como los ejes estructuradores de cualquier instrumento de planeación: diagnóstico-estrategia.

Por lo anterior, se afirma que independientemente del tipo, número y nivel de desagregación de estrategias consideradas por las guías, su poder estratégico, predictivo y de acción estará condicionado por estar notoriamente desvinculadas de la fase del diagnóstico.

e) Participación ciudadana

El componente participativo cobra cada vez mayor relevancia al interior de cualquier instrumento de planeación al considerar que tendencias recientes en esta materia indican que el carácter abierto, plural y de consenso de los instrumentos es un factor clave para lograr los objetivos perseguidos; la apertura a la participación de los más diversos actores se convierte en un requisito indispensable para la elaboración de planes y programas de desarrollo urbano.

A pesar de que la participación en planeación se traduce en legitimar y dar un sentido plural al plan o programa en cuestión, la consideración de estos temas en las guías es muy limitada y apenas enunciativa y, al igual que en la gran mayoría de los rubros, no se ofrecen opciones para operacionalizar muchas de las sugerencias y/o indicaciones sobre la participación y debería ser uno de los apartados más explícitos.

Las guías deberían profundizar en estrategias que adviertan sobre la importancia del poder de convocatoria, sobre la importancia de identificar actores representativos pero sobre todo legítimamente interesados o bien, para enfatizar que los actores y grupos que participan sean realmente representativos de la comunidad al ser reconocidos como portavoces legítimos y legitimizados del sentir colectivo que representan.

f) La situación de los instrumentos

Aun cuando el aparato instrumental es el aspecto medular en materia operativa y de implementación efectiva de cualquier instrumento de planeación, fue posible identificar una debilidad importante relacionada con lo señalado para el caso del componente estratégico y su necesaria articulación con el diagnóstico.

Se trata justamente de una limitada articulación con las fases anteriores que consideran las guías, lo cual, en la práctica, resulta en la limitada inclusión y/o previsión de temas y situaciones críticas identificadas en esas fases y que a nivel instrumental no podrán ser resueltas o serán escasamente atendidas.

Al ser la parte operativa del instrumento, este vacío se traduce en una falta de articulación y coherencia interna que dificulta notablemente la implementación del plan o programa.

Adicionalmente, y considerando la especificidad y el nivel de detalle inherentes al componente instrumental, las guías no ofrecen opciones para operacionalizar el conjunto de instrumentos sugeridos; es decir, nos dicen el qué pero no el cómo ni el quién.

g) Financiamiento de los programas

En este punto no se ofrecen mayores alternativas que la simple necesidad de indicar recursos, fuentes y plazos, por lo que la implementación se condiciona desde dos perspectivas complementarias y de coyuntura en cualquier instrumento de planeación: los instrumentos y las fuentes de financiamiento que hagan posible la ejecución de las acciones.

h) Las características de comunicación de las guías

El lenguaje de las guías dificulta su comprensión para el usuario y/o lector, debido al manejo de tecnicismos propios del área; un lenguaje más amigable facilitaría su lectura y, sobre todo, su uso. Adicionalmente, es notable la persistencia de indicaciones para cada una de las etapas, sin sugerir explícitamente opciones para operacionalizar todo lo que debe incluirse en cada uno de los planes y programas considerados.

En síntesis, el conjunto de argumentos estudiados nos permiten afirmar que en México no se registran acciones relacionadas con el fortalecimiento teórico y metodológico de la planeación urbana. El deslizamiento progresivo de la política nacional observado durante la segunda mitad del siglo pasado demuestra que la planeación ha sido un instrumento subordinado a las medidas adoptadas desde las esferas de

decisión provocando, entre otros efectos el desmantelamiento progresivo de las estructuras administrativas para el desarrollo urbano.

Asimismo, se acentúa el argumento acerca del carácter estático de nuestra disciplina ante la ausencia de evidencias de fortalecimiento teórico-conceptual, porque –salvo iniciativas aisladas– el modelo vigente se sostiene por los aportes realizados durante los años veinte y hasta antes del proceso de industrialización, cuando un grupo de profesionales pioneros incorporó conceptos, modelos, herramientas e instrumentos como fundamento de la planeación urbana en México.

Con estas bases, la planeación fue concebida como un proceso racional para la toma de decisiones, en el que se define una serie de etapas sucesivas para concretar la acción; sin embargo, en la práctica no se han considerado mecanismos para su implementación y se ha limitado a la elaboración en serie de distintos tipos de planes que, lejos de conducir el desarrollo sano y ordenado de las ciudades, se han constituido en reflejo de su carácter estático, en el que el plan y la zonificación son los principales instrumentos.

El carácter rígido y prohibitivo de la zonificación ha dado lugar a un estilo de planeación ineficaz para las ciudades mexicanas que, pese a las evidencias, ha permanecido ajeno a la innovación. En el proceso de evolución de la planeación urbana en nuestro país se advierte una tendencia sostenida a engrosar su carácter normativo en detrimento de su carácter sustantivo, mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones.

El modelo concebido en el contexto de las disposiciones de la LGAH¹³ y promovido por la SAHOP racionaliza y estandariza la forma de hacer planeación urbana en nuestro país sin que se haya avanzado en su reconceptualización durante los últimos 40 años. Tenemos una planeación *vieja* que fue concebida para una realidad distinta, y al considerar los caóticos procesos urbanos contemporáneos, se afirma que la planeación urbana vigente ya no opera en un país que también es diferente.

El plan y la zonificación –fundamentos del *Modelo SAHOP*– han prevalecido por décadas teniendo aceptación institucional como instrumentos normativos y de control para la ocupación, evidentemente superados por la dinámica urbana contemporánea y por los desarrollos recientes de nuestro campo disciplinario aun cuando en numerosos foros se ha advertido la obsolescencia del modelo de planeación urbana en nuestro país.

¹³ Por las que se establecen el marco normativo, la obligatoriedad, la institucionalidad y la metodología de la planeación urbana en México a mediados de los años setenta.

Reflejo de la situación nacional, el caso del Estado de México es una experiencia reveladora en el propósito de documentar la evolución de la planeación urbana mexicana y demostrar su obsolescencia.

Siguiendo nuestra línea de argumentación, corresponde analizar la planeación urbana en el Estado de México para consolidar nuestras evidencias y conducir el trabajo hacia la etapa propositiva y de reflexión final.

Capítulo 6

Planeación urbana en el Estado de México: su evolución institucional y la experiencia en Toluca capital

Las evidencias examinadas nos muestran que, mientras desde la perspectiva teórica y el ámbito de la política internacional la planeación urbana se recompone y se adecua 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 la SAHOP en el marco de las disposiciones de la LGAH, sin que se registren acciones de reforma conceptual e instrumental y, tal vez, uno de los casos más reveladores sea el Estado de México.

Éste se localiza en el centro de la República, y fue seleccionado como caso de estudio, entre otras razones, por sus altas tasas de urbanización que lo sitúan como la entidad más poblada de México, pues comparte con la Ciudad de México la principal concentración metropolitana del país en la que habitan más de 20 millones de personas y porque, junto con los estados de Jalisco en el occidente, Nuevo León en el norte y la Ciudad de México en el centro, es también uno de los estados más dinámicos 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 (INEGI, 2015).

A pesar de esta condición, resulta paradójico que los planes de desarrollo urbano en la entidad se asocien con un modelo obsoleto forjado a mediados de los años setenta, y aun cuando durante las últimas décadas en el proceso de evolución de la

planeación urbana 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 planeación y sus instrumentos con los desarrollos recientes en nuestro campo del conocimiento

La ciudad de Toluca, capital estatal y núcleo de la quinta zona metropolitana de México, es nuestro caso de estudio; y, en este capítulo, mediante el análisis de su experiencia que comienza con el primer plan de desarrollo urbano en 1985 hasta el vigente de 2014, se pretende demostrar la obsolescencia de la planeación urbana en el Estado de México frente a las propuestas surgidas desde la perspectiva teórica y el ámbito de la política internacional identificadas en los capítulos 2 y 3 de este trabajo.

1. La planeación urbana en el Estado de México

En el contexto de obsolescencia y agotamiento del modelo que hemos revisado y que entre otros efectos ha condicionado significativamente el avance teórico-conceptual en materia de planeación urbana, en el análisis particular de la experiencia del Estado de México en este campo se identifican tres momentos coyunturales:

1. La creación del Instituto AURIS a finales de los años sesenta como una experiencia pionera a nivel nacional.
2. La institucionalización de la planeación urbana 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 SAHOP y la LGAH, promovió la planeación urbana 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 a comienzos del siglo XXI, 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 no logró superar los vacíos que caracterizaron a la planeación urbana estatal desde los años ochenta.

Los impactos de esta triple coyuntura en los diferentes momentos del periodo de cinco décadas dejan al descubierto los desaciertos –no superados por los logros alcanzados– y, como se verá en las secciones siguientes, el conjunto de iniciativas estuvo condicionada por las prioridades del desarrollo estatal y por el acelerado crecimiento de la población, lo cual provocó el sucesivo desmantelamiento de la planeación urbana estatal, de la misma forma que a nivel nacional.

Además, históricamente y como un reflejo de la situación nacional, en el Estado de México se ha dejado al margen la posibilidad de aprender de la nueva información empírica y científica porque, salvo la experiencia de las iniciativas que son objeto de este análisis, no se registran actuaciones institucionales de trascendencia que impliquen la adecuación y el mejoramiento de los esquemas de conducción en un contexto que demanda un cambio fundamental en las formas de gobierno, gestión y planeamiento de las ciudades.

1.1 Las acciones pioneras: el Instituto AURIS

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 (GEM, 1993).

No obstante, fue en 1969, durante el gobierno de Carlos Hank González, 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 demográfico característico 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.

Desde el comienzo, y contando con la voluntad política de un gobernador que percibía los problemas urbanos y sus efectos en el largo plazo, el Instituto ofreció elementos para formular y ejecutar políticas de desarrollo urbano y metropolitano reuniendo a un selecto equipo de profesionales algunos de ellos formados en el extranjero que entre otros trabajos destacados, realizaron el proyecto de creación de la ciudad de Cuautitlán Izcalli en 1971, como solución práctica al problema de la saturación urbana que ya desde ése momento se observaba. Este trabajo fue, en su momento, uno de los más completos e interesantes de planeación urbana que se habían llevado a cabo en nuestro país mereciendo incluso, reconocimiento internacional.

Por su parte, 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 planeación urbana.

No obstante, el impacto de sus acciones fue limitado en virtud de que años antes de su puesta en operación el territorio del Estado de México ya era sujeto de ocupación

debido al intenso proceso de urbanización registrado en las principales ciudades del país destacando en definitiva, la zona centro con el Distrito Federal como principal eje del crecimiento. En este contexto, ya desde los años setenta la reciente práctica de la planeación urbana en el Estado promovida por el Instituto AURIS, mostraba sus limitantes al enfrentar, sin resultados, casos en los que ha sido evidente la falta de control del crecimiento.

En estas circunstancias, 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 se considera un importante antecedente que pudo haberse constituido en la plataforma conceptual, metodológica y hasta política que hoy exige la planeación urbana en el Estado de México. Sin embargo, difícilmente se le pudo dar continuidad no sólo por el hecho de replicarla, sino también por el de mejorarla sin perder su esencia social, respaldada por un notable soporte técnico y una clara voluntad política.

En este sentido, si bien planeación urbana estatal pierde gradualmente el respaldo político y el carácter visionario de sus cuadros técnicos, en realidad la complejidad urbana de la época rebasó 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 derivadas, indirectamente, del *Plan Sagitario* promovido durante el Gobierno de Jorge Jiménez Cantú 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.

Un hecho significativo fue que, a raíz de esta orientación en materia de suelo urbano, se instituyó una oficina responsable de la atención al problema de la tenencia de la tierra que sirvió, más adelante, como base para la creación de instancias especializadas en estos temas; se destaca la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM).

1.2 La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas

A semejanza de lo sucedido a nivel nacional, a comienzos de los años ochenta, durante la administración de Alfredo del Mazo –quien promovió reformas administrativas al interior del Gobierno– se impulsó de manera significativa la planeación urbana en el Estado de México, y se creó la SEDUOP, con una estructura orgánica de estratégica importancia debido al manejo de cuatro subsectores básicos para el desarrollo estatal: desarrollo urbano y vivienda, obras públicas; comunicaciones y transportes, y ecología (GEM, 1993).

Como el caso de la SAHOP a nivel federal, el encargo de estas funciones hizo de la SEDUOP una importante secretaría al interior del gobierno estatal, la cual tenía bajo su adscripción diversas direcciones generales y organismos auxiliares en las que destacan las relacionadas directamente con la práctica de la entonces fortalecida planeación urbana estatal: la dirección general de desarrollo urbano y vivienda, el Instituto AURIS y la CRESEM.

A principios de los años setenta, AURIS se constituyó como un hito en la planeación urbana estatal; diez años más tarde con esta *supersecretaría*, la planeación adquirió un importante impulso, no sólo por el hecho de estar integrada a un sector estratégico de la administración, sino porque su práctica se fortaleció con la expedición de la LAHEM en 1983, considerada también como un hito en el proceso de regulación y planeación urbana del territorio estatal.

Bajo los principios de conjunción normativa y simplificación legislativa, en la ley se agrupó el contenido de diversos ordenamientos legales expedidos con anterioridad; de acuerdo con sus disposiciones y en respuesta a la expresión físico espacial del desarrollo socioeconómico del Estado y su complejo problema, se elaboraron: el primer plan estatal de desarrollo urbano (aprobado en 1983 y revisado en 1986), 40 planes de centros de población estratégicos, 27 actualizaciones y 10 modificaciones parciales de planes de centros de población estratégicos (GEM, 1993).

1.2.1 Deslizamiento progresivo

La SEDUOP operó bajo este esquema hasta 1990, cuando, debido a sus funciones durante la administración de Ignacio Pichardo, su estructura se fortaleció con la creación de dos subsecretarías: la "A" denominada del sector central y la "B" de organismos Auxiliares; en la primera se adscribe la entonces Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda; en el seno de la secretaría, se conservaron 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 crearon 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 con la transferencia de facultades a estas nuevas dependencias y se ajustó el propósito de la SEDUOP únicamente al 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 el contexto de esta reforma, a mediados de 1993 se modificó de nueva cuenta la estructura de organización de la SEDUOP, se crearon tres subsecretarías: la de Desarrollo Urbano y Vivienda, la de Equipamiento Urbano y la de Infraestructura Hidráulica. Si bien fue notorio el adelgazamiento de la Secretaría una década después de su

creación, lo relacionado con la planeación urbana no tuvo mayores modificaciones porque dependientes de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda continuaban operando la Dirección General de Desarrollo Urbano, el Instituto AURIS y la CRESEM.

En ese periodo, y también diez años después de la expedición de la LAHEM, se derivaron diversas experiencias a partir de las cuales fue posible identificar que las condiciones socioeconómicas del momento exigían contar con instrumentos renovados con capacidad de responder a los retos planteados por la creciente problemática urbana. En este sentido, se hizo impostergable revisar las disposiciones de la LAHEM y en marzo de 1993 se expidió la nueva ley, la cual, con mayor precisión que su antecesora, se constituía como el instrumento que respaldaba la aplicación y seguimiento de la política urbana estatal.

En la nueva ley –vigente durante los 8 años siguientes– se estableció el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano (SEPDU), a través del cual, sobre la base de distintos tipos de planes,¹ se determinaron los objetivos por alcanzar y se definieron estrategias, políticas, programas y normas técnicas para conducir el desarrollo.

Mediante estos instrumentos se pretendía fortalecer el ordenamiento y la regulación de los asentamientos humanos de la entidad de acuerdo con cada ámbito de competencia, los usos del suelo, la estructura vial, las etapas de crecimiento de la ciudad, la localización del equipamiento y las zonas aptas de reserva territorial y preservación ecológica.

Según las disposiciones de la ley, el centro de población se constituía como la unidad básica de planeación urbana al interior del SEPDU, ya que a partir de esta unidad territorial se derivaban los diferentes lineamientos de acción en la materia para cada ámbito contemplado en el sistema. Adicionalmente, el centro de población fue considerado como el espacio que ofrecía las condiciones más adecuadas para intervenir de una manera más directa sobre el problema urbano que, como ahora, caracterizaba a la entidad.²

De entre los logros alcanzados, a mediados de la década de 1990 en el Estado de México se contaba con los 46 planes de centros de población estratégicos correspondientes al 100% de las localidades estratégicas definidas por el plan estatal

¹ Plan Estatal de desarrollo urbano; planes regionales metropolitanos; planes municipales de desarrollo urbano; planes de centros de población estratégicos; planes de centro de población, y planes parciales.

² Como se verá más adelante, producto de las reformas jurídicas a que fueron sometidos diferentes ordenamientos estatales durante 2001, incluida la LAHEM, los planes de desarrollo urbano en la entidad dejan de lado el centro de población como unidad territorial básica de análisis.

de desarrollo urbano de 1986 donde, además, habitaba alrededor del 85% de la población estatal.

El Sector desarrollo urbano mostraba un comportamiento sostenido en sus actividades y propósitos; no obstante, en 1995 se presentó otra modificación a la estructura de la SEDUOP en la que su ámbito de acción y responsabilidad es restringida nuevamente quedando adscritas a la Secretaría, a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda³ y a 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 2000, provocada por los constantes cambios en el poder ejecutivo estatal a partir de la administración de Alfredo del Mazo a comienzos de los años ochenta hasta la que concluye César Camacho a finales de 1999.⁴

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; en particular, el área de desarrollo urbano resultó más afectada porque, a veinte años de su creación, la Dirección General de Desarrollo Urbano desapareció para dar paso a dos nuevas direcciones generales, la de administración urbana y la de operación urbana.

Pero el impacto final llegaría a finales del 2002 cuando la SEDUOP desapareció del organigrama y se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). El sector desarrollo urbano quedó reducido a esos dos subsectores cuando durante más de veinte años tuvo a su cargo también la infraestructura, la obra pública, el transporte, el equipamiento y la ecología como subsectores asociados directamente con el Desarrollo urbano, pero que, ahora, dependen de otras secretarías, algunas de ellas de nueva creación.

En este contexto de progresivo deslizamiento de la política y el consecuente debilitamiento de la planeación urbana, el Instituto AURIS y la CRESEM también verían su fin con estos cambios en la estructura orgánica del gobierno, con lo cual nació el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS) que, junto con las Direcciones Generales de Administración Urbana y de Operación Urbana, integraron el Sector desarrollo urbano durante los primeros años del siglo XXI.

La SEDUVI quedó disminuida y, probablemente por una cuestión de capacidad técnica o falta de interés, no promovió ningún ejercicio real de reingeniería de la planeación

³ A la que continuaban adscritas la Dirección General de Desarrollo Urbano, el Instituto AURIS y la CRESEM.

⁴ Se trata de tres periodos gubernamentales en los que hubo seis gobernadores.

urbana en virtud de que el proceso de elaboración de planes se distinguió, como ahora, por seguir los mismos preceptos que sus antecesores; es decir, metodológicamente no se observa un cambio en su concepción, por lo cual es posible afirmar que, como un claro reflejo de la situación nacional en esta materia, en el Estado de México tenemos una planeación *vieja* que fue concebida para una realidad distinta.

1.3 Siglo XXI: la nueva generación de planes de desarrollo urbano

Según lo anterior, podemos afirmar que la escasa innovación es manifiesta porque hasta el año 2000 el proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano en el Estado de México tuvo como soporte metodológico la *guía para la elaboración del plan de centro de población*, realizada a partir de las disposiciones del manual que para esos efectos hizo la SAHOP a mediados de los años setenta;⁵ durante 25 años la elaboración de planes se condujo a partir de los planteamientos metodológicos de este manual.

Mediante este instrumento se elaboró la totalidad de planes de desarrollo urbano hasta mediados de la década de los noventa, y se alcanzó una cobertura del 85% de la población estatal; no obstante, la evidente agudización de los procesos de suburbanización, urbanización y metropolización, característicos del Estado de México, evidenciaron los problemas estructurales y metodológicos del estilo de planeación urbana que sin mostrar cambios relevantes, había operado desde comienzos de los años ochenta.

Pero, al inicio del siglo XXI, una importante reforma jurídica incidió 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 2001 y 2002, se generó un intenso proceso de elaboración de planes de desarrollo urbano; sin embargo, aun cuando en lo general comparamos estos resultados con los correspondientes a periodos previos, es posible afirmar que la *nueva época* de la planeación urbana 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 sin duda favoreció este intenso ejercicio de planeación.

⁵ Para mayor referencia, véase apartado 3.2 del capítulo 6.

Al analizar los resultados desde una perspectiva cualitativa, se puede identificar que la relevancia de la *nueva época* de la planeación urbana radica solamente en el volumen de acciones porque, si bien el SEPDU se ha visto fortalecido por una necesaria y al menos técnicamente reforma jurídica, ello no indica que en el Estado de México transitamos hacia una nueva etapa de la planeación urbana.

Esta afirmación se sustenta porque la realidad continúa demostrando la persistencia de las situaciones adversas en el ejercicio de la planeación urbana; asimismo, la oportunidad de avanzar en esta materia a partir de la coyuntura definida por la reforma jurídica no fue aprovechada. ¿Por qué no se avanzó? 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:

La respuesta se *antoja* paradójica porque si bien se aprueba en junio de 2003 el nuevo plan estatal de desarrollo urbano en sustitución de su similar de 1986, es 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 después.

Por otro lado, se produjo un cambio en la cobertura que durante cerca de 20 años normaron los diferentes planes de desarrollo urbano, pasando del nivel urbano (centro de población) al nivel municipal y aunque con ello se buscaba favorecer la definición más equilibrada de áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables en los hechos, los planes han tenido serias dificultades para lograrlo y, en realidad, se trató sólo de una modificación en la denominación del instrumento, pues su función orientada casi de forma exclusiva al uso del suelo no ha cambiado.

Desde esta perspectiva, se observa que la planeación urbana en el Estado de México ha permanecido *indiferente* a los vaivenes tanto de la dinámica urbana, como la social, la económica y la política, pero, sobre todo, y desde la perspectiva de este trabajo, ha estado ajena a la innovación desde su propio cuerpo disciplinario.

1.3.1 *La coyuntura que se escapó*

En el apartado anterior se comentaba que, a diferencia de años anteriores, al amparo de la reforma jurídica de 2001, la *nueva época* de la planeación urbana en el Estado de México ha sido bastante más fructífera. Considerada como una importante coyuntura, esta reforma favoreció la elaboración de una nueva metodología para la elaboración

⁶ Salvo este tipo de planes, la elaboración del conjunto de planes considerados por el SEPDU, se rige por lo estipulado en el Libro V del *Código Administrativo del Estado de México*.

de planes municipales de desarrollo urbano⁶ en sustitución de la antigua guía que, a semejanza del modelo promovido por la SAHOP, había operado sin mayores modificaciones desde los años ochenta.

Elaborada por una consultoría privada del norte del país, ajena a la realidad estatal, esta nueva metodología –aprobada a mediados de 2001– incorporó innovaciones tecnológicas de punta al incluir en formato digital los nuevos requerimientos técnicos y metodológicos para la elaboración de planes; apoyada en una extensa gama de utilerías y programas, incluye una serie de herramientas y bases de datos también en formato digital facilitando en buena medida la recopilación de información estadística oficial así como la elaboración de cartografía, la cual se encuentra estandarizada con la base cartográfica digitalizada, actualizada y autorizada por el gobierno estatal.

Pese a la innovación tecnológica incorporada en la nueva metodología y la búsqueda de eficiencia al interior de la Dirección General de Administración Urbana, este intento del gobierno por renovar los obsoletos planes de desarrollo urbano significa un retroceso a la metodología impulsada a mediados de los años setenta por la entonces SAHOP; en tanto los planes vuelven a formularse a partir de un formato único pero ahora digital, siendo sólo la estadística básica municipal lo que otorga particularidad al plan, en tanto que la estrategia e instrumentación se basan en un esquema también único que se encuentra definido por el plan estatal de desarrollo urbano de 2003.

Esta *nueva generación* de planes tuvo como propósito cumplir con la misma y única función que en el pasado reciente: la expedición de licencias de uso del suelo, por lo que la aspiración a un plan integral sigue pendiente.

Adicionalmente, esta *nueva época* se ha caracterizado por planes que siguen siendo elaborados con un enfoque correspondiente más a una orientación física y totalizante que a una integral y dinámica, mostrando rigidez ante los cambios y la dinámica del espacio y los agentes urbanos que en él inciden y lo configuran. Asimismo, se caracterizan por el planteamiento sistemático de diagnósticos muy exhaustivos, en comparación con una limitada, y en ocasiones superficial, parte propositiva.

Se observa también dificultad para establecer una clara relación entre el aspecto financiero y el espacial normado por los planes, lo cual provoca la ausencia de proyectos estratégicos como efectivos detonadores del crecimiento y desarrollo territorial, y de manera paralela se resalta la falta de acuerdos concertados con los diferentes sectores de la población.

En este marco, sin considerar la vertiente conceptual de la planeación urbana, aspectos como los siguientes siguen postergados: la participación y corresponsabilidad sectorial; la participación de la sociedad civil; los acuerdos de colaboración para el financiamiento al desarrollo; la efectiva transferencia de funciones al gobierno local; la profesionalización de cuadros técnicos; el cuidado al ambiente y la atención de riesgos urbanos.

No sabemos si una eficaz renovación metodológica sea el comienzo hacia una efectiva y también necesaria reforma de la planeación urbana, dado que la nueva metodología significó sólo un cambio de formato en el que, salvo excepciones, no es posible observar un riguroso proceso de revisión de conceptos, alcances y contenidos, los cuales, desde una perspectiva crítica, favorezcan el tránsito hacia un efectivo proceso de reforma de la planeación urbana en el Estado de México.

El sector continuó debilitándose cuando en diciembre de 2005 se simplificó la denominación de la SEDUVI por la de Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDU) y, al menos durante los dos años siguientes, la SEDU es sujeta de cambios y modificaciones en su estructura y funciones sin documentarse avances significativos en ninguno de sus cada vez más limitados ámbitos de acción.

La paradoja final de este *relato* que nos ilustra con claridad el debilitamiento progresivo del desarrollo urbano y sus instituciones ocurre a finales del 2014 cuando, por decreto, la SEDU absorbe las atribuciones de la entonces Secretaría de Desarrollo Metropolitano y se crea, a partir de ese momento, la actual Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano.

2. Toluca y sus planes: evidencias de la persistente obsolescencia

La ciudad de Toluca, capital estatal y núcleo de la quinta zona metropolitana de México es nuestro caso de estudio y, a partir del análisis de su experiencia⁷ –que comienza con el primer plan de desarrollo urbano en 1985 hasta el vigente de 2014–, a continuación se presentan los resultados que demuestran la obsolescencia de la planeación urbana en el Estado de México frente a las propuestas surgidas desde la perspectiva teórica y el ámbito de la política internacional.

La zona metropolitana de Toluca está integrada por 15 municipios donde Toluca es la ciudad central con 819,561 habitantes, los cuales representan 42.3%. La preeminencia de Toluca se aprecia también al considerar que Metepec, el segundo municipio más poblado con 214,162 habitantes, alcanza apenas la cuarta parte de la población de Toluca, mientras que Chapultepec, municipio integrado funcionalmente, es el menos poblado con 9,676 habitantes y representa sólo el 1.1% de la población del núcleo metropolitano (Sedesol-Conapo-INEGI, 2012).

⁷ Se retoman resultados de Márquez, Laura (2013). *La obsolescencia en la formulación metodológica de planes de desarrollo urbano de Toluca, México. 1985-2005*. Tesis de licenciatura en Planeación Territorial. Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca. El trabajo de tesis fue desarrollado en el marco de las previsiones del proyecto 154709 y contó con el apoyo del Conacyt.

Es una metrópoli que inicia su proceso de integración en 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, el Valle de México.

Asimismo, dentro del grupo de grandes metrópolis –entre uno y cinco millones de habitantes–, junto con Querétaro, Tijuana, León y San Luis Potosí, Toluca es una de las zonas metropolitanas del país con tasas de crecimiento superiores a 2% anual.

Derivado de este proceso, su estructura metropolitana se organiza en torno a Toluca como ciudad central y principal centro de servicios de la región, con una tendencia clara hacia la terciarización de actividades que articula a ella al resto del espacio metropolitano a través de relaciones funcionales, favorecidas por los principales ejes de comunicación con un desarrollo caracterizado por la conformación de un espacio difuso en el contorno metropolitano.

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 debería conducirse en su justa proporción; sin duda, éste es el primer obstáculo en materia territorial al que se enfrentan ciudades como la nuestra.

Es una realidad que se advierte a nivel nacional, en el *Estado de las ciudades de México 2011* y, desde una perspectiva más general, también se reconoce el informe del *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana* cuando señala:

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).

La misma fuente destaca:

Si bien se ha avanzado en el conocimiento del desafío que representa la gestión integrada del continuo urbano, las articulaciones entre gobiernos locales siguen figurando en la agenda pendiente de la región. En el caso específico de las áreas metropolitanas, el desafío está en buscar una gestión integrada basada en dos lógicas: intermunicipal y supramunicipal, lo que incluye el establecimiento y el manejo de vínculos con niveles de gobierno superiores, ya sea provincial, estatal o nacional (ONU-Hábitat, 2012: 150).

Desde esta perspectiva de alcance internacional, 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 funcionan como núcleos metropolitanos. Esta afirmación se respalda en el balance metodológico de los planes 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, sólo se han actualizado 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, el cual reproduce 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, como rasgo común de nuestra evaluación, 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 de 2001, comentada en secciones precedentes– no se especifica el contenido de cada plan que integra el SEPDU, sino que, con el propósito de homologar el conjunto de planes, desde 1983, se establece un contenido base al que deben ceñirse los planes sea cualquiera su tipo, cobertura y contexto específico de actuación.

Son cinco puntos que no precisan el alcance y 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 estático, su obsolescencia instrumental-metodológica y su falta de adecuación al contexto:

- Diagnóstico, problemas 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 plan⁸ la cual, ahora considera todo el territorio municipal al reconocerse entre otros fenómenos la com-

⁸ En secciones precedentes se había comentado que se elimina la figura del Plan de Centro de Población Estratégico y, en su lugar, se introduce el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

plejidad urbano-metropolitana. No obstante, 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 estático, su obsolescencia instrumental-metodológica y su falta de adecuación al contexto.

Así planteado, por una precisión metodológica, nuestra evaluación se presenta en dos momentos distintos: entre 1985 y 2005, el cual considera los primeros cinco planes; y de 2014 por tratarse del instrumento vigente.

Del análisis de los cinco primeros planes, 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, 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, observamos solamente cambios a nivel de redacción y actualización estadística como si el territorio y su complejidad fueran estáticos, como si a lo largo de más de 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, parece 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.

La falta de precisión de apartados como los mencionados ocasiona que en componentes como objetivos y políticas del plan tampoco se avance 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 está relacionado con la nula atención al fenómeno de expansión del área urbana durante al menos 20 años.

Al respecto, y de acuerdo con la información disponible, entre 1985 y 1993 los planes reportan un incremento del área urbana de alrededor de 4%, pasando de 6,270 hectáreas a 6,505; 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 a 150%; sin embargo, sólo se reporta a nivel estadístico, es decir, sin mayores efectos a nivel estratégico y cuya modificación es significativa en el patrón de

ocupación territorial. Resulta incomprensible que, si bien en cada plan se advierten incrementos, en ningún caso sus implicaciones se vean reflejadas a nivel estratégico.

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. La información disponible en los planes de 1985, 1993 y 2003 muestra que mientras en 1985 la proporción de uso habitacional respecto al total del área urbana era de 35%, ocho años después el indicador prácticamente se duplica (67%) hasta llegar a poco más de 80% en 2003.

Este comportamiento es particularmente destacado porque, mientras entre 1985 y 1993 la proporción de uso habitacional respecto al total del área urbana se duplica, una década después el incremento es revelador, cercano a 200%. En ambos casos, y como se ha comentado, se trata de fenómenos cuya innegable lectura territorial e impacto no son reconocidos en los planes; es decir, las modificaciones de esta dinámica sólo se reportan a nivel de la estadística, sin mayores efectos a nivel estratégico.

2.1 El plan municipal de desarrollo urbano de Toluca 2014

Resultado de la reforma jurídica del 2001, se elimina la figura de Plan de Centro de Población Estratégico vigente desde 1983 y, en su lugar, se introduce el Plan Municipal de Desarrollo Urbano como parte del SEPDU. Esta modificación al Sistema se traduce en un cambio de cobertura del plan y parte del reconocimiento de la complejidad urbano-metropolitana; ya no era suficiente normar sólo áreas urbanas, por lo que ahora la cobertura se extiende a todo el territorio municipal.

Pero esta reforma no tuvo una contraparte normativa que asegurara que estos planes revirtieran los fenómenos presentes en el territorio municipal. La normatividad no especifica el contenido de cada uno de los planes que integran el sistema ni precisa su alcance y responsabilidad de conducción y acción; en su lugar, se establece un contenido base cualquiera que sea su tipo, cobertura y contexto específico de actuación.

No obstante, en el marco de estas disposiciones, en septiembre de 2014 se publicó el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, cuyo diseño editorial y contenido gráfico lo distinguen de sus predecesores, así como la cartografía de apoyo; sin embargo, no representa un avance respecto a lo que señalado porque, en apego a la normatividad aplicable, continúa 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.

Aproximadamente, en la mitad del documento se presenta el diagnóstico que integra una gran cantidad de información, básicamente estadística, la cual aborda desde una clara descripción del proceso de metropolización hasta el número de incendios que

apagaron los bomberos de Toluca en 2012, así como el inventario de bustos representativos del municipio o el número de luminarias sobre vialidades en el mismo año.

Además, define una nueva estructura territorial municipal que se basa en el bando municipal de 2013 y define 47 delegaciones en lugar de las 24, más la cabecera, que se manejaban en 2003; no obstante, y también como una inconsistencia del diagnóstico, buena parte del análisis y la información se presenta sobre la base de 24 delegaciones y en algunos rubros, la de 47. En consecuencia, el plan no se fundamenta en un análisis homogéneo con las repercusiones que ello implica a nivel estratégico y propositivo.

En nuestros planes es muy común –y éste no es la excepción– tener réplica de señalamientos jurídicos y normativos de todo tipo y de todos los niveles de gobierno y actuación sin mayor reflexión ni análisis; por lo tanto, se acompaña de una síntesis del diagnóstico reiterativa y es evidente 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, mientras en el plan de 2003 se reportaba una superficie de 42,014 hectáreas, en 2014 el territorio creció y pasó a 42,952.14 hectáreas. Por su parte, los datos de clima muestran también 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 estos años se registraron ligeros incrementos de población que obedecieron parcialmente a la oferta de vivienda popular en la modalidad de conjunto habitacional. Asimismo, en Toluca, los fenómenos metropolitanos no han impactado en gran medida y se tiene una mayor capacidad para prever los principales requerimientos de la expansión urbana (GEM, 2014: 63). Se tiene tanta certeza 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 presentes en su entorno.

El rubro desarrollo urbano es el más amplio del diagnóstico; presenta un exceso de información en distintas categorías; sin embargo, interesa señalar algunas de las inconsistencias más notables que demeritan el esfuerzo realizado. Llamam la atención los proyectos estratégicos “Fomentar la sustentabilidad de los edificios públicos municipales”, “Legibilidad y accesibilidad universal” y “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 de estacionamientos, las cuales abarcan poco más de 20 páginas y se incorporan 10 disposiciones adicionales.

3. Balance

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; y, entre otras características principales, su carácter racional, normativo y centralizado con el Estado como responsable de la conducción del proceso.

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 desde este nivel de gobierno han sido muy limitadas y 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, del cual, Toluca es protagonista central.

Con base en lo planteado a lo largo de este capítulo, un argumento central de nuestro balance que, a su vez se constituye en el eje principal de la crítica de la experiencia planificadora en el Estado de México –especialmente en la ciudad de Toluca–, nos obliga a anticipar la discusión del siguiente capítulo que aborda la experiencia mexicana en la escena internacional sobre los asentamientos humanos en el marco del programa Hábitat de las Naciones Unidas, que desde diferentes perspectivas ha sido analizado a lo largo de este trabajo.

En el contexto de esta experiencia, 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.⁹ 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 mencionaba 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, 2016a).

⁹ En el apartado 2 del capítulo 3 –donde se abordan diferentes aspectos sobre la nueva agenda urbana– se mencionaba que, como parte de los trabajos para la construcción de este instrumento de alcance internacional adoptado en la conferencia Hábitat III, se llevaron a cabo cuatro reuniones regionales, una de ellas celebrada en Toluca.

De manera complementaria, se advierte la necesidad de promover sistemas de planeación de orden superior que reconozcan las relaciones funcionales y de dependencia existentes entre los distintos tipos de asentamientos que conforman el sistema de ciudades correspondiente; se trata de entender al desarrollo urbano desde una perspectiva integral y, en esa medida, se esperaría congruencia entre los diferentes niveles de política pública¹⁰ (UN-Habitat, 2016a).

Sin embargo, 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 provocaron reacciones en los diferentes sectores involucrados con el desarrollo urbano del Estado de México.

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.

¹⁰ En el Estado de México, por ejemplo, no hay indicios de alineamiento entre los diferentes niveles de política urbana ya que propósitos de alcance estatal no son congruentes con los de carácter metropolitano, mientras que los de nivel local tampoco muestran relación explícita con lineamientos de orden superior.

Capítulo 7

Opciones de reforma teórica: una respuesta a los retos de la agenda internacional

A partir del análisis de la evolución de la planeación urbana, así como en consideración a las exigencias internacionales en materia de asentamientos humanos, hemos constatado que la experiencia mexicana y particularmente la del Estado de México dejan al descubierto la obsolescencia del modelo de planeación urbana con el que se conduce el desarrollo y el crecimiento de una de las entidades más dinámicas de México.

Del balance teórico hemos verificado que la complejidad que caracteriza a los sistemas territoriales en la actualidad exige un cambio en la concepción de los instrumentos de conducción de su desarrollo y en nuestro país es notoria la persistencia del modelo tradicional. En esta tarea de renovación de los instrumentos de conducción poco hemos avanzado y las actuaciones públicas en nuestro contexto han estado sumergidas en una crisis asociada con la obsolescencia instrumental de la acción territorial, cuyas respuestas han logrado resolver parcialmente la complejidad presente.

Hemos advertido que, desde diferentes perspectivas, poco se ha explorado en el ámbito de la generación de conocimiento y que los limitados resultados de la acción territorial se relacionan con que en México el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar y/o atender el complejo problema de los diferentes ámbitos territoriales nacionales y, tal vez, uno de los casos más reveladores sea el Estado de México.

La investigación en planeación –y planeación urbana– bajo una visión disciplinaria es escasa y los esfuerzos se dirigen al fenómeno urbano-metropolitano desde una perspectiva problemática o de evaluación de la acción institucional en lugar de considerar aspectos metodológicos, instrumentales y, sobre todo, de reforma teórico-conceptual.

Por otro lado, se había advertido que esta necesidad de reforma desde la perspectiva teórica se complementa con las orientaciones del programa Hábitat de Naciones Unidas, cuyos lineamientos en materia de asentamientos humanos se constituyen como una de las líneas de acción internacional más influyentes, las cuales, independientemente de su carácter político o ideológico, abren una línea de discusión crítica y reflexiva que contrasta con las limitadas acciones de reforma institucional, instrumental y conceptual de la planeación urbana mexicana.

En este sentido se hacía énfasis que, en el marco de las orientaciones de la nueva agenda urbana como declaratoria de consenso de la conferencia Hábitat III, el colapso de la planeación urbana tradicional en países como México es más evidente por su complejidad urbana y por estar históricamente al margen de los nuevos desarrollos conceptuales sin lograr más que la aplicación fragmentada de teorías y modelos urbanos desarrollados en el exterior, lo cual deja al descubierto no sólo su obsolescencia conceptual sino su limitada relación con la cambiante realidad.

Desde esta doble perspectiva, a lo largo del trabajo, se enfatizó en las debilidades y los retos de la planeación urbana que podemos sintetizar en las aportaciones de Eibenschutz (2016:125-126), pues identifica algunas de las limitantes más notorias 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.

Y ahora, mientras en diversas ciudades del mundo se promueven iniciativas para implementar la nueva agenda urbana a más de un año de haber sido adoptada en Hábitat III, conviene preguntarse: ¿los marcos de actuación y las instituciones para el desarrollo urbano en México favorecen la implementación de la nueva agenda urbana? El alcance de esta iniciativa global se encuentra condicionado y, para demostrarlo, hemos aportado elementos para constatar que los retos son mayores que las posibilidades, al menos en el ámbito de las instituciones e instrumentos para el desarrollo urbano en el Estado de México.

En consideración a estos planteamientos, nuestro trabajo estaría incompleto si acaso no hiciera algún tipo de contribución propositiva. En este sentido, en este

capítulo se presenta una aportación integral con una orientación muy específica que es resultado de las exploraciones teóricas, los hallazgos históricos y la reflexión acerca de los retos de la política internacional.

Se trata de una contribución que busca, desde la perspectiva de los desarrollos recientes de la teoría de planeación, abrir un espacio de reflexión respecto a las opciones de reforma de los planes de desarrollo urbano a partir de los principios del enfoque comunicativo;¹ es decir, nos orientamos especialmente al fomento de la participación social en el desarrollo urbano como una de las principales exigencias de la agenda internacional.

1. Pautas de un abordaje integral y condicionantes propositivas

México ha sido un activo protagonista en la escena internacional relacionada con los asentamientos humanos, en respuesta a la convocatoria de las Naciones Unidas –que desde hace cuatro décadas promueve las conferencias Hábitat con el propósito de fortalecer el compromiso global en favor del desarrollo urbano sostenible–. Las declaraciones y los compromisos de Vancouver (1976) y Estambul (1996) han quedado atrás y ahora nos situamos en los compromisos adquiridos en Quito, en 2016, con la nueva agenda urbana cuyos principios revelan la estrategia del desarrollo urbano global para las siguientes décadas.

Cada conferencia planteó su propia agenda y entre una y otra fueron asumidos retos y compromisos incumplidos por su antecesora. Esta situación y otras más quedaron claras en el *Manifiesto por un Hábitat 3 Alternativo* o en los *Quito Papers*, pues se cuestiona el cumplimiento de los compromisos de la nueva agenda urbana objetando la eficacia e imparcialidad de acción de las instituciones o la vigencia del conocimiento que sostiene las iniciativas. Nuestro trabajo reconoce posturas alternativas y examina los aportes de Hábitat porque, desde la diversidad, se abre un espacio de crítica y análisis sobre lo realizado en esta materia en nuestro contexto. Éste es nuestro punto de partida.

Como las conferencias previas, Hábitat III definió un momento de coyuntura para el desarrollo urbano de México, pues motivó la revisión, la actualización y el ajuste del andamiaje institucional, como veremos más adelante. En 1976, en coincidencia

¹ Recordemos que en el marco de los desarrollos recientes de la teoría de planeación analizados en el capítulo 3, se identifican distintas alternativas cuyo objeto es perfilar el rol de la racionalidad en el nuevo contexto y aunque en la literatura especializada se hace referencia a posturas diversas, existe consenso en identificar el enfoque comunicativo como el paradigma emergente bajo la innegable influencia de los postulados de Jürgen Habermas.

con Hábitat I, en nuestro país se sientan las bases para la institucionalización de la planeación urbana.

Al respecto, del análisis de evidencias presentadas en el capítulo cinco, destaca la expedición de la LGAH, cuyo objeto fue establecer la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos a nivel nacional, así como la creación de la SAHOP como institución encargada de formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos con atribuciones de carácter normativo y también con capacidad de ejercer recursos de inversión.

Hábitat II significó para México la consolidación de diversas acciones en materia de planeación y administración de los asentamientos humanos que habían sido emprendidas desde finales de los años ochenta las cuales se reportan en el informe correspondiente que se desprende de un gran esfuerzo participativo para su elaboración. Destaca la integración del Sistema Nacional de Planes de Desarrollo Urbano, el fortalecimiento de las competencias locales en la materia y el impulso de una Reforma Urbana Nacional a principios de los noventa.

Situados en Hábitat III, la Conferencia marcó nuevamente un parteaguas, pues, mientras se llevaban a cabo los trabajos en Quito, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se encontraba en las últimas fases de discusión en el Senado de la República; y se aprobó a finales de noviembre de 2016, después de al menos 10 años de haberse iniciado los trabajos.

En este horizonte retrospectivo de cuatro décadas, las conferencias Hábitat han tenido un impacto significativo para el desarrollo urbano de México; primero, al haberse institucionalizado el ejercicio de la planeación urbana al amparo de un marco jurídico especializado y conducida desde instituciones creadas *ex profeso*; y, en el otro extremo, hoy contamos con una nueva ley² por la que se buscan superar condiciones acumuladas de los últimos años.

En efecto, la complejidad del proceso de urbanización nacional ha motivado diversas iniciativas de impacto diferenciado como las que se compilan en el *Reporte Nacional de México. Hábitat III* publicado en el 2015 como parte de los trabajos rumbo a Hábitat III. Del diagnóstico y acciones nos interesa resaltar que a nivel federal en México se delinean estrategias para el desarrollo de un nuevo modelo de ciudad, las cuales están contenidas en diversos instrumentos de planeación en los que se establecen

² Al margen de las iniciativas asociadas con las conferencias Hábitat, es importante mencionar que el 5 de febrero de 2017 fue aprobada la Constitución de la Ciudad de México. Considerada la más joven de Latinoamérica, otorga a los habitantes de la ciudad un conjunto de derechos fundamentales vanguardistas, entre los que destaca, el derecho a la ciudad.

las bases para el desarrollo del país donde las ciudades y zonas metropolitanas son el eje central de acción (GR, 2015).

No obstante, a lo largo de este trabajo se han aportado evidencias que contradicen los esfuerzos y las iniciativas promovidas en México no sólo por la coyuntura de Hábitat III, ya que la dinámica de la urbanización nacional revela la ausencia de un control efectivo del desarrollo urbano provocado por el abandono del Estado, la ausencia de políticas efectivas y el debilitamiento progresivo del aparato institucional vinculado con el territorio.

Con base en estas reflexiones iniciales, y considerando que el llamado de las Naciones Unidas exige instituciones sólidas para la transición urbana del siglo XXI, en este punto reiteramos el cuestionamiento planteado en páginas iniciales: ¿los marcos de actuación y las instituciones para el desarrollo urbano en México favorecen la implementación de la nueva agenda urbana?

El camino hacia la nueva agenda urbana revela debilidades notables; es decir, nuestras instituciones manifiestan limitaciones estructurales que no han podido superarse y condicionan el cumplimiento de sus compromisos, debido, entre otras razones, a la inercia de la actuación institucional y a la obsolescencia instrumental.

1.1 México y la agenda internacional: entre el discurso y la realidad

México manifestó estar preparado para asumir los compromisos derivados de la conferencia Hábitat III; así se constata en el *Reporte Nacional de México. Hábitat III*, en el cual se delinean estrategias para llevar a cabo un nuevo modelo de ciudad; éstas se encuentran contenidas en diversos instrumentos de planeación, en los que se establecen las bases para el desarrollo nacional, donde las ciudades y zonas metropolitanas son el eje central de acción, y la SEDATU la instancia rectora del proceso.

Los Instrumentos con los que en nuestro país 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.

Las líneas de acción de este conjunto de Instrumentos 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 (GR, 2015: 21).

No obstante, cuando contrastamos estas iniciativas con el balance que realizó el Programa Hábitat de Naciones Unidas en 2014, en el documento *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview*, los resultados para México revelan que los principales desafíos en materia de planeación y desarrollo urbano se relacionan con:

- 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.
- Debilidad de los gobiernos locales con horizontes temporales cortos cuyas autoridades son electas cada tres años (UN-Habitat, 2014: 46).

En este documento, es 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”, pero también se reconocen las dificultades de implementación de la nueva política urbana, entre otras razones, por las deficiencias institucionales, especialmente del gobierno local; por lo tanto, al menos desde la perspectiva del programa Hábitat, se requiere de una actualización en la estructura institucional para alinear las políticas y hacer cumplir la nueva agenda urbana (UN-Habitat, 2014).

Un diagnóstico semejante se presentó en el *Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México 2016*, dado a conocer en Quito, cuando reconoce que al interior de las ciudades mexicanas persisten retos de distinto tipo, magnitud e impacto; pero que invariablemente afectan nuestras perspectivas de avanzar hacia estadios de

prosperidad según lo que se plantea en esta iniciativa del programa Hábitat para las ciudades del mundo³ (ONU-Hábitat, 2016a).

La realidad de las ciudades de México se integra en cinco rubros principales que a su vez consideran diversos temas asociados; uno de esos rubros precisamente advierte sobre los limitados resultados de la planeación urbana mexicana, lo cual es considerado por el reporte como un factor relevante de las limitaciones que enfrentan nuestras ciudades y señala que el estilo de planeación urbana vigente no ha sido capaz de orientar el desarrollo urbano y controlar la expansión de las ciudades, provocando el aumento progresivo de las demandas sociales y económicas en la ciudad en detrimento de la calidad ambiental y la competitividad (ONU-Hábitat, 2016a).

Esta forma de planificar el desarrollo urbano en México se ha manifestado espacialmente en

estructuras urbanas difusas, poco densas, extendidas y desordenadas y donde la provisión y mantenimiento de los servicios básicos y de los equipamientos sociales es más costosa para los gobiernos locales y para los ciudadanos agudizando las desigualdades entre grupos sociales, especialmente por los altos costos de movilidad (ONU-Hábitat, 2016a: 75).

Esta situación ha sido discutida en el pasado reciente desde diferentes puntos de vista. Destacamos el trabajo de Iracheta (2013), quien comenta que la crisis urbana enfrentada en México es el resultado de tres décadas de abandono gubernamental,⁴ es decir, la planeación urbana se ha marginado provocando que las ciudades crezcan sin control. Y frente a la pregunta: ¿qué se ha hecho o dejado de hacer?, compartimos el argumento de Iracheta cuando afirma que la respuesta está en la ausencia de una política sistemática, coherente y de largo plazo para el control y la orientación del crecimiento.

Incluso, de acuerdo con Hiernaux y Torres, durante los tres últimos sexenios del siglo pasado “la voluntad de intervención en el territorio se vuelve cada vez más raquítica” y “lo que será efectivamente abandonado en forma radical es la intención de una intervención sobre el territorio de carácter integral” (2008: 114).

³ El Índice de Ciudad Próspera (CPI, por sus siglas en inglés) es un enfoque para medir el progreso actual y futuro de las ciudades y tiene como propósito favorecer el diseño de intervenciones públicas de impacto en seis dimensiones de prosperidad: 1. Productividad, 2. Infraestructura de desarrollo, 3. Calidad de vida, 4. Equidad e inclusión social, 5. Sostenibilidad ambiental, 6. Gobernanza y legislación urbana.

⁴ En el apartado 4 del capítulo 5 se analizan las evidencias de este argumento que, sin duda, condicionan notablemente la acción.

1.2 Alternativas frente a las debilidades persistentes

Desde una perspectiva distinta pero complementaria a las que hemos discutido en los últimos capítulos de este trabajo, es posible observar que, aun en la experiencia reciente de México, los retos persisten.

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.

Sin embargo, en la búsqueda de opciones que alienten una reforma conceptual e instrumental de la planeación urbana en nuestro país, se distinguen las directrices del texto *Urban Planning for City Leaders*, en las cuales 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 a fin de 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).

Desde esta perspectiva, y como una manera de anticipar los retos en esta materia, retomamos las directrices principales del documento *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview*, en el que se recopilan lecciones generales para orientar a los países interesados en la formulación o aplicación de sus propias políticas e instrumentos; 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 (UN-Habitat, 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 las diferentes esferas de gobierno para garantizar un enfoque coordinado para la planeación y gestión de las ciudades. De acuerdo con este principio, el buen funcionamiento de las zonas urbanas puede impulsar el desarrollo de las naciones, en lugar de que la política urbana enfrente la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas.
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, ya 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 considerando 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.

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. Y si consideramos que en la necesidad de replantear el modelo de planeación urbana en el *Reporte Ciudades del Mundo 2016* se 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, 2016: 123), entonces estamos en la opción de aportar elementos para esa reforma necesaria.

Nuestra propuesta se detalla a continuación.

2. Aportes teóricos para una reforma de la planeación urbana

El camino hacia la nueva agenda urbana revela debilidades notables. A través de los años se advierten cambios en la denominación y el objeto en las instituciones responsables del desarrollo urbano en nuestro país, con lo que progresivamente se marginan las funciones del Estado en este ámbito.

Esta condición nos lleva a suponer que las posibilidades de adopción de la nueva agenda urbana en el Estado de México son muy limitadas porque, con base en los resultados del análisis del capítulo anterior, la complejidad y la obsolescencia nor-

mativa que soportan la conducción del desarrollo urbano en la entidad condicionan notablemente la acción.

Nuestros planes de desarrollo urbano tienen debilidades normativas y metodológicas profundas que los condicionan en su papel de conducción, transformación y acción para lograr un cambio notable según la expectativa internacional.

Entonces, retomando la pregunta inicial de este capítulo: ¿los marcos de actuación y las instituciones para el desarrollo urbano en México favorecen la implementación de la nueva agenda urbana?, reiteramos que nuestra respuesta es NO y, efectivamente, el discurso en la escena internacional contrasta con las evidencias expuestas.

Tratar de revertir la situación presentada en este trabajo es una tarea compleja; sin embargo, desde nuestro punto de vista la adopción de la nueva agenda urbana es posible desde una de las tantas aristas del complejo andamiaje institucional para el desarrollo urbano: sus instrumentos.

Partimos de la tesis de John Friedmann (1987), respecto al binomio conocimiento-acción en el dominio público, en la cual se asume que la acción debe ser socialmente pertinente como medio de transformación, mientras que el conocimiento debe corresponder a una acción pública eficaz. Conocimiento y acción en el territorio nos remite a la planeación urbana pero no aquella del plan maestro como producto de la racionalidad instrumental, sino a otra basada en un plan de acción y la visión colectiva siguiendo los postulados de la racionalidad comunicativa.⁵

Así planteado, el reto está en función de [re] construir la noción de conocimiento y acción; desde el ámbito del conocimiento habremos de explorar las posibilidades de reforma de la planeación urbana.

2.1 Notas de la base teórica: ratificando los aportes

Nuestra propuesta se sustenta en las contribuciones de la teoría de planeación revisadas en el capítulo dos, especialmente las del enfoque comunicativo, cuyos componentes principales en planeación han sido propuestos por autores como Patsy Healey y John Forester, quienes, junto con otros, son precursores del modelo de la planeación comunicativa, paradigma emergente de este campo de conocimiento.

En la antesala de nuestra propuesta, es importante hacer un repaso de los aportes y la crítica de la perspectiva clásica de la teoría de planeación y tener a la vista algunos

⁵ Como resultado del análisis de las distintas iniciativas, declaratorias y orientaciones del programa Hábitat –estudiadas en el capítulo tres–, el nuevo estilo de planeación urbana se asocia con las pretensiones de la nueva agenda urbana y también con los principios de la racionalidad comunicativa.

rasgos del proceso que condujo a la adopción del enfoque comunicativo y que fue objeto de discusión en el capítulo dos.

En este sentido, desde el campo de la teoría, la planeación puede entenderse como un campo del conocimiento complejo, pero a la vez flexible, porque, en una suerte de intromisión o mediación en múltiples situaciones, se adapta y se recompone como cuerpo de conocimiento que nunca pierde su finalidad principal: medio de conducción, anticipación y acción.

No obstante, la dificultad inherente al entorno y la realidad a planificar son factores que condicionan desde diferentes perspectivas a la planeación; se hace necesaria la permanente definición de sus conceptos, contenidos y medios para la acción. En efecto, en la evolución de la teoría de planeación, la notoria carga racional para la acción del modelo de la planeación racional-comprehensiva,⁶ expresada en hacer del proceso de planeación lo más racional y sistemático posible, motivó que perspectivas alternativas buscaran en su momento otorgarle mayor dinamismo y flexibilidad.⁷

En lo sucesivo, la crítica a este modelo favorecería el surgimiento de otros tres enfoques alternativos también desde la perspectiva clásica.⁸ El *Muddling Through*, propuesto por Lindblom, el cual, a partir de las limitantes de la planeación racional, se basa en el incrementalismo que incorpora en la toma de decisiones algunos elementos de carácter racional apoyados en procesos más flexibles y operativos.

Etzioni desarrolla el *mixed-scanning* como segunda alternativa para hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones; parte de criticar no sólo el carácter racional, sino también el incremental; asimismo, combina elementos de los dos enfoques anteriores sin apoyarse en los supuestos utópicos del primero y sin ser tan mesurado como el segundo. El tercero es el *advocacy planning*, propuesto por Paul Davidoff como una alternativa que otorga a la planeación un carácter social muy marcado y, a su vez, le asigna al planificador un importante rol político: abogar (*advocate*) por el interés colectivo.

⁶ Considerado como el modelo clásico de la teoría de planeación, cuyo análisis se aborda en el apartado 2.1 del capítulo dos.

⁷ Es importante reiterar que la crítica a la racionalidad no busca anularla como principio de la planeación; por el contrario, se trata de acercar este principio a situaciones reales y soluciones prácticas que, sin perder su carga racional, se adapte a las condiciones de los sistemas en los que se pretende intervenir.

⁸ Con el mismo propósito, se desarrollaron enfoques paralelos que, si bien no tuvieron el mismo impacto, dieron continuidad a los ejercicios críticos en torno a la racionalidad de la planeación en términos de asignarle un carácter más flexible y adecuado a las características de los sistemas en los que ésta actúa y se desarrolla.

De acuerdo con lo señalado, queda claro que la tradición racional-comprehensiva influyó decisivamente en los diferentes enfoques comentados; cada uno de ellos tuvo por objeto constituirse como una alternativa para el mejoramiento filosófico e instrumental de la planeación y dejó en claro la necesidad de revisión, evaluación y adecuación permanente de la teoría de planeación. Sin embargo, ratifican con diferentes niveles de apreciación y profundidad el carácter racionalista implícito en la planeación y su relación directa con los principios del método científico que, en opinión de Friedmann (1987), se asocian con el pensamiento Ilustrado.

Y así como décadas atrás la teoría de planeación se vio influenciada por las ideas modernas que promovían modos racionales de pensamiento y acción, hoy se encuentra influenciada por el pensamiento posmoderno, donde la complejidad del mundo actual se considera punto de inflexión en el desarrollo y la evolución de la teoría de planeación contemporánea. Del análisis de sus transformaciones recientes, en la discusión que surge de las evidencias analizadas en el capítulo dos se identifica al enfoque comunicativo como el paradigma emergente de nuestro campo de conocimiento.

2.2 Propuesta comunicativa para el fomento de la participación

Así planteado, nuestro campo del conocimiento se recompone y se adecua a las exigencias contemporáneas marcadas por la complejidad; en el marco de los desarrollos recientes de la teoría de planeación, se reconocen distintas alternativas, cuyo objeto es perfilar el rol de la racionalidad en el nuevo contexto y, como se ha señalado, existe consenso en identificar al enfoque comunicativo como el paradigma emergente bajo la influencia de los postulados de Jürgen Habermas.

Respecto a los aportes de este enfoque, revisados en el capítulo dos, es importante destacar que Habermas reflexiona acerca de las condiciones de la racionalidad de la acción social en términos de la subordinación del individuo a la racionalidad técnica y coloca, frente a la acción instrumental, la acción comunicativa como una relación interpersonal que busca el mutuo entendimiento y el consenso alcanzado comunicativamente.

Veámos también que en el campo de la teoría de planeación los componentes centrales del enfoque comunicativo han sido propuestos por Patsy Healey y, en coincidencia con la propuesta de Habermas en el párrafo anterior, en su trabajo se sintetizan los componentes de lo que ella denomina racionalidad comunicativa en planeación, en una suerte de sustitución de la racionalidad técnica del modernismo.

Sin ser exhaustivos en la acción comunicativa, los planes de acción se coordinan mediante actos de entendimiento y, antes de orientarse al éxito como en la acción racional, los participantes persiguen sus fines individuales para alcanzar una definición

compartida; es decir, la negociación se constituye como un componente esencial de la acción comunicativa.

Desde esta perspectiva, como un primer abordaje de nuestra propuesta, en la práctica, los aportes de la acción comunicativa exigen una participación social tangible en los asuntos de la ciudad que, además, sea vigente, esté regulada y fortalecida.

Según esta primera consideración, parecería que en nuestro caso estaríamos cumpliendo con esta condición preexistente, porque, al menos desde mediados de la década de 1970, cuando se institucionaliza la planeación urbana en nuestro país, el tema de la participación ha estado presente como un componente fundamental del proceso de planeación e, incluso, es una condición regulada desde la propia legislación en la materia.

No obstante, las lecciones de la experiencia aportan evidencias suficientes para afirmar que su tratamiento ha sido muy laxo y sujeto a manipulación, por lo cual nuestro propósito es delinear orientaciones comunicativas para reforzar los actuales esquemas de participación mediante técnicas que traten de evitar la imposición de algunos intereses o el sacrificio de otros de orden público y general.

No se trata de creer que los cambios en los procedimientos relativos a la participación son por sí mismos una garantía del plan ni en términos técnicos ni de su legitimidad, o que los planteamientos emitidos en esquemas comunitarios sean automáticamente mejores que los propuestos por el gobierno, sino de proponer estrategias participativas alternativas que complementen a las actuales, aun cuando éstas se limiten a la simple consulta pública conducida desde la autoridad.

Y aunque nuestra realidad nos coloca frente a un escenario en donde son escasas las posibilidades de tránsito y adopción del conjunto de planteamientos emergentes que se desprenden de la discusión precedente, nuestro propósito es delinear pautas para que los planes de desarrollo urbano en el Estado de México sean incluyentes, independientemente de su escala de acción.

Sin duda, en esta intención, la participación social se convierte en un requisito indispensable y en lugar de una convocatoria inducida desde la autoridad para la participación, lo que se pretende es que mediante la convocatoria abierta y la participación espontánea de los diferentes actores, el plan sea legitimado y retroalimentado en sus diferentes etapas.

Para lograrlo, la instancia responsable del diseño del plan debe asumir un alto compromiso social a fin de interactuar con los diferentes grupos, actores y sectores involucrados, para que, en esa medida, sean identificados aquellos que serán convocados mediante una estrategia participativa, diseñada con antelación y apegada a los criterios metodológicos que demanden las características del universo participativo.

Desde la acción comunicativa nos enfocamos a la variable participativa en planeación urbana y, por consiguiente, en algunas pautas para diseñar una estrategia con el propósito de integrar la opinión de los diferentes grupos, actores y sectores involucra-

dos en el proceso de elaboración del plan. Su diseño dependerá de las características del universo de población a convocar; asimismo, las diferentes escalas de actuación territorial del plan nos indicarán sus particularidades.

En estos términos, la estrategia participativa deberá contener tres componentes centrales: la identificación de actores, la estrategia de convocatoria y las técnicas participativas a utilizar junto con su correspondiente logística y seguimiento.

1. Para identificar actores relevantes, un factor clave es el conocimiento que se tenga de la comunidad y sus problemas; sin embargo, el aspecto fundamental es que los actores sean realmente representativos de la comunidad y de los intereses colectivos. Asimismo, deberán ser portavoces legítimos y legitimados del sentir comunitario que representan, ya sea desde la esfera social, económica, política, laboral, empresarial, educativa, estudiantil, de género, entre otras.

Se trata de contar con el mayor número de representantes de los diferentes ámbitos de acción que deberán, en todo momento, participar de manera abierta, espontánea, sin fines de lucro y, sobre todo, ajena a intereses políticos y partidistas.

2. Algo semejante sucede con el segundo componente del diseño de la estrategia: la convocatoria, la cual deberá diseñarse en función de los actores y/o receptores a quienes se pretende llamar, y a su vez determinará cuáles son los canales idóneos para comunicar la convocatoria.

Es primordial que la instancia encargada del plan asuma la responsabilidad de la convocatoria, pues se trata de garantizar una amplia y clara comunicación que legitime el proceso con el mayor número de participantes, y que los interesados acudan al llamado de manera abierta y espontánea.

También es sustancial consultar las disposiciones legales en la materia, ya que en ellas se pueden establecer algunos lineamientos para la convocatoria, sobre todo en términos de plazos y medios de comunicación.

3. Respecto a las técnicas participativas y a su logística como tercer componente del diseño de la estrategia, es importante mencionar que, aun cuando los talleres participativos no son la única técnica para el desarrollo de la fase participativa, se constituyen como la alternativa más viable, según la experiencia acumulada en materia de planeación.

Cualquiera que sea la definición de las técnicas participativas deberá dar lugar a una guía de conducción del taller o de la aplicación de las técnicas que se decidan. De una adecuada conducción dependen los resultados que se esperan del ejercicio participativo; se trata de orientar la discusión evitando en lo posible la dispersión de ideas y opiniones que no se relacionan con los objetivos del plan.

Con base en estos tres aspectos, es importante preguntarse qué no se debe hacer. Hay que evitar la convocatoria sin una guía temática previa para la conducción de la discusión; la experiencia demuestra que un foro abierto no siempre aporta los elementos esperados porque quienes participan opinan de todo aquello que los “aqueja”, lo cual no siempre es útil para los propósitos perseguidos. Se trata de promover una dinámica participativa, focalizada y contextualizada en torno a los temas que interesan tanto a la autoridad como al propio plan.

Por otro lado, la experiencia también demuestra que la convocatoria inducida no siempre tiene buenos resultados; hay que evitar convocar a espacios de participación bajo promesas o compromisos institucionales; en su lugar, se debe procurar un espacio de participación libre, abierto y espontáneo.

No se trata de un ejercicio de simulación condicionado por intereses o regulaciones estrictas, pues la elaboración de planes de desarrollo urbano en nuestro país tendrá en la participación libre y espontánea su principal garante en términos tanto de la complementariedad en su diseño y formulación como en su legitimidad y acuerdo para su puesta en marcha.

Bibliografía

- Aguilar, José A. (1995). *Ramírez Vázquez en el Urbanismo*. México: Instituto Mexicano de Administración Urbana.
- Alvarado, Salvador (1919). *La Reconstrucción de México*. Tomo III. México: Edición Facsimilar del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.
- Allmendinger, Philip (2001). *Planning in Postmodern Times*. London-New York: Routledge.
- Allmendinger, Philip (2002). *Planning Theory*. New York: Palgrave.
- Ascher, François (2007). *Los nuevos principios del Urbanismo*. Madrid, España: Alianza Ensayo.
- Banfield, Edward (1991). "Ends and Means in Planning". En Faludi, Andreas. *A Reader in Planning Theory*. Londres, UK: Pergamon Press.
- Benévolo, Leonardo (1967). *Orígenes de la urbanística moderna*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Tekne.
- Boisier, Sergio. (2004) "Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico". En *Revista Estudios Sociales* XII núm. 23, 10-36 pp.
- Borah, Woodrow (1974). "La influencia cultural europea en la creación de los centros urbanos hispanoamericanos". En Borah, Woodrow *et al. Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*. sep Setentas, núm. 143. México.
- Campbell, Scott y Fainstein Susan (eds.) (2002). *Planning Theory*. Blackwell Publishing. Oxford, UK.
- Capel, Horacio (2002). *La Morfología de las Ciudades*. Ediciones del Serbal. Colección La Estrella Polar, núm. 37. Barcelona, España.
- Castañeda, Víctor (1991). "México: cuarenta años de acción estatal sobre el territorio". En *Revista Interamericana de Planeación*. SIAP vol. XXIV, núm. 94.

- Chávez, Estefanía (1998). *Urbanismo en Ciudades Medias y Pequeñas*. PUEC-UNAM. 2ª edición. México.
- Choay, Françoise (1970). *El Urbanismo, utopías y realidades*. España: Ed. Lumen.
- Davidoff, Paul y Reiner, Thomas (1991). "A choice Theory of Planning". En Faludi, Andreas. *A Reader in Planning Theory*. UK: Pergamon Press.
- Davidoff, Paul (2002). "Advocacy and pluralism in Planning". En Campbell, Scott y Fainstein Susan (eds.). *Planning Theory*. Oxford, UK: Blackwell Publishing.
- Davis, Diane (1999). *El Leviatán urbano. La Ciudad de México en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- De Gortari, Hira (1987). "¿Un modelo de urbanización? La Ciudad de México de finales del siglo XIX". En *Revista Secuencia*. Instituto Mora, núm. 8. México.
- De Gortari, Hira y Hernández, Regina (1988). *La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*. México: DDF-Instituto Mora.
- De Gortari, Hira y Hernández, Regina (1988a). *Memoria y Encuentros. La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*. Tomo II. México: DDF-Instituto Mora.
- De Roo, Gert, Hillier, Jean y Van Wezemael, Joris (2012). "Complexity and Spatial Planning. Introducing Systems, Assemblages and Simulations". En de Roo, Gert, Hillier, Jean y Van Wezemael, Joris (eds.) *Complexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations*. Ashgate, New Directions in Planning Theory series, England-USA.
- De Terán, Fernando (1969). *Ciudad y Urbanización en el mundo actual*. España: Ed. Blume.
- De Terán, Fernando (2009). *El pasado activo. Del uso interesado de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad*. Madrid, España: Ed. Akal.
- DOF, Diario Oficial de la Federación (2014). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018*. México, D.F., 30/04/2014.
- Ducci, María Elena (1999). *Introducción al Urbanismo. Conceptos Básicos*. México: Ed. Trillas.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI / UAM-Azcapotzalco.
- Etzioni, Amitai (1991). *Mixed-Scanning: a third approach to decision-making*. En Faludi, Andreas. *A Reader in Planning Theory*. UK: Pergamon Press.
- Fainstein, Susan. (2010). *The Just City*. USA: Cornell University Press.
- Faludi, Andreas (1976). *Planning Theory*. UK: Pergamon Press.
- Faludi, Andreas (1991). *A Reader in Planning Theory*. UK: Pergamon Press.
- Figuroa, Jonás (1994). "La arquitectura y el urbanismo en la América Latina del siglo XX". En Puncel, Alfonso (ed.) *Las ciudades de América Latina: problemas y oportunidades*. España: Universitat de Valencia.
- Freestone, Robert (2000). "Learning from Planning's Histories". En Freestone, Robert (ed.) *Urban Planning in a Changing World*. UK: E&FN Spon.

- Friedmann, John (1987). *Planning in the Public Domain: from knowledge to action*. Princeton University Press. New Jersey, USA.
- Friedmann, John (1992). "Planificación para el siglo XXI: el desafío del postmodernismo". En *Revista EURE*, vol. XVIII, núm. 55.
- García, Domingo (1965). *Iniciación al Urbanismo*. México: UNAM, 2a. edición.
- Garza, Gustavo (1992). *Una Década de Planeación Urbano-Regional en México, 1978-1988*. México: El Colegio de México.
- Garza, Gustavo (1999). *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*. México: El Colegio de México.
- Garza, Gustavo (2003). *La urbanización en México en el siglo XX*. México: El Colegio de México.
- GEM. Gobierno del Estado de México (1993) *Memoria de Actividades 1990-1993, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*. Toluca, México: Mimeo.
- GEM. Gobierno del Estado de México (2014). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca*. Gaceta del Gobierno, núm. 54, 12 de septiembre de 2014, Toluca.
- Gioja, Rolando (1971). *Planeamiento y ciencias sociales*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Humanitas.
- GR. Gobierno de la República (2015). *Reporte Nacional de México. Hábitat III*. México.
- Gruzinski, Serge (2004). *La Ciudad de México, una historia*. México: FCE.
- Gutiérrez, Ramón (2005). *Arquitectura y urbanismo en Iberoamérica*. Madrid, España: Ediciones Cátedra. 5ta edición.
- Habermas, Jürgen (1987). *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid, España: Taurus, vol. I.
- Hall, Peter (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Colección La Estrella Polar. Barcelona, España: Ediciones del Serbal.
- Hall, Peter (2000). "The Centenary of Modern Planning". En Freestone, Robert (ed.) *Urban Planning in a Changing World*. UK: E&FN Spon.
- Hall, Peter (2002). *Urban and Regional Planning*. Routledge. UK: Fourth Edition.
- Hardoy, Jorge (1988). "Teorías y prácticas urbanísticas en Europa entre 1850 y 1930. su traslado a América Latina". En Hardoy, Jorge y Morse, Richard (comps.) *Repensando la ciudad de América Latina*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Healey, Patsy (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver, Canada: University of British Columbia Press.
- Healey, Patsy (1998). "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning". En *Environmental and Planning A* 30, núm. 9, 1531-1546 pp.
- Healey, Patsy (2002). "Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory". En Campbell, Scott y Fainstein, Susan (eds.). *Planning Theory*. Oxford, UK: Blackwell Publishing.

- Hernández, Regina (1998). "Ideología, proyectos y urbanización en la Ciudad de México, 1760-1850". En Hernández, Regina (comp.) *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*. Tomo I, Economía y Estructura Urbana. México D. F.: Instituto Mora.
- Hiernaux, Daniel (1992). "La Planeación de la Ciudad de México: logros y contradicciones". En Garza, Gustavo (comp.) *Una Década de Planeación Urbano-Regional en México, 1978-1988*. México D. F.: El Colegio de México.
- Hiernaux, Daniel y Torres, Rino (2008). "Desarrollo territorial en México: un balance general". En Delgadillo, Javier (coord.) *Política Territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. México: Plaza y Valdés Editores / UNAM.
- Hillier, Jean (2012). "Baroque Complexity: 'If Things were Simple, Word Would Have Gotten Round'". En de Roo, Gert, Hillier, Jean y Van Wezemaal, Joris (eds.) *Complexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations*. England-USA: Ashgate, New Directions in Planning Theory series.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. México.
- Innes, Judith y Booher, David (2010). *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. London-New York: Routledge.
- Iracheta, Alfonso (2004). "Estado de México: la otra cara de la megaciudad". En Ward, Peter. *México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002*. México: Ed. Porrúa y El Colegio Mexiquense. 2ª edición.
- Iracheta, Alfonso (2013). "México: hacia la reforma urbana". En Iracheta, Alfonso (coord.) *Reflexiones sobre política urbana*. México: El Colegio Mexiquense.
- Jaramillo, Luis y Aguirre, Juan (2004). "La controversia Kuhn-Popper en torno al progreso científico y sus posibles aportes a la enseñanza de las ciencias". En *Cinta de Moebio*. Universidad de Chile, núm. 20. Santiago de Chile.
- Kuhn, Thomas (2002). "*La Estructura de las Revoluciones Científicas*". Breviarios del FCE, núm. 213. 18ª edición. México.
- Levy, John (1988) *Contemporary Urban Planning*. New Jersey USA: Prentice Hall. 4th Edition.
- Lindblom, Charles (2002). "*The Science of Muddling Through*". En Campbell, Scott y Fainstein Susan (eds.). *Planning Theory*. Oxford UK: Blackwell Publishing.
- Lombardo, Sonia (1978). "Ideas y proyectos urbanísticos de la Ciudad de México, 1788-1850". En Moreno, Alejandra (coord.). *Ciudad de México. Ensayo de construcción de una historia*. México: SEP-INAH.
- Lombardo, Sonia (1987). *La reforma urbana en la Ciudad de México del siglo XVIII*. En "La Ciudad, concepto y obra". México: UNAM.

- López, Rafael. (2003). "Carlos Contreras en la historia de la Planificación Urbana". En Sánchez, Gerardo (coord.). *Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1938*. Colección Raíces, núm. 2. México: UNAM, UAM-A y UASLP.
- Margadant, Floris (1987). "Las ciudades novohispanas ante el derecho". En *La Ciudad, concepto y obra*. México: UNAM.
- Max-Neef, Manfred (1988). *La ciudad: magnitudes y ritmos*. En Hardoy, Jorge y Morse, Richard (comps.) "Repensando la ciudad de América Latina". Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- McMichael, Carol (2002). "The Urban Development of Mexico City, 1850, 1930". En Almandoz, Arturo (ed.). *Planning Latin America's Cities, 1850-1950*. London: Routledge.
- Mínguez, Víctor y Rodríguez, Inmaculada (2006). *Las ciudades del absolutismo. Arte, urbanismo y magnificencia en Europa y América durante los siglos XV-XVIII*. España: Universitat Jaume I.
- Morales, María Dolores (1998). *Cambios en la traza de la estructura vial de la Ciudad de México, 1770 – 1855*. En Hernández, Regina (comp.) "La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX". Tomo I, Economía y Estructura Urbana. México D. F.: Instituto Mora.
- Mumford, Lewis (1979). *La Ciudad en la Historia*. Ediciones Infinito, Tomo II. 2ª edición en castellano. Buenos Aires, Argentina.
- Munizaga, Gustavo (2000). *Diseño Urbano: teoría y método*. México: Alfaomega grupo editor. 2ª edición.
- ONU-Hábitat, Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2012). *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.
- ONU-Hábitat, Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2016). *Urbanización y Desarrollo: Futuros emergentes. Reporte Ciudades del Mundo 2016*. Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nairobi, Kenia.
- ONU-Hábitat, Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2016a). Índice de Prosperidad Urbana en la República Mexicana. Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. México.
- Pérez, Ana Rosa (1999). *Kuhn y el cambio científico*. México: FCE.
- Sager, Tore (2013). *Reviving critical planning theory. Dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning*. London-New York: Routledge.
- SAHOP. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1979). *Desarrollo Urbano. México*. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México Distrito Federal.

- SAHOP. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1982). *Planeación. Preparación al año 2000*. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México Distrito Federal.
- SAHOP. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1982a). *Memoria 1976 – 1982. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Tomo 1*. SAHOP, México.
- Sánchez, Gerardo (2002). *Planificación y Urbanismo de la Revolución Mexicana*. UAM–Azcapotzalco y Asamblea Legislativa del DF. México.
- Sánchez, Gerardo (2003). “El contexto que rodeó las propuestas de planificación del arquitecto Carlos Contreras”. En Sánchez, Gerardo (coord.). *Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1938*. Colección Raíces, núm. 2. México: UNAM, UAM-A y UASLP.
- Sánchez, Gerardo (coord.) (2003a). *Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1938*. Colección Raíces, núm. 2. México: SAHOP, UAM-A Y UASLP. .
- Sánchez, Inés (1999). *Introducción al Urbanismo. Conceptos y Métodos de la Planificación Urbana*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Sandercock, Leonie (1998). *Towards Cosmopolis. Planning for multicultural cities*. London-New York: Ed. Wiley.
- Sandercock, Leonie (2003). *Cosmopolis II. Mongrel Cities in the 21 st century*. London-New York: Ed. Continuum.
- SEDESOL-CONAPO-INEGI, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. SEDESOL, CONAPO, INEGI. México.
- Sica, Paolo (1980). *Historia del Urbanismo. El siglo XIX*. Instituto de Estudios de Administración Local. 2ª edición. Tomo 1. Madrid, España.
- Sica, Paolo (1980a). *Historia del Urbanismo. El siglo XIX*. Instituto de Estudios de Administración Local. 2ª edición. Tomo 2. Madrid, España.
- Sica, Paolo (1981). *Historia del Urbanismo. El siglo XX*. Instituto de Estudios de Administración Local. 2ª edición. Madrid, España.
- Simon, Herbert. (1986) “De la racionalidad sustantiva a la procesal”. En Hahn, Frank y Hollis, Martin (comps.) *Filosofía y Teoría Económica*. México: FCE.
- SMP. Sociedad Mexicana de Planificación (1977). *Memoria de la Sociedad Mexicana de Planificación, 1977*. México.
- SMP. Sociedad Mexicana de Planificación (1981). *Memoria de la Sociedad Mexicana de Planificación, 1981*. México.
- Soberanes, José Luis (1993). *La Reforma Urbana*. México: FCE.
- Spreiregen, Paul (1965). *Compendio de arquitectura urbana*. Ed. Gustavo Gili. Colección Ciencia Urbanística, núm. 7. Barcelona, España.

- Taylor, Nigel (2001). *Urban Planning Theory since 1945*. London: SAGE Publications. Second reprint.
- UN-Habitat. United Nations Human Settlements Programme (2009). *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*. United Nations Human Settlements Programme. London, UK.
- UN-Habitat. United Nations Human Settlements Programme (2014). *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview*. United Nations Human Settlements Programme. Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat. United Nations Human Settlements Programme. (2014a). *Urban Planning for City Leaders*. United Nations Human Settlements Programme. Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat, United Nations Human Settlements Programme (2015). *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*. United Nations Human Settlements Programme. Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat. United Nations Human Settlements Programme (2015a). *Habitat Issue Papers. Paper 8. Urban and Spatial Planning and Design*. United Nations Human Settlements Programme. New York, USA.
- UN-Habitat. United Nations Human Settlements Programme (2016). *Habitat III. New Urban Agenda*. United Nations Human Settlements Programme. Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat. United Nations Human Settlements Programme (2016a). *Declaración Toluca para Hábitat III. América Latina y el Caribe*. United Nations Human Settlements Programme. Nairobi, Kenya.
- Unikel, Luis (1976). *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.
- Whittick, Arnold. (1974). *Encyclopedia of Urban Planning*. EUA: Mc Graw–Hill Book Company.
- Wionczek, Miguel (1986). “Antecedentes e instrumentos de la planeación en México”. En Torres Gaitán, Ricardo; Martínez, Ifigenia y Carril, Mauricio. *Bases para la Planeación Económica y Social de México*. 13a edición. Siglo XXI. México.
- Ziccardi, Alicia (1991). *Las obras públicas en la Ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción*. México: UNAM-IIS.
- Ziccardi, Alicia (1995). “Ciudades y municipios: su necesaria inclusión en la Agenda de los noventa”. En Bustamante, Carlos (coord.) *Evaluación actual y propuesta para el desarrollo urbano en México*. México: UNAM-IIIE.
- Ziccardi, Alicia (2003). “La planeación urbana municipal, ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local?”. En Cabrero, Enrique (coord.). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

Planeación urbana: crítica y tendencias emergentes desde el campo de la teoría. La experiencia planificadora en el Estado de México, de la autoría de Juan José Gutiérrez Chaparro, se terminó de imprimir el 14 de agosto de 2018, en los talleres de Editorial CIGOME, S.A. de C.V., Vialidad Alfredo Del Mazo núm. 1524, ex. Hacienda la Magdalena C.P. 50010, Toluca, México. Su edición consta de 500 ejemplares. Publicación en Internet: 15 de abril de 2021.

