



Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Planeación Urbana y Regional
Licenciatura en Planeación Territorial



Tesis

**La obsolescencia en la formulación metodológica de Planes de Desarrollo
Urbano de Toluca, México 1985-2005.**

Presenta

Laura Karla Márquez González

Director de Tesis

Dr. En U. Juan José Gutiérrez Chaparro

Agosto 2013

Índice

<i>Introducción</i>	7
<i>Capítulo I. Las cuestiones urbanas y la necesidad de un cambio en las herramientas de la Planeación Urbana</i>	17
1. Nociones sobre procesos de urbanización	18
1.1. Revoluciones urbanas	19
2. Nuevas dinámicas de la ciudad del siglo XXI	26
2.1. Ciudad difusa.....	28
2.2. El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad	30
2.3. Seis discursos sobre la postmetropolis	31
2.4. Los procesos en México	32
3. La Planeación Urbana y las ciudades del Siglo XXI	39
3.1. La Planeación Urbana y la necesidad de innovación	40
3.2. Enfoques innovadores para la Planeación Urbana	46
4. Los retos de la Planeación Urbana.....	60
<i>Capítulo II. Normas y Métodos de la Planeación Urbana</i>	65
1. Antecedentes normativos y metodológicos de la Planeación Urbana en México ...	66
2. Disposiciones normativas que regulan el contenido de los Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México.....	74
2.1. Institucionalización de la Planeación Urbana en el Estado de México	75
3. Conclusiones: Opinión las estructuras de los contenidos de los Planes de Desarrollo Urbano	83
<i>Capítulo III. La dinámica urbana de Toluca</i>	87
1. Configuración del Sistema Urbano Nacional	89
1.1. Dinámica nacional: Lo metropolitano	94
1.2. Toluca y su Zona Metropolitana.....	98
1.3. Toluca.....	101

1.3.2.	Población económicamente activa (PEA) y porcentaje de población por sector de actividad económica	105
1.3.3.	Estructura vial	107
1.3.4.	Crecimiento histórico del área urbana	109
1.4.	Dinamismo urbano en Toluca y la necesidad de nuevas formas de Planeación Urbana	120
<i>Capítulo IV. Metodología y análisis de los Planes de Centro de Población Estratégico de Toluca y Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Toluca</i>		
123		
1.	Metodología de la investigación	124
1.1.	Selección de variables de la lista de verificación	125
1.1.1.	Lista de verificación.....	126
1.2.	Los resultados y su análisis	128
1.2.1.	Fecha de aprobación	129
1.2.2.	Problemática	131
1.2.3.	Perspectiva según el PCPET 1985 Y PCPET 1993, Pronóstico según el PCPET 1996 y Prospectiva según PMDU 2003 y PMDU 2005	133
1.2.4.	Estrategia General en PCPET 1985, 1993 y 1996, Estrategia General de Desarrollo Urbano en PMDU 2003 t 2005	134
1.2.5.	Objetivo.....	135
1.2.6.	Objetivos en PCPET 1985 y PCPET 1993, Objetivos Generales en PMDU 2003 Y 2005.....	137
1.2.7.	Políticas en PCPET 1985 Y 1993, Políticas de Ordenamiento Urbano en PMDU 2003 Y 2005	138
1.3.	Estructuras Metodológicas.....	139
<i>Capítulo V. Reflexión final: Los retos de la Planeación Urbana en Toluca</i>		
142		
ANEXOS		
152		
Anexo 1: “Manual para la Elaboración de Planes de Centros de Población Estratégicos” SAHOP 1981.....		
153		
Anexo 2: “Plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal” Sedesol 2007		
156		

Anexo 3: Contenido mínimo de los Planes de Centros de Población Estratégicos LAHEM 1983.....	159
Anexo 4: Contenido mínimo de los Planes de Centros de Población Estratégicos LAHEM 1993.....	160
Anexo 5: Contenido mínimo de los Planes Desarrollo Urbano, Libro Quinto 2001	162
Anexo 6: Contenido mínimo para la zonificación y normas de uso de suelo y aprovechamiento del suelo de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, Libro Quinto 2001	163
Anexo 7: Fechas de aprobación de los Planes de Centro de Población Estratégico de Toluca y Planes Municipales de Desarrollo Urbano.....	164
Anexo 8: Problemáticas encontradas en los Planes de Centro de Población Estratégico de Toluca y Planes Municipales de Desarrollo Urbano.....	165
Anexo 9: Perspectiva, Pronóstico, Prospectiva	166
Anexo 10: Estrategia General / Estrategia General de Ordenamiento Urbano	168
Anexo 11: Objetivo.....	170
Anexo 12: Objetivos /Objetivos Generales	171
Anexo 13: Políticas/ Políticas de Ordenamiento Urbano	174
Anexo 14: Estructura del PCPET 1983.....	177
Anexo 15: Estructura del PCPET 1993.....	179
Anexo 16: Estructura del PCPET 1996.....	179
Anexo 17: Estructura del PMDU 2003	182
Anexo 18: Estructura del PMDU 2005	184
Bibliografía	186
Esquema 1: Revoluciones Urbanas según Ascher (2005).....	24
Esquema 2 Los procesos de urbanización en México: Las Ciudades en la Metrópoli de la Ciudad de México (fenómenos urbanos)	38
Esquema 3: De los Procesos de Urbanización a la necesidad de innovación en las herramientas utilizadas para la Planeación Urbana.....	59

Esquema 4: Configuración del Sistema Urbano Nacional.....	90
Esquema 5: Conformación de las Ciudades y Zonas Metropolitanas de México	91
Esquema 6: La congruencia entre la actualización del contenido de los Planes y la Dinámica Urbana. Variables de Análisis.....	129
Tabla 1: Comparación de estructuras metodológicas nivel federal	73
Tabla 2: Estructuras que regulan el contenido de los Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México.....	84
Cuadro 1: Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca.....	100
Cuadro 2: Población Total y Tasa de Crecimiento Media Anual del Municipio de Toluca 1960 - 2010	104
Cuadro 3: Porcentaje Población Económicamente Activa por Sector de Especialización 1980 – 2010	106
Cuadro 4: Crecimiento histórico del área urbana y uso de suelo habitacional	109
Mapa 1: Zonas Metropolitanas que conforman el Sistema Urbano Nacional de México	93
Plano 1: Zona Urbana de Toluca 1980 – 2010	102
Plano 2: Vialidades de Toluca 2010	108
Plano 3: Crecimiento de la Zona Urbana 1980- 1990	112
Plano 4: Crecimiento de la Zona Urbana 1990 – 2000	114
Plano 5: Crecimiento de la Zona Urbana 2000 – 2004	116
Plano 6: Crecimiento de la Zona Urbana 2004 – 2005	117
Plano 7: Crecimiento de la Zona Urbana 2005- 2010	119

Siglas y Abreviaturas

AURIS: Instituto de Acción Urbana e Integración Social

CRESEM: Comisión para la Regularización del Suelo del Estado de México

Guías – SEDESOL 2007: Manual o Guías Metodológica para la Formulación o Actualización de sus Leyes y Planes o Programas de desarrollo Urbano

IMEVIS: Instituto Mexiquense de la Vivienda Social

LAHEM: Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México

LGAH: Ley General de Asentamientos Humanos

Manual – SAHOP 1981: Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población

PCPET: Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca

PLU: Planeación Urbana

PMDUT: Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca

PNDU: Plan Nacional de Desarrollo Urbano

SAHOP: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

SEDUE: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

SEDUOP: Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas

SEDUVI: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

Introducción

Los cambios en las estructuras de la ciudad se han venido dando desde mucho tiempo atrás, son elementos que se complementan dentro de un proceso el cual es el responsable de la evolución del espacio rural al espacio urbano, a este fenómeno se le llama proceso de urbanización.

UN-HABITAT (2009) nos menciona que entre 1950 y 1975 la población mundial se dividía en urbana y rural y aún se notaban diferencias entre esas estructuras territoriales pero después de 1975 se observó una dramática transición en favor al crecimiento urbano en todo el mundo, este fenómeno siguió incrementando a tal magnitud que para 2008 más de la mitad de la población mundial habitaba en ciudades y se espera que para 2050 el porcentaje de población urbana alcance un 70% a nivel mundial.

Los procesos de urbanización en todo el mundo se caracterizan por el incremento de población en las ciudades pero este incremento trae como consecuencia distintos fenómenos presentes en las ciudades del siglo XXI como es el cambio climático, cambios económicos como la globalización, cambios institucionales y cambios socio espaciales que por la magnitud que estos tienen se enfrentan a un problema el cual es que los métodos y técnicas de Planeación Urbana (PLU) ya no son suficientes para lograr encararlos puesto que estos métodos y técnicas usualmente están basados en enfoques utilizados durante al menos todo el siglo XX los cuales tenían su base en los modos de producción, estos definían la estructura, diseño y planeación de la ciudad.

Un ejemplo de estos enfoques es la PLU Modernista que fue la base para la PLU de países desarrollados y después para países en vías de desarrollo. Este enfoque surgió para dar solución a los problemas dados por la Revolución Industrial, su herramienta principal son los Planes Maestros los cuales se usaban para la zonificación y diferenciación de usos de suelo, pero siempre con una visión industrial. Cabe mencionar que este enfoque se implementó hace ya varias

décadas y se continuo implementando en contextos donde la realidad ahora ya es distinta, como lo es en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo sin observar qué es lo que en realidad acontece en ellos, lo que se necesita planear, por lo tanto ha dejado más problemas que soluciones.

La complejidad de los fenómenos encontrados en las ciudades del siglo XXI ha puesto en evidencia que en la actualidad las dinámicas urbanas actuales no se toman en cuenta en las herramientas y técnicas de organización y ordenamiento urbano que se tienen en las ciudades. Se ha encontrado una fractura entre las herramientas de PLU utilizadas para el ordenamiento urbano de las ciudades y la gran diversidad de dinámicas urbanas que en ellas se están dando.

Por lo tanto la PLU y sus herramientas deben innovarse y dejar de ser tan rígidas apostando un cambio en el objetivo de sus métodos ya que estas herramientas parten de enfoques antiguos dados a contextos determinados creados por las características y necesidades específicas para resolver los problemas que se tenían en ese tiempo.

Lo anterior se ha notado en muchas partes del mundo por lo que se ha reconocido que es necesario renovar los estilos de PLU que se tienen en las ciudades para dar respuesta a los fenómenos que acontecen actualmente a las urbes y sus habitantes.

Uno de los esfuerzos para dar respuesta a los nuevos fenómenos que se están presentando en los espacios urbanos corresponde a UN-HABITAT (2009) reconoce la necesidad de un cambio en la forma de organizar la ciudad para abordar las complejidades que esta enfrenta a través de 7 enfoques¹ que en algunos países se han puesto en práctica y con los cuales se observan las necesidades reales y

¹ 1. La Planeación estratégica del territorio y sus variantes; 2. Nuevas formas de uso en la ordenación del territorio para integrar al gobierno; 3. Enfoques para la regularización de la tierra y gestión; 4. Planeación participativa y procesos de asociación; 5 Enfoques que promueven organismos internacionales para abordar los problemas urbanos sectoriales; 6 Las nuevas formas del plan maestro; 7 Planeación dirigida a la producción de nuevas formas especiales. Para mayor referencia, estos enfoques se presentan en el Capítulo 1, apartado 3.2.

problemas que estos tienen en el territorio , con estos se pretende mitigar los efectos negativos que dejaron enfoques y herramientas pasadas.

Así mismo UN-HABITAT (2009) nos menciona que principalmente los países en vías de desarrollo son los que actualmente se encuentran en problemas con sus enfoques de PLU ya que por lo general estos fueron tomados de los países desarrollados para la Planeación de sus ciudades, pero con procesos de urbanización diferenciados, han traído más consecuencias que soluciones. México es uno de los países donde es necesario replantear la PLU en sus técnicas y herramientas de ordenamiento urbano ya que aún nos encontramos bajo un enfoque tradicionalista sin cambio a lo largo del tiempo, por lo tanto es imprescindible pensar en un cambio en las herramientas de este enfoque.

Siguiendo con lo anterior en México se ha observado que la PLU no ha logrado entender y sobre todo atender los problemas urbanos de sus ciudades en el siglo XXI, ya que estos también se han vuelto complejas realidades urbanas.

La concepción del enfoque tradicionalista en el que está sustentada la PLU en México, se ubica en el período de 1970-1980 ya que es en este período que se dan los planteamientos iniciales con la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976 y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), en cuyo marco se elaboró el Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población (Manual-SAHOP 1981).

Por otro lado uno de los procesos de urbanización que ha caracterizado a México es la conformación de zonas metropolitanas en la actualidad según UN-HABITAT (2011) se encuentran 55 en el país, la Zona Metropolitana de Toluca, ubicada en el Estado de México, está catalogada dentro del grupo de las metrópolis más dinámicas en cuanto a su tasa de crecimiento superior al tres por ciento anual, con un 3.4% anual², esta Zona Metropolitana tiene su núcleo urbano en la ciudad de

² Son 3 Zonas Metropolitanas catalogadas como las más dinámicas de México además de la Zona Metropolitana de Toluca son la Zona Metropolitana de Tijuana con un 5.5% anual y la Zona Metropolitana de Juárez con un 4.4% anual (CONAPO-INEGI-SEDESOL; 2004)

Toluca lo cual se refiere a que sus dinámicas urbanas se caracterizan por sobresalir de los demás municipios que conforman a la Zona Metropolitana, por ejemplo Toluca alberga al 45% de la población de la Zona Metropolitana además de que en ella se encuentran la mayoría de centros administrativos y comerciales.

Dadas las características de esta dinámica urbana el caso elegido es el núcleo urbano de esta Zona Metropolitana de Toluca debido a que los procesos de urbanización dados en ella trajo consecuencias que los métodos de PLU no han podido contrarrestar por lo que se percibe la necesidad de un cambio en la PLU.

En esta investigación se abordará la situación que caracteriza a Toluca que por su gran dinámica dada por los procesos de urbanización que ha presentado desde su industrialización en los años 60 se han dado diferentes fenómenos urbanos.

Uno de ellos es el incremento de población que desde el período de 1960 – 1970 tuvo una de las tasas de crecimiento medio anual más altas que ha tenido con un 4.53% debido al proceso de industrialización que se estaba dando en la ciudad en ese momento, volviéndose municipio receptor de población de pequeñas localidades y de otros estados; a este proceso de industrialización se le incorporo la estructura vial que ha sido de gran influencia en su crecimiento urbano ya que es guía del patrón de asentamientos de su área urbana.

Ese período fue el que tuvo mayor crecimiento en cuanto a su tasa de crecimiento medio anual así, en el período de 1970-1980 la tasa descendió a un 3.94%, los siguientes periodos tuvieron la misma característica: en el período de 1980-1990 fue de 3.24%, mientras que en el siguiente 1990- 2000 esta incremento un poco a 3.29% para descender de nuevo en 2000- 2010 a 2.08%. Esta disminución en el ritmo de crecimiento no significa que se haya perdido el dinamismo sino que este incremento de población ocasiono conurbaciones entre los municipios cercanos a Toluca, ocasionando un fenómeno de metropolización convirtiéndola en el núcleo urbano de la Zona Metropolitana del mismo nombre. Ocasionando que en Toluca se ubicaran la mayor parte de los centros administrativos y comerciales de la zona además de que albergara al 45% de la población total de dicha zona metropolitana.

De este crecimiento demográfico se desato el crecimiento de su zona urbana la cual tiene la característica que no ha sido debidamente tratada en los Planes de Desarrollo Urbano de Toluca ya que solo se expresan la cifras en cuanto a su crecimiento lo cual, es parte de la justificación de esta investigación. Durante el análisis de los Planes y la contextualización de Toluca y su dinámica urbana se encontró que el crecimiento del área urbana de Toluca tuvo un incremento del 276% durante el período 1983 a 2005, en coincidencia con la vigencia de los Planes de Desarrollo Urbano analizados.

En particular, mencionar que estos Planes reportan información para tres periodos: el Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca de 1983 el área urbana fue de 6, 270 hectáreas mientras que en el Plan de 1993 se reportó un total de 6, 505 hectáreas lo que representa un incremento del 9.6%. Diez años después, en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003 se registra un área de 16, 039.52 hectáreas con un incremento del último registro del 276%, sin embargo, y anticipando el análisis que se presenta en el capítulo cuatro de esta investigación, conviene mencionar que tanto la dinámica demográfica como la correspondiente a la expansión de la zona urbana solo se registran en los Planes a modo estadístico sin mencionar las posibles implicaciones o fenómenos que este crecimiento ha ocasionado en el territorio.

Así que para fines de esta investigación en primer lugar se realizó una contextualización de los procesos urbanos de Toluca y sus fenómenos, con el propósito de saber si sus Planes de Desarrollo Urbano han sido obsoletos ante su dinámica urbana.

Por lo tanto se parte de la **hipótesis** de que la metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano implementados en Toluca, no han tenido la evolución e innovación necesarias tanto en norma como métodos para abordar los nuevos fenómenos dados por las dinámicas urbanas que se presentan en la ciudad volviendo a los Planes obsoletos ante estas nuevas realidades urbanas, dejando de

cumplir su principal objetivo que es el ordenamiento y regulación del desarrollo urbano.

Para demostrar la hipótesis planteada, el **objetivo** de esta investigación es el análisis del contenido de los Planes de Desarrollo Urbano de Toluca y de sus estructuras con la finalidad de observar que su normatividad establecida y método presentan una ruptura con las nuevas dinámicas y fenómenos que se presentan en el territorio.

Este documento se ha estructurado en 4 capítulos, en el primer capítulo se presentan nociones acerca de los procesos de urbanización de manera teórica y algunas características que estos tienen y las consecuencias que han dejado como resultado de ser un proceso, ejemplificando lo anterior se habla de las Revoluciones de Ascher (2005), según él la última revolución dejó consecuencias y fenómenos nuevos reconocidas en las ciudades del siglo XXI, por lo tanto el objetivo de este primer capítulo es abordar que surge la necesidad de un cambio e innovación de PLU, retomando enfoques y herramientas existentes mencionadas por UN-HABITAT (2009) las cuales han tenido éxito en los contextos implementados.

En el segundo capítulo se abordan los antecedentes de la PLU en México sus instituciones, normas y métodos en materia de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano presentando en primer lugar la norma relacionada con la PLU federal y después estatal para dar paso a los contenidos que cada instrumento normativo ha establecido para los respectivos Planes en desarrollo urbano, de esta forma nos damos cuenta que las estructuras metodológicas establecidas en México desde los años 80 son las mismas que en la actualidad se están utilizando.

En el tercer capítulo, con base a las características dadas de los procesos de urbanización a nivel mundial y la necesidad de un cambio en la PLU impulsados por ellos, se hablará de los procesos urbanos en México para así dar énfasis a Toluca, objeto de estudio de esta investigación, describiendo la dinámica urbana que desde 1960 ha tenido y que se ha caracterizado por ser compleja poniendo en evidencia los fenómenos urbanos que en ella existen, la finalidad de contextualizar estos

fenómenos urbanos dados en Toluca es para observar que en ella los Planes de Desarrollo Urbano no toman en cuenta estas dinámicas.

En el cuarto capítulo, se realizó el análisis de los Planes de Desarrollo Urbano de Toluca en lo referente a estructuras metodológicas y contenidos, como referente tenemos la contextualización de las dinámicas urbanas de Toluca en tercer capítulo ya que se contrastó la dinámica documentada que se presenta en el territorio para observar que tan obsoletos han sido los Planes de Desarrollo Urbano en el territorio de Toluca.

Este ejercicio de la comparación y análisis de los contenidos de los Planes de Desarrollo Urbano con la dinámica de Toluca fue realizado a partir de las principales fuentes de información que fueron los Planes de Centros de Población Estratégico y Planes de Desarrollo Urbano Municipal que estuvieron vigentes en Toluca de los cuales se rescataron variables de sus estructuras que después se incluyeron en una lista de verificación para lograr el análisis conforme a la dinámica de Toluca.

Las variables de análisis son las siguientes:

- ✓ Fecha de aprobación
- ✓ Problemática
- ✓ Estrategia general; estrategia general de desarrollo urbano
- ✓ Perspectiva; pronóstico y prospectiva
- ✓ Objetivo
- ✓ Objetivos; objetivos generales
- ✓ Políticas; políticas de ordenamiento urbano

La metodología que se realizó para la investigación de este tema fue documental – comparativa dividida en tres partes:

1. Análisis de los Planes de Centro de Población Estratégico de Toluca y Planes Municipales de Desarrollo Urbano vigentes en Toluca.

2. Cotejo de variables elegidas de las estructuras de los Planes incorporadas en una lista de verificación

3. Comparación de las estructuras metodológicas de los Planes

Como apoyo a la comparación de las variables elegidas e incorporadas a la lista de verificación se presentarán anexos con los contenidos de cada una de ellas.

Finalmente, en el quinto capítulo se presentan los resultados obtenidos en la investigación de lo cual, podemos anticipar lo siguiente:

Al analizar las normas y métodos de PLU en materia de Planes de desarrollo urbano nos percatamos que desde 1980 con la institucionalización de la PLU en México con la LGAH, la SAHOP y con ello el Manual- SAHOP 1981 dado a conocer en 1981 no ha habido un cambio que realmente tome en cuenta las nuevas tendencias y dinámicas así como fenómenos urbanos que se refleje en las estructuras de los Planes o su contenido y en la normatividad tanto en el ámbito federal como en el estatal donde en 2001 se dio una actualización normativa pero solo eso a base de normas mas no en contenido de Planes de desarrollo urbano con el Código Administrativo del Estado de México y referente a PLU el Libro V.

Al comparar las estructuras y contenidos de los Planes de Desarrollo Urbano que se definen en la normatividad a nivel federal, se encontró que el Manual – SAHOP 1981 elaborado por SAHOP en 1981 sigue siendo la guía en la actualidad para definir los contenidos y las estructuras ya que al compararlo con los contenidos y estructuras a nivel estatal estos son a semejanza del propio Manual – SAHOP 1981.

Y por último, se comprobó la hipótesis de esta investigación, al comparar los contenidos de cada uno de los Planes que han estado vigentes en Toluca se observó que estos no tienen una actualización y congruencia con la dinámica y contextualización del período en el que estuvieron vigentes, volviéndolos obsoletos.

Con la ayuda de las variables de la lista de verificación señalada anteriormente y con la contextualización de la dinámica de Toluca del capítulo tres, se observó que

las variables seleccionadas no concuerdan con la realidad ya que la dinámica y fenómenos que se estaban dando cuando estaba vigente el Plan correspondiente, con la variable de fecha de aprobación se encontró que la actualización o realización de los Planes de desarrollo urbano en Toluca no son de manera consecutiva, no siguen una temporalidad dejando pasar, en algunos casos, muchos años para realizar el siguiente Plan, por ejemplo el primer Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca De 1985 el segundo se realizó 8 años después en 1993 y el tercero en un período más corto, 3 años después, en 1996 y el último Plan municipal de desarrollo urbano en 2003, de este Plan se elaboró un fe de erratas en 2005 donde se encuentran actualizaciones a manera estadística.

Con la segunda variable que es Problemática se observó que las del Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca de 1983 y 1993 son las mismas solo cambian la redacción de estas con un cambio en las cifras que se presentan, la Problemática cambia en el Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca de 1996 pero en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003 sucede lo mismo, hay un cambio pero solo en cifras y en redacción y como el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de 2005 es un fe de erratas, no hay cambio en esta variable.

La tercera variable que se eligió fue la de Perspectiva, Pronóstico y Prospectiva estas tienen el mismo fin en cada uno de los Planes correspondientes donde se encuentran al igual que la variable anterior solo se ven cambios en cuanto a redacción en cuanto a las tendencias a futuro que se plantean.

La cuarta variable se refiere a la Estrategia, esta se consideró dentro de la lista de verificación por la importancia que juega en el Plan y por lo tanto en el territorio ya que se refiere a cómo se va a afrontar la problemática en el futuro, pero lo que se encontró fue que estas estrategias no toman en cuenta la Problemática, que en primer lugar no está acorde al contexto, por lo tanto esta no es funcional al territorio.

La quinta y la sexta variable se hablan del objetivo y de los objetivos, el resultado que se encontró del análisis de estas variables es que en primer lugar, el objetivo

es incongruente con la problemática y en segundo lugar los objetivos no cambian en cada Plan, por lo tanto no hay una relación entre ellos.

Por último la séptima variable la cual es Políticas de Ordenamiento Urbano se encontró que en los 4 Planes se persiguen las mismas políticas.

Según lo anterior, nos podemos dar cuenta que las variables elegidas son de gran importancia para el buen desarrollo urbano del territorio la Problemática tiene gran incidencia ya que es lo que se observa en el territorio y parte central del Plan, y la estrategia es como se puede abordar la problemática entonces si ninguna es actualizada o incongruentes la una de la otra el Plan sirve para su aplicación en el territorio, siendo obsoletos.

De modo que la investigación concluye con una reflexión final acerca de los retos que la PLU tiene en Toluca, tomando en cuenta uno de los enfoques innovadores de UN-HABITAT (2009) el cual es las Nuevas Formas del Plan Maestro porque este tiene relación con la manera de abordar la PLU en México y en el Estado de México ya que son utilizados los Planes de Desarrollo Urbano y podría ser una estrategia para la innovación de éstos.

Capítulo I. Las cuestiones urbanas y la necesidad de un cambio en las herramientas de la Planeación Urbana

El propósito de este capítulo es dar a conocer la necesidad de un cambio en las metodologías y técnicas de la PLU aplicadas a la ciudad.

El contenido de este capítulo se detallará a través de 4 subcapítulos; en el primero se darán a conocer qué son los procesos de urbanización y sus rasgos característicos los cuales hicieron necesarios el ordenamiento de las ciudades abordando también las consecuencias de dichos procesos los cuales Ascher (2005) nos ejemplifica a través de las revoluciones urbanas que han caracterizado los cambios en las ciudades desencadenando la última revolución con problemas trascendentales que se caracterizan por tener una gran dinámica en todas las ciudades del mundo así como diferentes cuestiones y necesidades a solucionar.

En el segundo subcapítulo se darán a conocer las dinámicas y los fenómenos de las ciudades actuales las cuales ponen en discusión el papel de la PLU ante los nuevos contextos, para dar continuidad al por qué del cambio en la PLU en el tercer subcapítulo se hablará sobre la PLU su objeto de estudio y su fin, surgiendo la necesidad de un cambio ya que en la actualidad los fenómenos dados en la ciudad han rebasado sus metodologías y técnicas de ordenamiento y solución urbana, por lo tanto conoceremos algunas de las nuevas tendencias y enfoques que UN-HABITAT (2009) nos da a conocer los cuales se están dando entorno a la PLU. Y a modo de conclusión, se presentará en el subcapítulo cuarto los retos a los cuales la PLU se enfrenta y las posibles soluciones que se le dan. Y para dar continuidad al Capítulo II se mencionará uno de los enfoques que para fines de este trabajo de investigación sobresale de los demás ya que es la técnica de PLU que se ha utilizado en México, los Planes Maestros haciendo referencia en México a los Planes de Desarrollo Urbano Municipal.

1. Nociones sobre procesos de urbanización

Una de las variantes que las transformaciones de la sociedad humana han ocasionado es el proceso de urbanización, el cual se manifiesta en el territorio, en la ciudad haciendo referencia a la ciudad como una porción concreta del espacio, claramente delimitada, con una organización y morfología características, donde dicho espacio es el elemento de interacción con la población que ocupa, que lo ha creado, lo utiliza y lo transforma siendo el espacio el soporte y el resultado de las interacciones sociales y del proceso de urbanización(Vidal y Vinuesa,1991).

Los procesos de urbanización son una serie de transformaciones que van teniendo lugar a lo largo del tiempo y mediante las cuales algo que no era urbano adquiere dicho carácter. La urbanización es el fenómeno del crecimiento de los asentamientos humanos en las ciudades los cuales se agrupan por la necesidad de producir sus medios de subsistencia así como de seguridad, la urbanización está condicionada por la interacción entre otras, viéndose una dinámica de la urbanización al producirse reagrupamientos de diferentes ciudades, de diferentes grupos de población. (Vidal y Vinuesa,1991)

Gustavo Garza nos menciona que la urbanización

“...es el proceso de transformación paulatina de la estructura y súper-estructuras rurales y súper-estructuras urbanas”. (Garza, 1985: 40)

Asimismo Bernárdez y Rodríguez (2000) conceptualizan a la urbanización como aquella concentración sin precedentes de personas, actividades, informaciones y conocimientos y la consideran como procesos de larga duración, que involucran fuerzas y estructuras que parecen indomables o, al menos, fuera de control directo o inmediato del hombre.

Agregando que el proceso de urbanización es un hecho social, el cual se acentúa durante la Revolución Industrial, ya que las actividades industriales ocasionaron un efecto de concentración de población en las ciudades, ya que las ciudades se volvieron focos de atracción económica pues era donde se encontraban las industrias y por lo tanto el empleo además que la actividad comercial se benefició

de la concentración de la demanda, o sea de la concentración de la población logrando que los asentamientos fueran más estables alcanzando un desarrollo comercial aumentando su potencial de concentración y de relación así como su capacidad para interactuar con centros urbanos de otras áreas.

De manera simple la urbanización es el aumento de la población urbana sobre la rural, reflejándose en el aumento del número de las ciudades así como de los habitantes de ellas. La población citadina se reconoce al momento en que se empiezan a cambiar las actividades agrícolas por otras diferentes como servicios, industria confiriéndole al centro de población el carácter de ciudad donde se generan y gestionan las interrelaciones y los intercambios.

Con el propósito de saber el porqué de los procesos de urbanización, de cómo se han dado y algunas de sus características a continuación Ascher (2005) nos ejemplifica éstos a través de revoluciones, las cuales son consideradas como cambios importantes en las ciudades a través de procesos de urbanización.

1.1. Revoluciones urbanas

Siendo las ciudades foco de atracción de la oferta de empleo y de los mercados la industria se concentró en ellas, dándole a la ciudad nuevas características de producción adquiriendo mayor dinamismo tanto económico como demográfico. La urbanización es colaboradora del crecimiento de la actividad industrial y terciaria por la implicación que tienen en ella los flujos migratorios campo-ciudad y las modificaciones que causan estos flujos en las estructuras sociales y formas de vida ya que este desplazamiento hace que la población se establezca en otra actividad al llegar a la ciudad diferente a labores del campo, lo que conlleva a la especialización y diversificación de actividades, esta concentración de población se une con el desarrollo de los transportes y comunicaciones resultando el fenómeno de la expansión y la difusión urbana (Vidal y Vinuesa, 1991).

Ascher, (2005) nos menciona un factor más sobre los condicionantes de los procesos de urbanización además de la Revolución Industrial, el cual es el desarrollo de los transportes y comunicaciones.

A todo lo anterior Ascher, (2005) ha caracterizado los procesos de urbanización que han llevado a la ciudad actual así como los fenómenos que éstos han ocasionado, lo divide en 3 revoluciones las cuales se entienden como el desarrollo de las ciudades y de la urbanización.

Por lo que ejemplifica el proceso de urbanización mediante 3 revoluciones urbanas, siendo la modernización el proceso de transformación de la sociedad donde el núcleo de su dinámica consiste en el cambio el cual se da por el progreso llevado a cabo a través de las revoluciones. Los cambios que han tenido las ciudades en cuanto a sus formas de vida y organización llegan a una última revolución a travesando por la revolución de la ciudad clásica y la ciudad industrial, punto que se debe de reflexionar acerca de los cambios y técnicas para tener una mejor ciudad en la cual converja lo social, político, económico y ambiental.

A continuación se detallan las revoluciones urbanas consideradas por Ascher (2005).

La primera revolución, la revolución de la ciudad clásica, sucede del fin de la Edad Media de la ciudad medieval al inicio de la Revolución Industrial observándose un cambio total en el pensamiento pues del completo orden social regido por la religión o iglesia como institución se da un vuelco con el nacimiento del Estado-Nación dividiendo a las normas morales de las sociales además del desarrollo de las ciencias y el capitalismo como forma de producción. Se dejan atrás las ciudades amuralladas y se separa lo público de lo privado siendo más diferenciada para los individuos y estos más autónomos. La ciudad se considera moderna porque ya se tiene la necesidad de mirar a un futuro el cual pueda ser controlado tanto su crecimiento poblacional como su esparcimiento territorial.

La segunda revolución urbana se caracteriza por la aparición del capitalismo como modo de producción, se comenzó por la revolución industrial la cual se caracterizó por la producción en masa de bienes y servicios lo que provoco la expulsión del campo a mucha población hacia las ciudades caracterizándose por un proceso de migración campo-ciudad, donde se ubicaban las industrias ocasionando un

incremento demográfico en ellas y por obvias razones su expansión espacial ya que eran vistas como la principal oportunidad de desarrollo, y al no controlar este crecimiento y dejarse llevar por los avances tecnológicos y procesos técnicos las ciudades se vieron inmersas en crisis económicas, políticas, sociales y religiosas.

Una de las principales crisis sociales y territoriales que se dieron fueron las periurbanizaciones, las cuales eran asentamientos de población pobre en territorios precarios sin servicios públicos, puesto que los Planes o proyectos así como el Estado solo se enfocaban al crecimiento industrial, durante esta revolución la organización de las ciudades era basada en las preferencias de la industria bajo enfoques económicos como fordismo y taylorismo. Dando lugar a la organización de las ciudades bajo la zonificación de los usos de suelo.

En esta segunda revolución urbana uno de los aspectos que contribuyó a la configuración de las ciudades en occidente fue el Estado bienestar con la distribución de servicios públicos a la población viéndose obligados a adentrarse más al urbanismo para lograr una distribución territorial racional, equitativa y social en las ciudades. Así que las formas urbanas fueron diferenciadas de la primera revolución, esto ya en teoría y en los contextos de cada ciudad y país, es en esta etapa donde los fundadores del urbanismo, especialmente Haussmann, Cerda, Sitte, Howard y, Le Corbusier coinciden en que las ciudades se deben de acoplar a la sociedad industrial, además de que las ciudades y el urbanismo experimentaron una transformación ya que se basó en una racionalidad simplificadora mediante la planeación, las zonificaciones monofuncionales y las estructuras urbanas jerárquicas, donde la producción, el consumo masivo, las zonas industriales, las zonas comerciales así como los equipamientos colectivos, servicios públicos y viviendas sociales eran el alma del urbanismo.

En estas dos revoluciones urbanas se vieron plasmadas y diferenciadas las maneras de pensar, producir, utilizar y gestionar la ciudad originándose las primeras utopías, modelos y el propio urbanismo para dar continuidad con la tercera revolución urbana, así que las dos revoluciones anteriores fueron desencadenando varias circunstancias que ahora la ciudad actual debe de contraatacar ya que los

cambios ocurridos en dichas revoluciones presuponen cambios importantes en cuanto al concepto, producción y la gestión de las ciudades abriendo camino a una nueva revolución urbana moderna con nuevas actitudes frente al futuro con proyectos y formas de pensar y actuar diferentes.

Por último, la tercera revolución urbana se da a finales del siglo XX, produciéndose cambios individuales que impactan en la sociedad y estos en el territorio, caracterizándose por una sociedad más racional, mas individualista y por lo tanto más diferenciada volviéndose cada vez más compleja la vida y las relaciones sociales ya que se le agregan nuevos conocimientos relacionados con los avances científicos y tecnológicos que de la mano con los medios de transporte, conectividad y las telecomunicaciones los límites espaciales y temporales desaparecen dentro del territorio además de cambios importantes en relación a lo económico ya que hay un cambio en cuanto al capitalismo industrial, donde la explotación de materias primas era el motor de producción en las ciudades para el consumo de bienes, alterándose a un capitalismo cognitivo el cual se basa en la producción, apropiación venta y uso del conocimiento, información y procedimientos haciendo dependiente de este capitalismo cognitivo al capitalismo industrial impactando estos fenómenos en el territorio a través de 5 cambios que caracterizan la tercera revolución urbana, los cuales son según Ascher (2005) los siguientes:

- a) La metapolización: considerada cuando las ciudades cambian de escala y de forma, se trata de nuevos territorios urbanos donde lo más importante es la aglomeración de las riquezas tanto humanas como materiales, siendo el resultado de la globalización y la división del trabajo a nivel mundial, la funcionalidad de estos territorios es ofrecer un amplio mercado de trabajo con servicios de alto nivel a través de equipamientos, infraestructuras y comunicaciones internacionales adentrándose a la competitividad urbana, apoyando dicha competitividad y desarrollo en los medios de transporte y de almacenamiento, de bienes, información y personas como en las tecnologías que mejoran el rendimiento de estas.

- b) La transformación del sistema de movilidad urbana: Siendo esta transformación una de las más importantes para llegar a la globalización y a la metapolización ya que son las tecnologías de transporte y comunicación las que producen su desarrollo como las TIC las cuales no reemplazan a los transportes ni el contacto directo sino simplemente contribuyen a la mejora y transformación de las estructuras espaciales.
- c) La recomposición social de las ciudades: Esta recomposición se refiere a la individualización creciente y diferenciada entre los individuos de la sociedad ya que controlan su espacio y tiempo para lo cual utilizan las nuevas tecnologías que les abren la posibilidad de desplazarse y comunicarse de forma más libre requiriendo el desarrollo de medios de comunicación y de las telecomunicaciones que permitan la modificación del tiempo y del lugar, de las actividades individuales y colectivas provocando dificultades en las funcionalidades de los equipamientos y servicios públicos ya que ahora deben de hacer frente a esta individualización colectivizada con la similitud de que sean equitativos para toda la sociedad.
- d) La redefinición de las relaciones entre intereses individuales, colectivos y generales: En el contexto de la tercera revolución urbana los vínculos sociales se caracterizan por ser débiles pero más numerosos y variados, llamándola sociedad hipertexto, la cual trae consecuencias en el territorio y en las instituciones siendo necesaria la redefinición de los intereses colectivos y la toma de decisiones públicas. Esta sociedad hipertexto reclama una democracia más procedimental y deliberada, a partir de la solidaridad la cual debe de ser más reflexiva y comprensiva hacia las personas y los variados intereses presentados individualmente
- e) La ciudad de los riesgos: En las revoluciones anteriores la seguridad era la clave para garantizar la protección de los individuos, por lo que se pretendía controlar el futuro a través del conocimiento y la medición de las probabilidades que produjeran algún riesgo, en la sociedad hipertexto el

riesgo se considera una cuestión clave y permanente en las acciones y en la vida a través de una paradoja de que así como la seguridad aumenta los riesgos aumentan también gracias al avance de las tecnologías considerándose armas de doble filo, guiándose por el principio de precaución .

Para finalizar con las revoluciones de Ascher (2005), las cuales se resumen en el esquema 1, él menciona estas 5 características como consecuencia de las dos revoluciones anteriores, dados por los procesos de urbanización en ellas, finalizando en que es necesario un nuevo urbanismo, en esta tercera revolución, para abarcar todas las necesidades de la sociedad en el territorio.

Esquema 1: Revoluciones Urbanas según Ascher (2005)



Fuente: Elaboración propia en base en "Los Nuevos Principios del Urbanismo" (Ascher, 2005)

Al observar estos cambios Ascher (2005) reconoce que se han transformado las ciudades y sus necesidades, nos menciona que la sociedad contemporánea se transforma de una manera rápida entrando a una nueva fase llamada "modernidad" que se caracteriza por la evolución tanto de las formas de pensar y de actuar reflejándose desde las ciencias hasta las formas de como relacionarse,

transformándose de prisa dejando atrás el espacio construido. Por lo tanto, las consecuencias de estas tres revoluciones urbanas, presuponen cambios importantes en cuanto al concepto, producción y la gestión de las ciudades.

Vidal y Vinuesa (1991) nos dan la pauta para hablar sobre las consecuencias de los procesos de urbanización, como anteriormente desatados por las dos primeras revoluciones urbanas, nos mencionan consecuencias de estos, consecuencias más simples que se pueden ver a simple vista , tales como:

- Aumento de la población que vive en las ciudades;
- Aumento del número de ciudades, expansión del espacio urbanizado;
- Crecimiento de los sectores de actividad industrial y terciaria;
- Profundas modificaciones en las estructuras sociales y en las formas de vida;
- Reorganización del sistema de asentamientos, donde las formas de vida urbana tienden a propagarse por todo el territorio y todas las actividades a organizarse en función de una red de ciudades.

Concordando con lo anterior los procesos de urbanización o como los considera Ascher (2005) las revoluciones urbanas han dejado consecuencias permanentes marcadas en el territorio las cuales no se han tomado en cuenta con la debida pertinencia, tienen la similitud de que los sistemas de asentamientos humanos se relacionan directamente con el crecimiento urbano, la revolución del pensamientos de sus habitantes y sus formas de vida así como de las actividades económicas de las ciudades.

En resumen, la urbanización es un proceso de intento de organización social, espacial, económica y cultural en un territorio, en la ciudad, con el único fin de hacer dicho territorio agradable y apto para la supervivencia de la sociedad buscando la organización más adecuada donde la Revolución Industrial es situación importante ya que logra marcar un antes y un después de la urbanización gracias a la cuestión de la migración campo-ciudad y las actividades económicas. Por lo tanto es en el contexto de la urbanización cuando se da la necesidad de planear el crecimiento de las ciudades y el aprovechamiento de sus recursos, pero los territorios se muestran

amenazados por la gran dimensión que estos procesos han alcanzado entrando a nuevos contextos territoriales y sociales emergentes de las ciudades del siglo XXI. En el siguiente apartado se abordarán las nuevas dinámicas en la ciudad en el siglo XXI, dadas por los procesos de urbanización a fin de conocer las nuevas dinámicas que se están dando y sobre todo reconociendo en las ciudades actuales.

2. Nuevas dinámicas de la ciudad del siglo XXI

Como se observó en el apartado anterior la gran dinámica que han tenido los procesos de urbanización desde la Revolución Industrial hasta la actualidad han desencadenado fenómenos que ya no son posibles de sobre llevar de manera como se hacía tiempo atrás. Esta gran dinámica se contextualiza en las personas que viven en las ciudades, por ejemplo hace un siglo el 5% de la población mundial vivía en sistemas urbanos, la tasa de crecimiento urbano entre 1950 y 2006 fue de 2.6%, mientras que para 2007 el 49% de la población vivía en ciudades como tendencia de este proceso se calcula que para 2050 el 70% de la población sea urbana.(UN-HABITAT, 2009)

Por su parte en América Latina y el Caribe en la década de 1990 se destacaron por tener una de las tasas de urbanización más altas a nivel mundial, en 1996 un 74% de los habitantes de esta región habitaba en centros urbanos encontrándose 4 de las ciudades más habitadas del mundo, entre ellas, Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro.(Naciones Unidas, 1999)

Este fenómeno de urbanización ha provocado cambios socio espaciales, donde un porcentaje mayor de población ya habita en las ciudades, han traído problemas en dirección a la fragmentación, la separación y la especialización de las funciones y usos de las ciudades así como también nuevas cuestiones ambientales, económicas y socio-espaciales las cuales deben de ser reconocidas institucionalmente ya que se generan nuevas estructuras espaciales en las ciudades, como por ejemplo se prevé que en las próximas décadas existan mega-ciudades con 10 millones de personas así como hiper- ciudades con 20 millones de

habitantes para estos cambios se necesitan acciones en las cuales esas personas encuentren a la ciudad habitable y socialmente equitativa (UN-HABITAT, 2009).

Por tal motivo es necesario encontrar nuevas técnicas para su ordenamiento y desarrollo de estas nuevas ciudades, ya que en la actualidad ya no basta con zonificar las ciudades a modo del capitalismo para que funcionen de una manera coordinada con la población y los medios de producción, ya que entramos en otra etapa llamada globalización donde se notan las diferencias entre los países en desarrollo y los desarrollados de forma marcada dadas por los diferentes procesos de urbanización que han tenido éstos. En el siglo XXI nuestras ciudades están siendo atacadas por nuevos fenómenos teniendo efectos que inciden en ellas como: el cambio climático, agotamiento de recursos, la inseguridad alimentaria y la inestabilidad económica, estos factores nos llevan a la necesidad de remodelar los ámbitos urbanos y rurales con la búsqueda de que sean ciudades sostenibles con un ambiente seguro, económicamente productivos y sobre todo socialmente inclusivo.

Las diferencias en las formas de urbanización de los países en vías de desarrollo y países desarrollados siguen marcadas y seguirán ya que por ejemplo en Europa se tiende a un decrecimiento en su población, mientras que en los que se encuentran en vías de desarrollo se experimenta y se seguirá experimentando un rápido ritmo de urbanización, esto es preocupante ya que la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas lo cual debe y tiene que ser prioridad para los gobiernos locales a manera de establecer los métodos y técnicas eficientes para lograr una buena calidad de vida a sus habitantes, ya que esta expansión urbana y económica ha conducido a una utilización ineficiente de los recursos naturales como lo es la tierra y la energía (UN-HABITAT, 2009).

Las características de los procesos de urbanización han llegado a un grado tal de complejidad expresadas en las ciudades que éstas han demostrado su capacidad y variedad de acoger a estas complejidades, como lo son las aglomeraciones urbanas que son una forma de organización urbana característica del mundo actual, reuniendo mayor grado de complejidad ya que son construcciones acumuladas con

grados de cohesión variable y diversidad, por lo que a continuación se describirán fenómenos socio-territoriales causados por las nuevas dinámicas de urbanización por diversos autores que consideran diferentes cuestiones urbanas de la actualidad como lo referente a la ciudad y las aglomeraciones. Para objeto de conocer la complejidad en la que se encuentra hoy el fenómeno de la urbanización.

“Observar lo que acontece en el mundo en la cuestión de la urbanización a finales del siglo XX y principios del siglo XXI se puede convertir en un empeño nada susceptible de ser percibido como cosa simple”(Ramos, 2004; 7)

A continuación se describen expresiones dadas en las ciudades las cuales han sido laboratorios de diferentes manifestaciones puesto que estas tienen la gran capacidad de mutar y transformarse, estas expresiones son fenómenos de naturaleza urbana, dadas por el propio fenómeno.

2.1. Ciudad difusa

Indovina (1990) observando desde una perspectiva donde el fenómeno de la urbanización ya no es lo que se daba por establecido adquiriendo en la actualidad nuevas cualidades se parte del punto en que los asentamientos humanos han adquirido nuevas transformaciones. La *ciudad difusa* tiene como antecedente la urbanización difusa, ésta se da, no generalmente, a través de los siguientes estadios:

- Ciudades insertas en un espacio agrícola
- Ciudades rodeadas por campo urbanizado
- Una única gran ciudad con algunas zonas de campo incorporadas a ellas

Estos estadios se refieren al ciclo del desarrollo social – económico que conlleva la urbanización difusa, en primer lugar se da por la mejora económica persiguiendo mejores condiciones de vida , personas que vivían de las actividades agrícolas donde la vivienda es la protagonista ya que se cambia la tipología de esta pero no se cambian las costumbres de las personas que las habitan además de que prefieren lugares fuera del centro de la ciudad dado por el precio de las viviendas

pero se enfrentan al problema de la falta de infraestructura y servicios. Por lo tanto el asentamiento se da en forma de islas alrededor del centro además de que existe una insatisfacción por la ciudad ya que la concepción del habitar para las personas de este estrato social es diferente al que se encuentra en la ciudad concentrada.

La principal diferencia que se encuentra en la modificación territorial del fenómeno de la *ciudad difusa* es la cantidad de población que se dispone siendo un asentamiento amplio pero de baja densidad donde el problema es la dotación de servicios e infraestructura, donde en el lugar se ofertan a mayor disponibilidad los servicios metropolitanos que los urbanos o privados.

Además se caracteriza por:

- Una masa consistente de población, servicios y actividades productivas dispersas en el territorio, con la característica de que no hay una adecuada red de infraestructura ni de servicios articulados a las zonas habitacionales. Donde el servicio brindado es el metropolitano y se hace necesaria psicológicamente y física la utilización del automóvil ya que los servicios metropolitanos se dan en un área muy extensa.
- Dispersión de la población con configuración espacial de baja densidad
- Conexiones múltiples de tipo horizontal

Por lo que cuenta con una conexión entre los diferentes puntos de la ciudad de tipo horizontal siendo de alta movilidad, lo que hace referente a que nos encontramos con nuevas jerarquías en la ciudad como lo son las zonas metropolitanas con independencia en sus subdivisiones administrativas lo que causa problemas en el control y distribución de la población y los servicios agravando la situación de la exclusión social.

Ejemplificando una ciudad difusa, se habla de zonas metropolitanas donde es muy difícil de encontrar el principio de unidad o un orden urbano y siendo una realidad territorial de la *ciudad difusa* son las zonas que se reconocen como dormitorios estos espacios son dados por que el tejido urbano aborda territorio construido de

centros tradicionales convirtiéndose estos en nudos de la ciudad difusa. Viéndose la complejidad urbana como diluida.

2.2. El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad

Choay (1994) se pregunta si la urbanización es sinónimo de producción de la ciudad, esto refiriéndose a que Europa en la actualidad es totalmente urbana, admitiendo que la ciudad es un fenómeno demasiado complejo con fenómenos simples.

Menciona los diferentes pensamientos urbanistas en torno a las ciudades Europeas como la ciudad lineal, ciudad máquina, la *garden city* las cuales son vistas como un proceso que culmina en la mutación donde lo urbano contradice a la ciudad. Esta mutación se da por la innovación en los transportes que logran una fácil comunicación a distancia, como los trenes, aviones, telefonía celular estas innovaciones les confiere a los usuarios una especie de *ubiciudad*³. Pero también estas innovaciones le confieren una característica opuesta a la ciudad ya que por un lado se sitúa la tendencia de concentración en las megalópolis pero por otro lado las actividades se dan en las periferias.

Otra característica que nos permite observar el rompimiento de lo urbano y de la ciudad es cuando las redes de servicios tienden a sustituir a lugares estáticos.

Por lo tanto desde una perspectiva global de la urbanización y sus efectos como resultado de los medios de comunicación, transporte y la cultura aporta nuevas jerarquías urbanas, las figuras territoriales que delimitaban lo rural-urbano cada vez se reducen más dando paso a las megalópolis, conurbaciones, comunidades urbanas, tecnopolis y polos tecnológicos cambiando la urbanidad, olvidándonos de la ciudad lineal, lo cual nos conlleva a que es necesario pensar en lo urbano en

³ *Ubiciudad*, es un tipo de sentimiento que se presenta en la población de las ciudades al sentirse que están en varios lugares a la vez, esto dado gracias a la rapidez de los desplazamientos y de redes de comunicación y a la alta velocidad de la circulación de la información que en la actualidad se dan en las ciudades.

cuanto a cambiar las formas de ordenación urbana pero teniendo en cuenta la inclusión social.

Por lo tanto se da la necesidad de pensar en qué es lo urbano hoy en día ya que considera que es puesto a ciudad ya que se niega una realidad que resulta demasiado difícil de abordar.

2.3. Seis discursos sobre la postmetropolis

Por su parte Soja (1995) nos menciona que las ciudades se siguen transformando y visto desde una visión más de la morfológica, los discursos a continuación dados son la manera de la expresión de una serie de crisis radicales, las cuales se dieron por la reestructuración urbana ocurrida en los últimos 200 años.

También reconociendo que a la metrópolis actual le han causado consecuencias los pasados procesos de urbanización que combinados con los actuales se dan nuevos procesos de urbanización, por lo que el prefijo *post* se refiere a las formas postmodernas que la vida urbana ahora tiene como desafío.

Con una visión macro urbana, refiriéndose a que los procesos de urbanización han ocasionado nuevas jerarquías urbanas después de la metrópolis con nuevas morfologías urbanas como:

- ✓ *La Flexity* donde se da una reestructuración económica-política de la urbanización de acuerdo con la formación de la metrópolis industrial postfordista con una especialización más flexible;
- ✓ *La Cosmopolis* dada bajo el proceso de globalización donde ella está inmersa en el capital urbano, el trabajo y la cultura y con una nueva jerarquía de las ciudades globales;
- ✓ *Exopolis* que trata sobre la reestructuración de la forma urbana con ciudades exteriores y post-Suburbanas;
- ✓ Metropolaridades donde como el nombre lo dice surgen nuevas polarizaciones y desigualdades;

- ✓ Los Archipelagoscelarios donde se dan los espacios cerrados ciudades fortalezas y por último;
- ✓ Las Simcities donde sobre sale la imaginaria reestructuración urbana y la creciente hiperrealidad de la vida diaria con una simulación del urbanismo de la vida diaria como parque temático.

Las morfologías del tipo de ciudades anteriores no deja de lado la atención a las demás estructuras sociales, políticas y económicas por lo que no se puede poner resistencia a la actualización en la gestión de las ciudades y territorios ya que sin duda la urbanización está siendo muy cambiante y dinámica apareciendo con nuevas formas, fenómenos y problemas por lo que también debemos de encontrar e implantar los mecanismos pertinentes para su buena gestión ya que los métodos y técnicas se están enfrascando en las ciudades centrales donde solo se bastan con la zonificación y mediante ese planeamiento se espera el desarrollo de la ciudad, ahora las ciudades son más que eso son megaciudades, ciudades mundiales y ciudades globales, donde las ciudades no solo tienen impacto por su morfología sino también por su función y el impacto que tienen en el sistema urbano, las cuales se definen como centro de poder político a nivel nacional e internacional y de organizaciones relacionadas con el gobierno; centros de comercio nacional e internacional, centros de actividad profesional, centros de acumulación y difusión de información, centros de consumo de cultura, arte y ocio. (Hall,1992)

Todos estos tipos urbanismo ó de formas en que se están dando las ciudades, nos dan pauta para hablar de los problemas a los que se enfrentan ellas y se enfrentarán las zonas urbanas en las próximas décadas por lo que es necesario conocer los retos demográficos y ambientales que se avecinan.(Ramos, 2004)

2.4. Los procesos en México

Siguiendo con las nuevas estructuras urbanas, Duhau y Giglia (2008) nos dan a conocer conflictos encontrados en torno al destino y usos del espacio urbano en la Ciudad de México, las cuales se logran observar diariamente a simple vista o

indirectamente, pero estas problemáticas no son solo de esta ciudad, también afectan a otras ciudades del mundo.

Estos conflictos encontrados en la metrópolis de la Ciudad de México, llamados *ciudades* (ver esquema 3), se encontraron a través de dos criterios, el primero, la observación en cuanto a la relación con la vivienda y el espacio privado también en la relación en cuanto al espacio colectivo (ya sea público, privatizado, comunitario y condominal que es específica de cada contexto urbano). El segundo la comparación de las prácticas y usos de estos espacios o *ciudades* con el espacio metropolitano.

En cada tipo de *ciudad* se expresan los factores que dan pauta al orden local y al desencadenamiento de conflictos que generan el desorden.

2.4.1. La Ciudad del espacio disputado

El espacio disputado: la ciudad central resultado de diferentes modalidades de producción de lo urbano, lo caracteriza la multiplicidad de actividades en el territorio así como los usos de suelo basados en los usos de suelo mixto en él, “los han convertido en áreas urbanas que al mismo tiempo que conservan el uso habitacional operan como áreas centrales, aunque no necesariamente a escala metropolitana, al menos a escala de una zona o área metropolitana” (Duhau y Giglia, 2008: 201).

Lugar donde se relaciona el patrimonio histórico de una ciudad con la metrópoli quedando en los suburbios, territorio el cual es considerado el *más urbano* dado que tiene una mejor ubicación, servicios y las vialidades tienen una conexión con el resto de la metrópoli ya que, en el caso de la Ciudad de México, en la segunda mitad del siglo XX representaban lo avanzado que estaba la ciudad a comparación con el campo, donde las relaciones son más de parentesco y tienden a ser frecuentadas por habitantes que no residen en ella, dada la conexión que tiene con el resto de la metrópoli. Es el contexto donde coexisten los usos residenciales con los no residenciales, el comercio establecido y los servicios formales así como los edificios de oficinas ya que es un lugar de atracción para habitantes como empresarios ya que la afluencia constante de frente facilita el uso recreativo y el desarrollo de una sociabilidad urbana.

2.4.2. La Ciudad del espacio homogéneo

El espacio homogéneo resultado de la urbanización mediante fraccionamientos destinados al uso habitacional donde lo que se encuentra es la restricción solo al uso de suelo privado, a comparación del anterior, solo por sus moradores y las personas de seguridad, donde se pueden observar ordenadas viviendas unifamiliares tanto con características de homogeneidad del hábitat privado como la homogeneidad social, producto de una lógica de mercado y promotores inmobiliarios destinadas a un público en específico que buscan la exclusividad residencial. Lo que los residentes de este tipo de ciudad buscan es el carácter de tranquilidad y seguridad que ya no se encuentra en el resto de la metrópoli pero estos fraccionamientos no gozan de la centralidad ni de ubicación favorable, como lo goza la ciudad central, mostrando procesos de auto segregación y amurallamiento.

2.4.3. La Ciudad del espacio colectivizado

Una forma más de producción del espacio habitado se refleja en el espacio colectivizado: la ciudad de los conjuntos habitacionales los cuales son aglomeraciones de edificios de varios niveles que rompen con la continuidad del tejido urbano circundante. “En diferentes ciudades del mundo los conjuntos urbanos de vivienda de interés social están asociados con la tesitura del pensamiento arquitectónico y de las políticas sociales, que apunta abiertamente a producir lo urbano” esta tipología de la vivienda intenta imitar la ciudad ya que dicho espacio es auto gestionado por parte de las constructoras y la comunidad residente donde se tienen espacios colectivos y se dan las relaciones sociales que traen consecuencias determinándolos como lugares conflictivos, ya que en primera es una solución para el problema ante la carencia de vivienda, donde los residentes llegan sin conocer a los vecinos en ambientes que no son los que ellos prefieren, teniendo que adaptarse tanto a la localización como al tipo de vivienda hablado de una sociabilidad obligada. Teniendo como otra consecuencia, que al no sentir pertenencia al lugar las cosas pasan a no ser de nadie y por lo tanto se descuidan

y abandonan teniendo problemas en los espacios comunes. (Duhau y Giglia, 2008: 295)

2.4.4. La Ciudad del espacio negociado

El asentamiento de familias en condiciones precarias, comúnmente a márgenes de la metrópoli le da el nombre de ciudad del espacio negociado, asentamientos que tienen carácter de irregularidad jurídica, terrenos alejados de la urbanización y por lo tanto sin servicios urbanos básicos. Definen a este proceso de poblamiento periférico como un proceso de domesticación del espacio paulatino y colectivo con condiciones iniciales inapropiadas para el habitar con una buena calidad de vida dada, como se mencionó anteriormente, por la escases de los recursos básicos y el aislamiento relativo a las áreas urbanas. Lo cual genera condiciones durables de precariedad generalizada que se vuelven crónicas, y que peor aún, los pobladores las toman como normales. Además por falta de atención del gobierno a estas zonas se encuentran reglamentadas a partir de arreglos no escritos acordados entre los habitantes aprendiendo a sobre llevar estas características de la ciudad del espacio negociado.

Los pueblos también han sido adentrados en la metrópoli pero han tratado de mantener su realidad social y cultural

“...los pueblos representan hoy una de las caras más emblemáticas y complejas de la diversidad cultural en la metrópoli, por su carácter profundamente otro con respecto al orden urbano moderno” (Duhau y Giglia, 2008: 362)

ya que es lo local de la ciudad, es el inicio del proceso de urbanización. La entrada de la dinámica metropolitana se da por la subdivisión de los predios que se convirtieron en colonias populares dando origen a un espacio complejo ya que también se pueden encontrar enclaves de residenciales de lujo en ellos aunque muy autónomos referentes a los pueblos sus tradiciones y costumbres. Los pueblos contrastan con el cosmopolitismo de la metrópoli ya que éstos, los pobladores, tratan de que sus tradiciones y usos y costumbres no se pierdan pero también les es necesario incorporarse a ese cosmopolitismo. La llegada de la metrópoli a los

pueblos tiene implicaciones como la pérdida de lugares que antes eran de uso común y ahora han sido privatizados pero por otro lado también son beneficiados con la introducción de servicios básicos beneficiándose de manera colateral. Otra situación a la que se encuentran los pueblos dentro de la metrópoli es que tienen a situarse en una extraterritorialidad en cuanto a las entidades político-administrativas así que se basan en sus valores compartidos en la comunidad y se llegan a concebir como entidades que pueden autogobernarse y autogobernarse bajo su propia justicia, aunque no es solo de los pueblos el querer tener su propio control del territorio, esto también se da en las comunidades encerradas de lujo o residenciales los cuales contratan policía privada para tener el control del territorio. Ambos, los pueblos y los residenciales, tienden a aparecer en la metrópoli como “mundos o islas” aparte. (Duhau y Giglia, 2008: 362)

2.4.5. La Ciudad del espacio insular

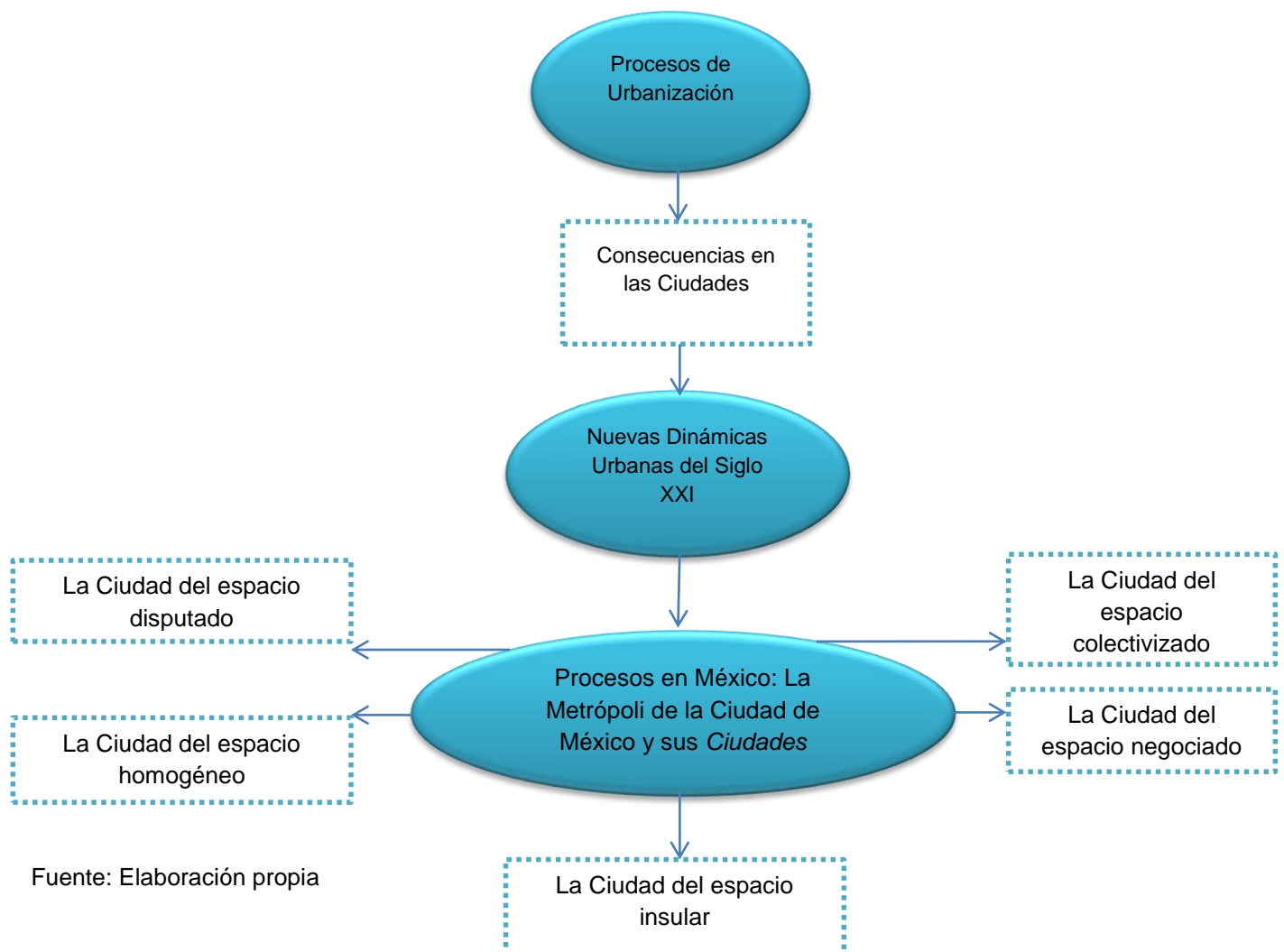
Otro espacio que se impone en la metrópoli es el llamado espacio el cual determinan como *urbanismo sin urbanidad*, en este tipo de ciudad el espacio público tiende a desaparecer ya que se compone de espacios pensados para ser mono funcionales y seguros quedando atrás las características del espacio abierto, son un conjunto de

“... constelaciones discontinuas de fragmentos espaciales, piezas funcionales y segmentos sociales”(Castells 1999: 438).

Este nuevo espacio insular se compone tanto de los asentamientos de clases altas como de los conjuntos urbanos los cuales son para las clases media-baja agregando los centros comerciales, concibiendo a la ciudad como un conjunto de diferencias donde estas se separan a merced de los grupos sociales, funciones y actividades cada quien con su cada cual agrupando a los sectores y sus homogéneos, donde desaparece la articulación entre el espacio público y el espacio privado y la estructura vial tiende a tener gran jerarquización e importancia en cuanto a accesibilidad entre estas esferas encontradas en la metrópoli.

Se consideran a estos espacios como espacios de simulación donde en lugar de resolver los problemas que pretenden como la inseguridad o el acceso a la vivienda solo lo aparentan mediante la ilusión de estar viviendo en un mundo aparte con respecto a la metrópoli y los problemas que la aquejan, ocasionando deficiencias de la gestión institucional y problemas en cuanto a conexión vial y cambiando la situación de mejor ubicación al centro de la ciudad a los centros comerciales donde los espacios se convierten en islas donde residir y donde habitar desconectado al habitante con el reto de la ciudad por medio de la *auto movilización* dando comodidad a los sectores altos y todo lo contrario a los sectores medio-bajos ya que se deja rezagado el transporte público ocasionando la auto segregación y auto segregación de cada espacio.

Esquema 2 Los procesos de urbanización en México: Las Ciudades en la Metrópoli de la Ciudad de México (fenómenos urbanos)



En resumen se puede mencionar que en primer lugar los procesos de urbanización dados en las ciudades, han traído consecuencias puesto que no se han manejado de manera pertinente en las ciudades, trayendo con esto consecuencias en las ciudades, como lo menciona Ascher (2005) y Vidal y Vinuesa (1991) las cuales nos llevan a una pertinente ordenación de los asentamientos humanos, sus actividades y economía. Estas consecuencias también han traído consigo, no solo cambios morfológicos sino también sociales, estos cambios socio-espaciales han dado lugar a nuevos espacios o hábitats urbanos, ya sea cualquier morfología social o territorial como la que nos mencionan Soja (1995), Choay (1994) ó Duhau y Giglia (2008)

vistos en la ciudad, donde la metrópoli ya no es el único fenómeno existente o también hablando de fragmentación, separación y especialización de funciones y usos en las ciudades reflejando las diferencias entre las zonas más pobre y las más ricas, proceso que está dando lugar a nuevas formas urbanas como el campo se empieza a urbanizar.

Lo mencionado anteriormente sobre las nuevas formas de las ciudades han causado problemas y fenómenos a lo que se enfrentan las zonas urbanas es necesario que los sistemas de Planeación sean evaluados y redirigidos para lograr un desarrollo sostenible en las zonas urbanas del mundo o como lo menciona Ascher, (2005)

“La sociedad debe por lo tanto dotarse de nuevos instrumentos para intentar dominar esta revolución urbana, sacar partido de ella y limitar sus posibles perjuicios. Para ello hace falta un nuevo urbanismo que se corresponda con las formas de pensar y actuar de esta tercera modernidad.”

Así que se deben de tener en cuenta los nuevos aspectos socio-espaciales, económicos, ambientales, institucionales a los que están dando forma a la ciudad actual y tratar de manejarlos de manera pertinente para que se adapten a ella de manera positiva conllevando los problemas dejados atrás. Los fenómenos urbanos actuales han cambiado las dinámicas y características socio-territoriales de las ciudades en muchas partes del mundo por lo que también deben de cambiar las formas de planeación de éstas.

3. La Planeación Urbana y las ciudades del Siglo XXI

A continuación se mencionará el panorama que en la actualidad se tiene a cerca de la PLU en cuanto a lo que a ésta va direccionada como actividad y los resultados que debe de arrojar en el territorio y su entorno, para después dar paso a los enfoques que se tienen de la PLU Modernista, el cual ha tenido un alcance casi global pero con la característica de que las herramientas utilizadas en un principio para el ordenamiento de las ciudades estos no han cambiado, se han quedado estancados en el contexto para el cual fue desarrollado y las herramientas solo han

sido traspasados de contexto en contexto pero sin observar qué es lo que realmente se necesita en cada uno de ellos.

Por lo que surge la necesidad de innovar las herramientas de la PLU para así dar las respuestas necesarias a los fenómenos que acontecen las ciudades actuales, según lo visto en la sección anterior.

Por último se mencionarán algunos nuevos enfoques tomando como referencia a los descritos por ONU-HABITAT (2009) éstos no son los únicos pero los consideramos de mayor importancia así como impacto porque es una agencia que se encarga de vigilar el comportamiento de los asentamientos humanos en todo el mundo con el objetivo de tratar de contrarrestar los impactos negativos que se tienen en las ciudades para sus habitantes bajo una urbanización sustentable.

Estos enfoques tienen la singularidad de que son totalmente diferentes a las herramientas implementadas por la PLU Modernista, teniendo como principal cualidad que en estos observan a detalle la peculiaridad del fenómeno que ocurre en el contexto a aplicar y en este contexto individualiza el instrumento necesario para poder contrarrestarlo y así brindarle a la población la mejor calidad de vida, que es el principal objetivo de la PLU.

3.1. La Planeación Urbana y la necesidad de innovación

Desde el siglo pasado la PLU se ha visto como la actividad que puede resolver los principales problemas de las zonas urbanas, pero también todo lo contrario, como la culpable de los problemas urbanos puesto que se implementan formas inadecuadas de administración en las ciudades ocasionando fenómenos que se dan por la falta de atención a los procesos de urbanización.

La Planeación Urbana se ha convertido en una disciplina y una profesión por derecho propio, se ha institucionalizado como una práctica de gobierno, así como una actividad de los ciudadanos y las empresas, y ha evolucionado como un

complejo conjunto de ideas que sirve de guía tanto en la Planeación como en la toma de decisiones y los resultados urbanos (UN-HABITAT,2009)

Iracheta (1992) nos menciona que la PLU es una actividad práctica, donde se hace uso de manera sistémica y científica de una serie de métodos, procedimientos y técnicas, para analizar el fenómeno en cuestión y para proponer alternativas de solución y cursos de acciones para hacer efectiva a la planeación.

También se considera a la Planeación, según ILPES (1997), como un instrumento que opera al nivel estrictamente técnico, el cual ha sufrido un proceso desgastador con el cual ha perdido su contenido básico así como sus atributos específicos y su misión fundamental.

Existen diferentes enfoques acerca de la PLU, la PLU Modernista es uno de ellos, surgió durante el período urbano- industrial en Europa Occidental y países capitalistas avanzados, tiene sus inicios en la última parte del Siglo XIX, fue una de las herramientas para dar respuesta a la problemática que se enfrentaban las ciudades del oeste de Europa involucradas en un rápido crecimiento poblacional volviéndolas caóticas en el contexto de la Revolución Industrial este enfoque estaba influenciado por dos factores: técnicos e ideológicos (UN-HABITAT,2009).

El factor técnico consistía en que la PLU debía de combatir las externalidades negativas de la industrialización y de la urbanización en la ciudad, por lo que el ejercicio de los funcionarios que se encargaban de la Planeación su primordial objetivo era la salud pública ya que lo que se pretendía era contener las enfermedades contagiosas y mortales como el cólera y las epidemias causadas por los problemas ambientales así que su obligación era mejorar las condiciones de saneamiento en zonas residenciales y de trabajo mediante la elaboración de Planes, estos Planes se centraban en la clasificación y separación del uso de suelo en zonas residenciales y en zonas industriales ó en otro caso para separar a personas infectadas por alguna enfermedad o epidemia.

El factor ideológico, la PLU implicaba como herramienta la producción de Planes Maestros los cuales eran Planes de diseño que mostraban una vista de la ciudad en un estado ideal, estos Planes se basaban en una serie de supuestos básicos los cuales tenían el fin de tener una visión de la ciudad a futuro, estos supuestos eran: (UN-HABITAT, 2009)

- ✓ Los planificadores debían de tener experiencia en cuanto a diseño, la mayoría de ellos eran arquitectos, y los que ejercían en el Estado eran los encargados de ponerlos en práctica,
- ✓ Los planificadores eran custodios del bien público, promoviéndolo a través del plan,
- ✓ Mediante el diseño del espacio físico era posible dar forma a la naturaleza de las sociedades que ocupaban,
- ✓ Los Planes deben de ser integrales. De aquí el supuesto modernista de que los planificadores deben de imaginar mundos urbanos nuevos y mejores con un Plan para ellos,
- ✓ Es posible predecir la magnitud y la naturaleza de la población y su crecimiento económico a largo plazo, impuesto por el Plan,
- ✓ Las ciudades eran susceptibles a la manipulación en términos de estos Planes: los gobiernos locales como los ejecutores de los Planes tenían suficiente control sobre el uso de cada parcela de tierra para asegurar que el Plan se llevará a cabo fielmente,
- ✓ Es posible prever un estado futuro ideal para cada ciudad a través del Plan.

Dicho de otra manera el Plan Maestro era el sistema de control del desarrollo así como el principal instrumento legal mediante el esquema de zonificación de usos de suelo, su herramienta principal.

La PLU Modernista promovía una forma particular de ciudad, la cual se caracterizaba por áreas de uso de suelo mono funcionales, construcciones en bajas densidades y sistema de transporte basado en el automóvil privado. Este enfoque llamado Modernista, el cual surgió en respuesta a un momento muy particular y aun

conjunto de circunstancias específicas, las cuales eran la revolución industrial y las consecuencias que esta trajo, se extendió por la mayor parte del mundo. UN-HABITAT (2009) se refiere a la propagación de este enfoque mediante la imposición a través del autoritarismo y el endeudamiento mediante la relación de poder entre países exportadores e importadores.

En la actualidad hay importantes debates sobre los enfoques de PLU y sobre todo la PLU Modernista, los cuales deben de innovarse para hacer frente a los problemas actuales de las ciudades, los contextos en los que se están dando para lograr un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos puesto que se ha dicho que las formas de PLU actuales son obsoletos, inadecuados y, sobre todo ineficaces, esto en ciudades que experimentan un rápido crecimiento aunado al cambio y las presiones de la globalización (UN-HABITAT, 2009)

Ya que se ha manejado una comprensión inadecuada de los contextos urbanos y de la aplicación de la PLU ya que sus métodos son rígidos ante contextos dinámicos y muy diferentes, lo que se ha hecho es trasplantar los instrumentos de los enfoques de un contexto a otro sin observar el entorno.

Ascher (2005), menciona que la última revolución urbana comenzó dada por una evolución de las costumbres de los ciudadanos, consecuencia de las vivencias de las dos revoluciones anteriores, estas costumbres se vuelven fenómenos que impactan tanto en los ciudadanos como en el territorio por lo que es necesario saber exactamente que fenómeno está ocurriendo, el por qué y para después saber cuáles serán sus consecuencias a futuro y dar solución a estas en ellas así como evaluar el impacto que las decisiones y actividades sociales, económicas, productivas tienen sobre las ciudades y su forma de vida para observar estructurales notables y no solo predecir las tendencias que estas costumbres traerán.

UN-HABITAT (2009) reconoce que las ciudades ya no son las mismas que en siglos anteriores donde los modos de producción definían su estructuración, diseño y Planeación, ya que en la actualidad ha intervenido un nuevo factor los cuales son

cambios globales, en cuanto a medio ambiente y las estructuras económicas factores que han incidido en los procesos institucionales y en la sociedad de las urbes.

Ascher (2005) reconoce que se han transformado los procesos de urbanización, y con ello las ciudades, nos menciona que la sociedad contemporánea se transforma de una manera rápida entrando a una nueva fase llamada “modernidad” que se caracteriza por la evolución tanto de las formas de pensar y de actuar reflejándose desde las ciencia hasta las formas de relacionarse, transformándose deprisa a comparación del espacio edificado, pero aun así

“... nos mostramos inquietos ante las formas que adoptan las ciudades y ante los peligros de todo tipo que parecen generar para la sociedad y el medio ambiente” (Ascher,2005:17)

Además del cambio climático global y los procesos de urbanización diferenciados y que han incidido en la formación de las urbes, las cuestiones de diversidad en cuanto a población que las habitan convirtiéndose en multiculturales por lo que a se ha perdido el diseño, la construcción y administración de la ciudad racional. (Sandercock, 1998)

De acuerdo con lo anterior se encuentra que existen coincidencias en cuanto a que la PLU ha cambiado muy poco en comparación con las diferentes dinámicas y fenómenos que se dan en las ciudades, así que las técnicas utilizadas en la actualidad, que son las mismas de antes, ya no son suficientes para sobre llevar los cambios que se están llevando a cabo, por lo que ahora es necesario que dichas técnicas sean renovadas puesto que deben de funcionar como una herramienta para mejorar el entorno en la ciudad.

Agregando que se refleja que es necesario observar en torno al contexto que se quiere planificar para que sean realmente efectivas las soluciones y no copias de métodos de otros contextos donde las cuestiones políticas así como privadas no PLU sobre la población y territorio. En UN-HABITAT,(2009), se ha argumentado que los sistemas de PLU en los países en desarrollo son la causa de muchos de

sus problemas urbanos siendo solo la que da como resultados la pobreza urbana y la exclusión social. El verdadero problema es que la magnitud en la que se encuentran algunas zonas urbanas en cuanto a problemas ambientales, territoriales y sociales son críticas por lo que los sistemas de Planeación deben ser evaluados y modificados en cuanto a las necesidades del territorio.

Coraggio (1994), nos menciona que el tránsito que están llevando las nuevas sociedades no tienen que regularse bajo un modelo ideal, sino que bajo un proceso de creciente transformación bajo características únicas del contexto de la sociedad siendo también necesario que exista congruencia entre teoría y práctica, situando las nuevas perspectivas a los contextos y llevarla a discusiones políticas con impacto territorial.

Las nuevas dinámicas de las ciudades actuales han ocasionado diferentes fenómenos a escala siendo similares pero dados sobre diferentes contextos además que las ciudades son más dinámicas actualmente con fenómenos como

“... un acelerado ritmo de urbanización, marcando más los efectos secundarios como son el cambio climático, el agotamiento de los recursos naturales y la inestabilidad económica”(UN-HABITAT, 2009 , 4)

Abordando lo anterior de estos efectos se da la necesidad de dirigirse con una mirada hacia el cómo poder organizar a la ciudad de una manera más sostenible, tratando de conllevar los efectos ya dejados.

Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009, evalúa la efectividad de la PLU como una herramienta para hacer frente a los desafíos a los que se enfrentan las ciudades en el siglo 21.

Para UN-HABITAT (2009) a los desafíos que se enfrentan las ciudades son:

“Los retos ambientales del cambio climático como la dependencia excesiva que tienen las ciudades sobre los automóviles y los combustibles fósiles,

El reto demográfico de la rápida urbanización, el rápido crecimiento de pequeñas y grandes ciudades así como el aumento de la composición multicultural de ellas,

Los retos económicos que con llevan a dudas fundamentales sobre los enfoque orientados al mercado, así como la creciente informalidad en las actividades humanas.”

Los desafíos socio-espaciales, en especial las desigualdades sociales y espaciales que se reflejan en el crecimiento urbano no planificado y las peri urbanizaciones que son retos para crear una conciencia sobre los derechos sociales y económicos de la población.”(UN-HABITAT, 2009:10)

Profesionales de la PLU, investigadores y muchos expertos reconocen que, en muchas partes del mundo, los sistemas de PLU deben cambiar porque no toman en cuenta una amplia gama de problemas (Mutizwa-Mangiza,2009:16)

En este artículo se marca la necesidad que tiene la PLU para abordar los nuevos fenómenos que se están dando en las ciudades en el siglo XXI, aunque estos fenómenos son los mismos alrededor del mundo se dan con diferentes características en los diferentes países y regiones.

A la respuesta de esta necesidad algunos países han adoptado algunos enfoques innovadores, algunos con la ayuda de organizaciones internacionales como UN-HABITAT, con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial.

3.2. Enfoques innovadores para la Planeación Urbana

Estos nuevos enfoques de PLU han surgido como respuesta a los variados fenómenos urbanos así como propios contextos económicos, demográficos y ambientales, de alguna manera, para cumplir con los criterios normativos actuales. Es importante hacer notar que los enfoques siguientes se han dado en contextos particulares pero sin dejar atrás que es importante no trasplantar estos enfoques de un contexto a otro ya que la naturaleza de las sociedades urbanas es muy variada. El propósito de dar a conocer estos enfoques es ofrecer ideas generadas a partir de experiencias situadas en el contexto propio que pueden ser consideradas en

relación con otras cuestiones específicas de PLU en otras ciudades. (UN-HABITAT ,2009)

Por lo que el objetivo de este subcapítulo es centrarse en lo que parece ser novedoso en cuanto a los que se está implementando ante diferentes fenómenos en las ciudades.

UN-HABITAT (2009), agrupa a los nuevos enfoques en las siguientes categorías:

1. La Planeación estratégica del territorio y sus variantes;
2. Nuevas formas de uso en la ordenación del territorio para integrar al gobierno;
3. Enfoques para la regularización de la tierra y gestión;
4. Planeación participativa y procesos de asociación;
5. Enfoques que promueven organismos internacionales para abordar los problemas urbanos sectoriales;
6. Las nuevas formas del Plan Maestro;
7. Planeación dirigida a la producción de nuevas formas espaciales.

A continuación se detallan cada uno de estos:

a) Ordenación estratégica del territorio

Esta herramienta se centra en aspectos o áreas importantes de la ciudad a través de un Plan Espacial de largo alcance el cual tiene como objetivo principal el desarrollo sostenible y de calidad espacial del área elegida, además de que la toma de decisiones corresponde a los grupos involucrados con el fin de la inclusión social. El Plan Espacial se relaciona con un esquema de Planeación u ordenanza dada por el Estado o jurisdicción correspondiente que especifica los usos de suelo y las normas de desarrollo respetando las respectivas restricciones.

Tiene una dimensión institucional fundamental la cual se trata de una fuerza activa que busca el cambio en la mentalidad de quienes participan en la toma de decisiones así como el desarrollo de nuevas estructuras institucionales que conlleven a acuerdos dentro y entre los niveles de gobierno, para llevar el Plan mediante la coordinación e integración de las ideas políticas sin detenerse solo en el uso funcional de la tierra. Por lo que el Plan debe ser institucionalmente integrado y debe de actuar para construir capital social en las estructuras de gobierno, dependiendo de la ética y los valores de quienes promueven y elaboran el Plan.

Este tipo de Planeación corresponde a la denominada Planeación Estratégica puede ser vista como un ideal ya que ha tenido éxito en contextos caracterizados por gobiernos fuertes, con buenos recursos y capacitados con una base fiscal sólida como en países desarrollados.

b) Herramientas de planeación espacial para la integración de funciones del sector público

Esta manera innovadora de Planeación tiene como objetivo lograr la integración y coordinación institucional para lograr hacerla funcional e importante en el sistema de PLU, el cual es el siguiente:

a. El nuevo sistema de planeación británico

Se refiere a estrategias regionales y a desarrollo local, lo cual tiene por objetivo reemplazar la Planeación convencional ligando al uso de suelo con la ordenación del territorio, acusando que el sistema anterior esta fuera de contacto con el cambio institucional, económico y social cambiando ahora a soluciones descentralizadas, así mismo integrar las funciones del sector público desde la perspectiva del usuario además de la incorporación de Planes estratégicos sectoriales donde se plantea la configuración del desarrollo espacial a través de la coordinación de los impactos espaciales de las políticas sectoriales y las decisiones. Estos Planes son muy diferentes de los anteriores de ordenamiento territorial los cuales regulan el uso del suelo y el desarrollo mediante la designación de áreas de desarrollo y protección.

c) Nuevos enfoques para la regularización de la tierra y gestión

Este enfoque surgió de una de las principales debilidades que tiene la PLU que es la regularización y la gestión de la tenencia de la tierra en áreas informales en la ciudad, estas tienen la característica de expandirse sin control alguno, especialmente en zonas peri-urbanas las cuales suelen ser indeseables ya que en estas zonas se agrava la pobreza y la exclusión social.

Debido a esta necesidad han surgido una serie de alternativas innovadoras para la eliminación de los asentamientos informales mediante la utilización de herramientas de Planeación y gestión del espacio público basadas en la prestación de servicios a través de acuerdos y convenios internacionales que tratan sobre el derecho de vivienda haciendo que los gobiernos locales se hagan responsables a estas situaciones y dar solución a ciertas medidas relativas a consulta, información, derecho de apelación e indemnización antes o durante los desalojos de los asentamientos irregulares.

El tema de los desalojos es prioridad en este enfoque ya que es una situación que por no debiera de existir a menos que sean justificados en términos de gestión ambiental o pública, por lo tanto se debe de brindar tanto apoyo a las personas en peligro de desalojo y a los gobiernos locales como de consulta, rehabilitación de la tenencia de la tierra, gestión colaborativa de los espacios públicos, lo cual brinda alternativas para regularización de la tierra y el mejoramiento in situ de los asentamientos informales dejando atrás las formas de demolición de estos asentamientos.

La idea central es dar seguridad al propietario a través de la tenencia de la tierra con las siguientes alternativas:

- ✓ La tenencia en grupo;
- ✓ Usufructo donde se permite a la persona o comunidad la posesión de la tierra mediante la adquisición de los derechos a condición de ciertos requisitos legales.

Además que se pretende mejora en la infraestructura para el fomento de la inversión en vivienda.

a. Inversión pública en infraestructura

Este segundo enfoque, basado en la problemática de los asentamientos humanos informales, como su nombre lo indica es la inversión pública en infraestructura donde se ubican los asentamientos informales esto para lograr influir en el patrón de desarrollo del Plan estratégico el cual debe guiar el desarrollo de la extensión de la tierra y de su control.

Las característica principal que brinda este enfoque y que se sugiere estar reflejadas en el Plan estratégico es que se sugiere que las áreas de expansión deben de estar preparadas para los próximos 20 – 30 años identificando una ruta de caminos secundarios de acceso, transporte público y la provisión de la infraestructura para el lugar mediante la construcción gradual de las carreteras y la red de agua potable guiara el desarrollo mediante súper bloques.

b. Actores económicos informales

Este tercer enfoque consiste en influenciar en los actores económicos informales dados en las urbes y dirigirlos a la prestación de los servicios públicos y la buena gestión de los espacios en lugar de desalojos forzosos de vendedores ambulantes. A través de la organización de los representantes de quien dependen de esta economía informal para que presenten sus necesidades y lograr que los gobiernos locales sean flexibles para estar dispuestos a colaborar con dichas necesidades para que se transformen a mercados formales mediante su ubicación cuidadosa en cuanto a puntos de accesibilidad y la incorporación adecuada de servicios públicos.

En cuanto a los enfoques anteriores queda agregar que son pertinentes ya que la regularización y ordenación de uso de la tierra son de los aspectos más importantes en los que se basa la PLU pero ha existido una ruptura entre ella y el sistema de

regularización de la tierra principalmente porque existe una lucha de intereses sociales y económicos en los gobiernos locales.

d) Planeación participativa y procesos de asociación

Este enfoque surgió en las democracias liberales de la década de 1960 donde la participación social fue promovida en el mundo en desarrollo mediante organismos no gubernamentales.

Nos menciona que la participación social en la Planeación puede mejorar a las comunidades y construir capital social para conducir a un mejor diseño de proyectos urbanos ya que permite conocer las inquietudes de la sociedad así como la dimensión social y económica que deben de tener los proyectos.

Algunas experiencias sobre participación social y su relación en el contexto político indican que es necesario:

- ✓ Implementar medidas hacia los grupos socialmente marginados para que estos tengan voz en los procesos participativos relacionados con la política;
- ✓ Mayor participación de los líderes políticos elegidos;
- ✓ Combinación de la participación social directa en la toma de decisiones con los representantes políticos para resolver conflictos de prioridades e intereses comunes;
- ✓ Mejorar la participación de los profesionales en Planeación y la comunidad;
- ✓ Aprender de los enfoques participativos innovadores en otros sectores para mejorar los enfoques de la Planeación del uso del suelo;
- ✓ Implementar un sistema político representativo mediante la participación a nivel ciudad con estrategias directas a la participación, como consejos consultivos;
- ✓ Apoyo a organizaciones de la sociedad civil que tienen el compromiso de ayudar a los grupos sociales pobres y marginados en cuanto a ejercer su derecho de voz.

Los enfoques innovadores en Planeación participativa se han trabajado a una escala de barrio, encontrándose con éxito mediante la evaluación urbana participativa brindando un aprendizaje participativo que se refleja en la inclusión social y en la acción. La Planeación de la acción comunitaria depende de la formación de grupos comunales donde los residentes involucran al Estado en los procesos formales de participación comprometiéndolo con la sociedad.

Por ejemplo en algunos municipios de América Latina, en términos generales, la manera de aplicar este enfoque es en el tema del presupuesto municipal organizándose en asambleas regionales o temáticas donde forman foros para tomar la decisión final de asignación bajo la condición de democracia y la justicia social, estas asambleas están abiertas a toda la población con la finalidad de asignar mayor recursos a los distritos desfavorecidos.

Otro caso sobre la Planeación Participativa es en India The Kerale Peoples' Campaign, apoyada de la Planeación descentralizada, este proceso fue iniciado por el propio gobierno estatal, donde desde el nivel de barrio se formaron asambleas a fin de identificar las necesidades locales para después ser evaluadas y consideradas en proyectos donde quienes los realizaron son elegidos por las mismas asambleas a fin de que ellos mismos evalúen la puesta en práctica del proyecto.

Este enfoque es muy fácil de atraer a otros contextos ya que el proceso técnico es objetivo en cuanto al entorno donde se aplique.

e) Enfoques impulsados por organismos internacionales; Programa de Gestión Urbana y Programas Sectoriales

a. El Programa de Gestión Urbana (UMP, por sus siglas en inglés)

Este programa fue establecido en 1980 por la Unidad de Desarrollo Urbano del Banco Mundial y con el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, su gran distintivo es que es considerado como uno de los mayores

programas urbanos a nivel mundial, en la actualidad es financiado por las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Este Programa opera en 120 ciudades en 57 países, tiene dos misiones la promoción social y el cuidado del medio ambiente y la segunda una vivienda adecuada para todos ambas con el objetivo de reducir la pobreza urbana y la exclusión social tratando de proporcionar asistencia técnica en cinco áreas claves:

- ✓ La tierra urbana;
- ✓ El medio ambiente urbano;
- ✓ Las finanzas municipales;
- ✓ La infraestructura urbana;
- ✓ La pobreza urbana.

Estas áreas tienen la finalidad de fortalecer la capacidad de quien administra las ciudades para hacer frente a los retos asociados con el rápido crecimiento urbano, alentando a los gobiernos locales a producir visiones a futuro mediante Planes intersectoriales de largo plazo.

Así como el programa anterior se maneja a través de 5 áreas, también existen programas donde se establecen bajo una mirada sectorial o específica con la aplicación de Planes urbanos como:

b. Agenda 21 con *localizing programme* (LA21)

Este programa desarrollado por UN-HABITAT en 1992, tras la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, ofrece un sistema de apoyo para algunas ciudades secundarias basándose en preocupaciones ambientales. Los objetivos específicos de la Agenda 21 son:

- ✓ El desarrollo e implementación de Planes de acción ambiental centrándose en aspectos físicos del contexto de la Planeación y gestión municipal a través de la incorporación de iniciativas para soluciones con mejoras continuas;

- ✓ Mejorar la capacidad de las autoridades locales para la integración de estos Planes de acción dentro de una estructura de Planes estratégicos y estimular la sinergia intersectorial para cumplir con su papel fundamental entre los actores de desarrollo local; y
- ✓ Visualizar resultados tangibles en las comunidades más necesitadas para dar lugar al desarrollo urbano sostenible y equitativo.

c. Programa de Ciudades Sostenibles

Programa con una iniciativa conjunta de Un-Habitat y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Se estableció en la década de 1990 para unir la PLU con la Gestión Ambiental a través de tecnologías, conocimiento y administraciones locales. Actualmente opera en más de 30 países. El enfoque consiste en:

- ✓ Fortalecer las capacidades locales para hacer frente a los problemas urbanos ambientales y a la participación social;
- ✓ Habilitar la aplicación de las actividades relacionadas con el medio ambiente y las zonas urbanas:
- ✓ La movilización de instituciones para el apoyo al medio ambiente y a las zonas urbanas.

d. Programa de Ciudades más Seguras

Este programa se inició por Un-Habitat en 1996, se centra en las cuestiones de crimen y violencias como temas a incorporar en el gobierno urbano, se reconoce que ambos impactan en la urbanización, gracias a este programa estas situaciones se han convertido en una preocupación importante sobre todo para muchas ciudades de África, Asia, América Latina y el Caribe.

e. Programa de Manejo de Desastres

Programa que tiene la finalidad de aportar ayuda a los gobiernos y sus autoridades para reconstruir los países que se encontraban en guerra o que fueron impactados por algún desastre natural con el objeto del restablecimiento y ordenamiento de los asentamientos humanos.

f. Programa de Ciudades Saludables

Programa iniciado por la organización Mundial de la Salud (OMS) en 1986 con el propósito de mejorar, promover y mantener las condiciones urbanas para que no afecten la salud ambiental de éstas y por lo tanto de los habitantes y sus asentamientos humanos.

g. Campaña Global de Gobernanza Urbana

Esta campaña fue lanzada en 1990, con el propósito de fomentar la PLU a favor de los pobres a manera incluyente. La visión era darse cuenta de que la ciudad inclusiva es productiva y positiva en cuanto a las oportunidades que existen en ella. Se promueve la participación de las mujeres en la toma de dediciones además de siete principios normativos:

- ✓ Sostenibilidad;
- ✓ Subsidiariedad;
- ✓ Equidad;
- ✓ Eficiencia;
- ✓ Transparencia y rendición de cuentas;
- ✓ Compromiso cívico y la ciudadanía, y seguridad.

h. Campaña Mundial por la Seguridad de la Tenencia

Campaña lanzada en 2002, la cual tenía como objetivo la mejora de las condiciones de las personas que viven y trabajan en barrios marginales promoviendo la seguridad de la tenencia de la tierra con la negociación de alternativas como que no fueran desplazados por las fuerzas del mercado.

i. Ciudad de Desarrollo Estratégico

Enfoque promovido por *Cities Alliance* el cual alienta a los gobiernos locales a producir visiones a largo plazo mediante Planes intersectoriales de manera participativa. Esta estrategia puede proporcionar un marco para los Planes urbanos pues los elementos esenciales son:

- ✓ Evaluar el estado de la ciudad y su región,
- ✓ Desarrollar una visión a largo plazo,
- ✓ Centrarse en resultados a corto plazo y rendición de cuentas en cuanto a apoyo a pobres,
- ✓ Fomentar el crecimiento de empresas locales,
- ✓ Involucrar a ciudades cernas,
- ✓ Concentrarse en las prioridades y fomentar el liderazgo local.

j. Sensibilidad de Género

Programa de Un- Habitat que considera las formas de incorporar las cuestiones de género en el gobierno local y la Planeación como lo es la gobernanza participativa mediante audiencias de género.

f) Nuevas formas de Plan Maestro

Los enfoques tradicionales de Planeación, como lo es la Planeación Modernista, contaban con herramientas como el Plan Maestro en el cual la planeación del uso del suelo y la provisión de infraestructura eran estrictamente dadas por esta herramienta conjunto con el sector público. Lo que hacían los Planes Maestros eran proyecciones y orientación de la localización, extensión e intensidad de los usos del suelo a través de densidades y usos particulares, así era como organizaba a la ciudad, bajo la idea de que las provisiones de infraestructura siguieran a la planeación en la ciudad.

Lo anterior dio la pauta para mostrar las deficiencias que el sector público tiene para brindar los servicios e infraestructura necesaria a toda la población correspondiente de manera equitativa, surgiendo un nuevo desarrollo urbano en infraestructura dejando atrás a la conexión que esto tenía con la Planeación, dominando los intereses privados, por lo que estos bienes y servicios pasaron a ser centralizados y estandarizados enfatizando la fragmentación y la pobreza en las ciudades.

En la actualidad UN-HABITAT (2009) nos menciona que en varios países la planeación espacial ocupa una posición marginal en las instituciones a comparación de otros departamentos responsables de diferentes tipos de infraestructura, estos departamentos realizan sus propios Planes los cuales no están necesariamente vinculados con los Planes Maestros. Dando el resultado de que en estos contextos las provisiones de infraestructura es mayor reflejando una mejor planeación en las ciudades, pero sin tener de guía un solo Plan.

Ahora se está apostando por los Mega Proyectos los cuales tienen el principal objetivo de regenerar el diseño de las iniciativas urbanas, ya que estos proyectos tienen una cercana relación con el sector público pero no olvidando al sector privado, lo que se trata de hacer es que el sector público provea la mayor infraestructura y conexiones mientras que el sector privado solo dé el capital.

g) Nuevas formas urbanas; “Nuevo Urbanismo” y la “Ciudad Compacta”

El enfoque de “Nuevo Urbanismo” refleja muchos principios en cuanto a la ciudad compacta y sostenible a escala de barrio. Lo cual favorece las áreas locales mediante el uso de vivienda mixta con espacio público atractivo donde se refiere a peatones dentro del paisaje urbano con centros definidos y bordes, con diferentes opciones de transporte agrupándose infraestructura de salud, bibliotecas, comercio y servicios gubernamentales a razón de éste para lograr maximizar la comodidad en él.

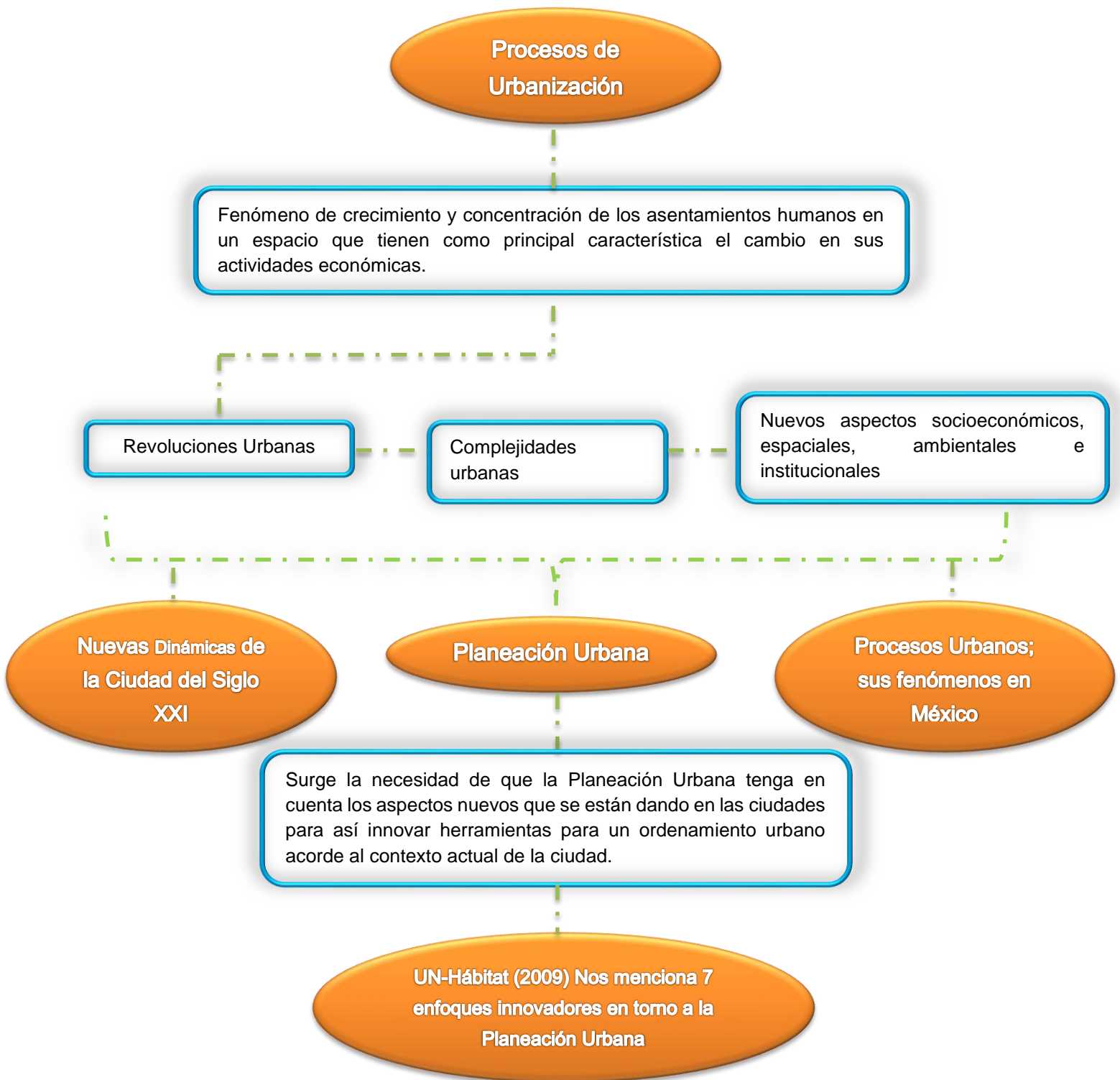
La “Ciudad Compacta” hace que las ciudades se vuelvan más eficientes, inclusivas y sustentables además de que cuentan con las siguientes ventajas:

- ✓ Bajo costo para proveer infraestructura;
- ✓ Mejor acceso a los servicios así como mayor umbral de satisfacción;
- ✓ Los medios de subsistencia de los pobres se incrementan;
- ✓ La segregación social se reduce;
- ✓ El tiempo y el costo de los viajes es menor;
- ✓ Se minimizan las distancias;
- ✓ Se minimiza el uso del automóvil, de los combustibles.

Por lo tanto esto ocasiona en los habitantes un impacto de armonía entre ellos y la ciudad.

Podemos observar en el siguiente esquema el contenido del capítulo que se abordó anteriormente.

Esquema 3: De los Procesos de Urbanización a la necesidad de innovación en las herramientas utilizadas para la PLU



4. Los retos de la Planeación Urbana

Recapitulando podemos mencionar que los procesos de urbanización son cambios económicos, sociales, culturales, demográficos y de espacio dentro del territorio, estos procesos tienen la capacidad de cambiar las formas de orden de una ciudad alterando el entorno, estas alteraciones se observan directamente en la ciudad a través de fenómenos los cuales tienen consecuencias para la población y el mismo territorio, por lo que es importante abordar a través de las técnicas necesarias y oportunas estos fenómenos ya que dependiendo de estas técnicas de ordenamiento urbano y territorial es el resultado.

La PLU no ha tenido una evolución en cuanto a la aplicación de las herramientas para el ordenamiento urbano, en la actualidad se está administrando el desarrollo de la ciudad con técnicas y métodos del siglo pasado y dejando atrás la importancia de observar las características propias del contexto donde se aplican.

Sin embargo UN-HABITAT (2009) se ha dado a la búsqueda de respuestas a dichos problemas sobre la PLU para abordar los fenómenos en las ciudades de forma tal que se aplique la herramienta necesaria y correcta para el fenómeno acontecido y no simples Planes donde lo único que se documenta es el crecimiento y las tendencias con sus respectivos problemas, lo cual ya no tiene funcionalidad ya que los procesos de urbanización han alcanzado tal nivel que ya no son considerados como problemas sino como fenomenologías dadas en el territorio.

Los nuevos enfoques que presenta UN-HABITAT tienen las características principales de que en primer lugar se debe de observar lo que está suscitando desde una pequeña parte del territorio, sectorizar los fenómenos, para dar soluciones oportunas y cambiar esa visión global que el Plan le da a la ciudad.

Uno de los objetivos de este capítulo es analizar estos 7 enfoques que ONU-HABITAT (2009) nos ofrece como soluciones para los fenómenos que se han ocasionado en las ciudades gracias a los procesos de urbanización, los cuales se prestan para analizarlos y así pretender saber cuál de ellos tiene las características

que nos sean de gran utilidad para ayudar como herramienta complementaria en este tema de investigación.

Analizando los enfoques sobre PLU que se están promoviendo en dirección a resolver los problemas que han dejado los enfoques tradicionales, como la PLU Modernista y su persistencia, se ha identificado que estos 7 enfoques coinciden en intentar lo siguiente:

- ✓ Que la PLU sea estratégica en lugar de integral,
- ✓ Ser flexible y orientada a un estado final,
- ✓ La acción y aplicación sea orientada a presupuestos de proyectos e infraestructura en toda la ciudad o región impulsado por la comunidad y no solo expertos,
- ✓ Contener las nuevas preocupaciones urbanas como la inclusión social, el posicionamiento de la ciudad global, el medio ambiente,
- ✓ Un papel integrador entre la formulación de políticas y la gestión urbana así como la coordinación de los Planes y el territorio,
- ✓ Centrarse en el proceso de Planeación y su contexto diferenciado (la modernidad urbana, barrios cerrados, nuevo urbanismo, modelos compactos de ciudad)
- ✓ Necesidad de crear espacios urbanos públicos de calidad.

La PLU comúnmente está asociada con la formulación de Planes (cualquiera que sea su naturaleza ya sea de áreas estratégicas, ciudades, regiones, nacionales), en términos de Planeación el Plan es catalogado como un documento en el cual se expresan las intenciones que se tienen para el desarrollo futuro de un área siendo la herramienta de gobierno aplicable en el territorio.

ONU-HABITAT (2009) nos menciona que la PLU ha sido criticada en cuanto a la elaboración de Planes por las razones siguientes:

- ✓ Por qué no toma en cuenta la adecuada aplicación de los Planes;
- ✓ La elaboración de los Planes se observa como un proceso lineal;

- ✓ La implementación de los Planes es vista como una obligación legal o como ambicioso proyecto político

Lo anterior nos hace ver que el proceso elaboración de los Planes tiene una visión muy limitada ya que no tiene en cuenta que al ejecutarse la realidad no es tan sólida como los datos presentados en él.

Por lo tanto ONU-HABITAT (2009) menciona que es necesaria la búsqueda de nuevas técnicas y herramientas de Planeación para que se tengan mejores resultados en el ordenamiento de las ciudades siendo este el gran reto que enfrenta la PLU.

Por lo visto a lo largo de este capítulo nos podemos percatar de que los procesos de urbanización son algo que no se pueden evitar ya que es una causa de la interacción social, económica, ambiental y territorial que tienen las sociedades, estos procesos se dan en un espacio delimitado y definido llamado ciudad donde convergen todos los cambios a los que estos conciernen, siendo un fenómeno del crecimiento de los asentamientos humanos en las ciudades, este fenómeno es una serie de acciones con sus respectivos efectos que se han dado a lo largo del tiempo en el espacio.

Tal y como ejemplifica Ascher (2005) a través de las revoluciones urbanas, las habitantes de las ciudades han moldeado los espacios a sus necesidades, las cuales han dejado efectos, en la mayoría de los casos negativos en ellas, los cuales por sus alcances han sido catalogados como fenómenos.

Por lo tanto la PLU ha surgido como necesidad de orden en ellas tratando de mitigar las consecuencias negativas que los procesos de urbanización han dejado con el tiempo, como mencionamos la ciudad actual ha tenido grandes consecuencias por la gran dinámica que ha desembocado como resultado estos procesos de urbanización.

Las ciudades en el siglo XXI se enfrentan a todas estas consecuencias que los procesos han dejado en ellas provocando cambios socio-espaciales mayormente negativos ya que más del 50% de la población a nivel mundial es urbana. Las ciudades deben de tener las capacidades para albergar a una mayor población con la eficacia de brindarles todos los servicios públicos, suelo, salud e integración para una buena calidad de vida en ella, la herramienta, dada por la PLU, que se utiliza para que esto se logre son los Planes de Desarrollo, pero se ha encontrado que los problemas o fenómenos que las ciudades tienen son gracias a que estas herramientas ya no son lo suficientemente integradoras para proporcionar una buena Planeación de los asentamientos humanos en las ciudades ya que se basan en herramientas muy viejas donde el contexto a tratar era totalmente diferente, por lo tanto surge la necesidad de buscar las herramientas necesarias para cada tipo de contexto complejo o fenómeno que brinden respuesta a todos los fenómenos que se están suscitando en las ciudades en la actualidad, pero esta no debe de ser universal sino que debe de tener la capacidad de examinar con mayor medida los fenómenos que se van a tratar en el territorio a aplicar y no solo las dinámicas a manera de estadísticas sino observar que es lo que están ocasionando estas dinámicas.

Como se describió en el apartado de Nuevas Dinámicas de la Ciudad del Siglo XXI estas dinámicas han ocasionado fenómenos que en los Planes o en las herramientas para el desarrollo y ordenamiento de las ciudades no se toman en cuenta, volviéndolos desfasados a las realidades y necesidad que éstas requieren.

UN-HABITAT (2009) nos menciona que por lo tanto las herramientas para la administración, desarrollo y ordenamiento de las ciudades deben de tomar un cause diferente ya que la población en ellas es la que está sufriendo las consecuencias de la ineficacia de estas herramientas. Así que nos presenta 7 enfoques los cuales son considerados nuevas herramientas para la Planeación en las ciudades los cuales tienen la principal característica de que no son universales por lo tanto se enfocan en la característica compleja a modo local que se convierte en fenómeno y de estas

individuales características se elabora la herramienta para las necesidades que la población y el territorio ocupan.

De estos 7 enfoques el que nos parece relevante es el del Plan Maestro ya que los antecedentes en México de PLU se resumen en este, puesto que el desarrollo Urbano de México y de sus estados y municipios está bajo la herramienta de los Planes de Desarrollo Urbano. Anticipando el siguiente capítulo se analizará los antecedentes de la PLU en el País así como sus herramientas utilizadas con la finalidad de observar si éstas, como lo menciona UN-HABITAT (2009) son herramientas que ya tienen tiempo de ser elaboradas y que no tienen un cambio significativo durante el tiempo y por lo tanto son obsoletas ante el contexto urbano que el objeto de estudio necesita.

Capítulo II. Normas y Métodos de la Planeación Urbana

Los procesos de urbanización se han caracterizado por ser acelerados en los últimos años esto ha sido a escala mundial, para el año 2007 en América Latina y el Caribe sus tendencias demográficas urbanas eran 78% esto quiere decir que ese porcentaje de la población vivía en ciudades, México se sitúa en uno de los más urbanizados con un 80% de población urbana. (UN-HABITAT, 2009)

Este nivel de urbanización en México y la expansión territorial que ha ocasionado ha traído consecuencias, una de ellas ha sido el modelo de ciudad que se caracteriza en el país siendo discontinuo, disperso y de baja densidad ocasionando efectos negativos en la población. (ONU-HABITAT, 2011)

También se pone en discusión del papel que juega la PLU en el país, por lo tanto en este segundo capítulo se pretende dar a conocer la institucionalización de la PLU en México dando a conocer sus antecedentes normativos y metodológicos como lo es la LGAH creada en 1976 y que con la SAHOP fueron el parteaguas de esa institucionalización.

Después se dará paso a las disposiciones normativas que regulan el contenido de los Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México para conocer cómo es que se definen las estructuras y los contenidos de los Planes de Desarrollo Urbano y a partir de esto en Toluca, objeto de estudio de esta investigación. Con el objetivo de contrastar los métodos que se han utilizado para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano desde su institucionalización en 1981 a la última actualización correspondiente a nivel Estatal en 2001.

El contenido de este capítulo se dividirá en dos partes, en primer lugar como se mencionó anteriormente se abordarán los antecedentes sobre la institucionalización en México de la PLU, en segundo lugar se hablará sobre las disposiciones normativas que regulan el contenido de los Planes de Desarrollo Urbano federal y estatal.

Con la finalidad de saber cómo se definen los contenidos de los Planes y si estos han tenido la actualización pertinente para las nuevas dinámicas y fenómenos que se están dando o en este caso sabremos el porqué de la deficiencia en estas herramientas de PLU que ocasionan la obsolescencia de estas y por lo tanto la falta de respuesta debida a las dinámicas y fenómenos urbanos actuales de Toluca.

1. Antecedentes normativos y metodológicos de la Planeación Urbana en México

A continuación se mencionarán los antecedentes de la PLU en México del período de 1976- 1981, período considerado como la institucionalización de la planeación urbano-regional en México por las normas y disposiciones legales que se crearon.

Según SAHOP (1981) en 1976 México se encontraba en el centro de la transformación urbano-rural, ya que los asentamientos urbanos se caracterizaban por un gran incremento con tres características primordiales, en primer lugar una dispersión física y funcional urbana, en segundo lugar una menor dinámica en ciudades medias y en tercer lugar la gran dinámica en las 3 ciudades principales: México, Guadalajara y Monterrey.

Es de estas características que surge la necesidad de realizar un marco jurídico administrativo para planificar el desarrollo de los asentamientos humanos, es durante el sexenio del Presidente José López Portillo (1976-1982) que se impulsó la elaboración de políticas para modificar la inercia del crecimiento de la población y su distribución, iniciándose un esfuerzo para dar vigencia a la planeación del desarrollo urbano desde el nivel nacional hasta el de centros de población.

“El cambio que ha sufrido la distribución de la población durante las últimas décadas, ha planteado la necesidad de definir y estructurar sistemas normativos que permiten planear adecuadamente el crecimiento ordenado de las ciudades y mejores condiciones de vida para sus habitantes. Para alcanzar estos objetivos el gobierno federal ha actuado gradual, pero firmemente, creando el marco institucional y administrativo destinado a promover la participación de los diversos sectores involucrados [...]”(SAHOP, 1981; 4)

Las acciones que a continuación se mencionan tenían el objetivo de influir en la distribución espacial de la población y de las actividades económicas para promover un desarrollo económico y reducir las desigualdades que se estaban dando por la concentración urbana poli céntrica.

El primer paso es la creación de la LGAH (26 de Mayo de 1976), a través de la cual se establecieron por primera vez normas nacionales para la concurrencia entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, en otras palabras la articulación del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano, el cual consistía en la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano así como su ejecución, tenía como objetivo el dictar las medidas necesarias para facilitar el reordenamiento de los asentamientos humanos lo cual establecía las provisiones, conservación, mejoramiento y crecimiento de los usos de la población.

El Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano estaba conformado en su totalidad por los diferentes niveles de planeación, los cuales señalaban el artículo 4to de la LGAH. Siendo: (SAHOP, 1981)

- ✓ Plan Nacional de Desarrollo Urbano;
- ✓ Planes Estatales de Desarrollo Urbano;
- ✓ Planes Municipales de Desarrollo Urbano y;
- ✓ Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas.

Para la formulación y conducción de la LGAH se promovió la creación de la SAHOP (29 de Diciembre de 1976) dependencia que fue el símbolo central de la institucionalización de la planeación territorial en el país ya que de esta dependía la planeación de la distribución de la población y ordenación del territorio nacional, así como promover el desarrollo de la comunidad y la creación y conducción de los programas de vivienda y de la obra pública nacional.

Esta secretaría es considerada como la mayor iniciativa legislativa en materia de planeación territorial, ya que su objetivo general era el de racionalizar el ordenamiento y regulación de las localidades urbanas y rurales que en ese tiempo

era el mayor problema del país, es de esta que se desprenden las demás acciones para el desarrollo urbano del país.

El instrumento de gestión de la SAHOP fue la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (Junio, 1977) su función central era la de dirigir la política nacional de asentamientos humanos, así como la elaboración ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, la Comisión tenía la atribución de ser el interlocutor permanente entre las dependencias y todas las secretarías de Estado. Su tarea inicial fue la de definir lineamientos y vigilar la realización del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) así como asegurar la colaboración, comunicación y coordinación permanente entre las entidades públicas que la integraban. (Garza, 2003)

Para el 12 de mayo de 1978 se aprobó el primer (PNDU) el cual fue el instrumento básico de la planeación nacional integral del desarrollo urbano, considerada como otra etapa de la institucionalización de la planificación espacial en el país (Garza y Puente, 1989).

“La SAHOP fue la encargada de la coordinación de este Plan, dentro de este los objetivos principales eran la racionalización de la distribución territorial de las actividades económicas y de la población; promover un desarrollo urbano integral y equilibrado; propiciar las condiciones para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, equipamiento urbano, así como, preservar el medio ambiente de los asentamientos humanos” (Garza, 2003: 63).

El PNDU establecía las políticas aplicables a los centros de población prioritarios del país mediante políticas de impulso las cuales iban dirigidas a los centros urbanos y sistemas rurales que la estrategia de desarrollo consideró indispensables para asegurar el cumplimiento de los objetivos espaciales. Este tipo de políticas procuraba concentrar gran parte de los recursos a un número reducido de centros de población estratégicos buscando el ordenamiento del territorio y un estímulo a su crecimiento, la eficacia de estas políticas estaban ligadas a la aplicación, en otros centros, de políticas de consolidación y de ordenamiento y regularización; políticas de consolidación: las cuales se aplicaban en centros cuyo nivel de desarrollo

requería de un ordenamiento en su estructura básica, para la prevención de efectos negativos de la concentración. (SAHOP, 1981)

“El Plan Nacional de Desarrollo Urbano se ubicaba en el marco del Plan Global de Desarrollo, estableciendo el esqueleto territorial en el que los diferentes sectores inscriben sus acciones para alcanzar el objetivo de una distribución más racional de las actividades económicas y de la población, formulándose planes Estatales de Desarrollo Urbano de los 31 estados, los cuales constituían dentro del Sistema Nacional de Planeación de Desarrollo Urbano, el elemento que permitirá conjugar los objetivos y prioridades nacionales con las estrategias territoriales propias de cada Entidad Federativa, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano consideraban los lineamientos de sus respectivos planes estatales, profundizando en algunos aspectos específicos y en su escala, entre los cuales sobresalían la definición del patrón de ocupación de suelo, los requerimientos de infraestructura, servicios, equipamiento, vivienda, mejoramiento y crecimiento de los centros de población del municipio y los mecanismos de instrumentación.” (SAHOP, 1981)

A través de la Dirección General de Planeación Territorial de Asentamientos Humanos de la SAHOP se coordinaron los Planes Regionales, Estatales, Municipales y de Ordenamiento Territorial, en cuanto a los Planes estatales la SAHOP consideró pertinente que las entidades federativas expidieran sus propias leyes de desarrollo urbano pero con apego al PNDU y de donde se desprendiera la elaboración del mismo Plan.

Asimismo la elaboración de los Planes Municipales, Regionales y de Centros de Población, tenían la particularidad que se realizaron con un mismo formato el Manual – SAHOP 1981 a través de la SAHOP, cumplía la finalidad de brindar asistencia técnica y asesoría a los estados y municipios para la elaboración de sus Planes para lograr una concordancia con el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano. En el manual se encontraba la metodología para la regulación y ordenación de los asentamientos humanos, para mayor referencia del contenido del manual ver *Anexo 1*.

Con esta metodología se elaboraron los 31 Planes Estatales de Desarrollo Urbano, 2377 Planes Municipales de Desarrollo Urbano, Planes Regionales de las 10 zonas

prioritarias y 3 zonas de ordenamiento y regulación, según el PNDU y 97 Planes de Centros de Población. (SAHOP, 1981)

Este manual sirvió como auxiliar para el ordenamiento territorial y la definición de objetivos y políticas particulares de los centros de población, además para darle uniformidad nacional a la formulación de los Planes mediante el establecimiento de la metodología para su elaboración, ya que se pretendía crear un orden en el proceso de elaboración, instrumentación y operación de Planes.

La estructura que proponía dicho Manual – SAHOP 1981 era a través de 5 niveles:

- Nivel Antecedentes, en este nivel se explicaba cómo realizar un diagnóstico y sus aspectos, establecía las bases legales que se consideraban en el proceso de planeación, e indicaba cómo analizar el diagnóstico en cuestiones de tendencias y desarrollo y así realizar un pronóstico además de que se marcaban los componentes (aspectos socioeconómicos, recursos económicos públicos, estructura urbana ...) y subcomponentes que debiera llevar dicho diagnóstico- pronóstico y lo que se tendría que identificar de ellos (medio natural, vivienda, infraestructura, vialidad y transporte ...) del área de estudio;
- Nivel Normativo donde se identificaban las disposiciones y condiciones que normarían el desarrollo urbano definiéndose objetivos para el desarrollo las cuales debieran de dar las necesidades identificadas a través del diagnóstico - pronóstico, plasmados en condiciones sectoriales dados por subcomponente, las implicaciones de políticas por subcomponente y requerimientos, dosificación y ordenamiento del territorio para años futuros para mejorar la calidad de vida;
- Nivel Estratégico, es donde se dan a conocer las disposiciones que permiten concretar los objetivos formulados en el nivel anterior. Se señalan las etapas en que en que se realizan las acciones, las opciones de desarrollo urbano a través de indicadores básicos establecidos como estructura urbana, costos urbanos y sociales en base a los subcomponentes de la estructura urbana;

- Nivel Programático y de Corresponsabilidad explicaba que los programas que se iban a implementar debían de ser congruentes con los niveles de gobierno superiores además se marcan los programas de desarrollo urbana que se deben de presentar en el Plan los cuales se tenían que dar por subcomponente a través de matrices de programas dados por el manual;
- Nivel Instrumental explica los instrumentos de desarrollo urbano sus procedimientos, sistemas, medios y recursos que permitan llevar a cabo lo establecido en el Plan así como su operación y seguimiento para que se cumplan los objetivos y señalamientos dados. Se deben de señalar las vías de instrumentación y de tipo de instrumentos, en el Plan se mencionan los instrumentos mínimos que debe de llevar.

Además de cada nivel se le agregan las características básicas en cuanto a formato que debe de llevar el Plan así como las tablas, anexos y planos que este debe de cumplir.

De manera institucional nos encontramos con un ejercicio similar al del Manual - SAHOP 1981, dado en el año 2007 por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo este ejercicio consto de un manual o Guías Metodológica para la Formulación o Actualización de sus Leyes y Planes o Programas de desarrollo Urbano en sus diferentes ámbitos territoriales (Guías – SEDESOL 2007) con el propósito de apoyar a la formulación y actualización de sus leyes, Planes o programas de desarrollo urbano en diferentes ámbitos territoriales. Los instrumentos para lo que se elaboraron los manuales o guías de actualización fueron los siguientes:

- Ley Estatal de Desarrollo Urbano
- Plan o Programa Estatal de Desarrollo Urbano
- Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano
- Plan o Programa de ordenación de Zona Conurbana o Metropolitana
- Plan o Programa de Desarrollo Urbano o de Centro de Población
- Plan o Programa parcial de Centro Histórico
- Plan o Programa parcial de crecimiento

- Plan o Programa parcial de Puerto fronterizo
- Plan de Mejoramiento Barrial

En las Guías – SEDESOL 2007 se estableció una estructura para todos los Planes en estas guías se dan por diferentes instrumentos, para fines de esta investigación, la estructura de la guía que nos interesa es la de Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano, la cual se encuentra en *Anexo 2*.

La estructura que propone esta actualización de instrumentos, se basa en 5 puntos:

- Antecedentes, donde se debe de realizar la contextualización de las condiciones del municipio y su proceso urbano, elaborar un diagnóstico – pronóstico de sus componentes dados en la estructura de la guía o manual y elaborar escenarios de estos para saber cuáles son las expectativas del municipio en desarrollo urbano e identificar las problemáticas en el diagnóstico – pronóstico integrado;
- Normatividad donde se deberán referir los fines que se persigue con respecto al territorio municipal. Se deberán de dar objetivos para los componentes dados en el diagnóstico-pronóstico además de metas para el medio ambiente, la actividad económica y el desarrollo social;
- Políticas y Estrategias, donde se definirán políticas de desarrollo urbano en función a temas dados por la misma estructura de la guía, una estrategia general en función del cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el punto anterior;
- Programación y Corresponsabilidad sectorial donde se integraran acciones, obras y servicios a corto, mediano y largo plazo para cumplir con la estrategia planteada además de proyectos urbanos para el desarrollo del municipio. Las acciones, obras, servicios y proyectos serán presentados en matrices para cada programa establecido dadas por la guía.
- Instrumentación, seguimiento y evaluación de las acciones donde se define la operatividad del Plan a través de mecanismos de instrumentación los

cuales son dados en la guía. Por último se proponen procedimientos, mecanismos y formatos para la evaluación del Plan.

Se mencionan los anexos que debe de contener el Plan como son los gráficos y sus requisitos de formato. Tablas de información por componente y las formalidades para la presentación y entrega del Plan.

Comparando el Manual – SAHOP 1981 dado a conocer en 1981 y las Guías – SEDESOL 2007 con propósito de actualización de los Planes en 2007 se observa que ambos tienen las mismas 5 partes básicas:

Tabla 1: Comparación de estructuras metodológicas nivel federal

Manual – SAHOP 1981	Guías – SEDESOL 2007
✓ Nivel Antecedentes	✓ Antecedentes
✓ Nivel Normativo	✓ Normatividad
✓ Nivel Estratégico	✓ Políticas y estrategias
✓ Nivel Programático y de corresponsabilidad	✓ Programa y corresponsabilidad sectorial
✓ Nivel Instrumental	✓ Instrumentación, seguimiento y evaluación de acciones

Fuente: Elaboración propia

El contenido y estructura de las Guías – SEDESOL 2007 y del Manual – SAHOP 1981 son muy similares, a pesar de que cambia el sistema de Planes, incorporando más de estos instrumentos, estos instrumentos siguen teniendo las fases básicas en la estructura similares y están encaminadas el mismo contenido, en lo que difieren las estructuras es en los subcomponentes dados o componentes que cada nivel o punto deben de evaluar o analizar pero solo agregando o quitado estos de las estructuras, también se mencionan las características de formato, anexos y tablas que el Plan debe de llevar la única actualización que se observó importante entre el Manual –SAHOP 1981 y las Guías - SEDESOL 2007 es que en las Guías en el punto de “Instrumentación, seguimiento y evaluación de acciones” se trata la

evaluación del Plan y sus avances en periodos determinados a través de formatos de semestrales y anuales.

Es una contradicción esta similitud en las estructuras ya que en la presentación de las Guías - SEDESOL 2007 nos menciona que son el resultado de experiencias en la materia acumuladas por la SEDESOL, con la finalidad de orientar la actividad de los equipos técnicos locales, encargados de la planificación y administración del desarrollo urbano, en la formulación o actualización de sus instrumentos de planificación urbana.

Existen críticas a esta institucionalización de la PLU en México, una de ellas, como menciona Garza(2005) es que era necesario una visión a largo plazo para que estas iniciativas se materializaran y se tuviera un resultado tangible en el territorio, desafortunadamente no fue así el sistema político mexicano no tuvo la capacidad de aplicarla, aunado a que los recursos económicos eran muy limitados ya que solo se contaba con lo que se le asignaba a la SAHOP, dicha secretaría y su objetivo del desarrollo urbano del territorio se fue diluyendo, en 1982 se le cambia el nombre a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), en este período aún tenía entre sus objetivos en desarrollo urbano, además de atender problemas de la vivienda y ecología, fue en 1992 cuando se le vuelve a cambiar el nombre y con él su objetivo olvidando el del territorio y el desarrollo urbano ahora como SEDESOL donde su principal objetivo era el combate a la pobreza.

2. Disposiciones normativas que regulan el contenido de los Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México

Como se mencionó en el apartado anterior la LGAH creada en 1976 fue la que estableció las bases para la regulación del desarrollo urbano nacional con la finalidad de unificar en materia de Planeación Territorial los asentamientos humanos sus instrumentos y normatividad a nivel federal.

Estos instrumentos, que son los Planes en materia de Desarrollo Urbano, necesitaban de una coordinación pertinente para su revisión y actualización para lo cual a través de la SAHOP se elaboró un Manual - SAHOP 1981 donde se

proporcionaba la metodología, estructura y el contenido que tendría que llevar cada uno de los Planes con la finalidad de brindar asistencia técnica y asesoría a los estados y municipios para la elaboración de sus Planes.

La última actualización dada a la LGAH nos menciona que los Planes y programas se regirán por lo dispuesto en la LGAH o por las disposiciones Estatales de desarrollo urbano correspondiente, quedando en mano de los estados la estructura de sus Planes en desarrollo urbano.

Como se menciona en el apartado anterior la última actualización en materia del contenido y estructuras de Planes de Desarrollo Urbano es dada por SEDESOL en 2007, pero esta no implicó ninguna modificación a la normatividad solo se elaboraron con objetivo de apoyo en la actualización y elaboración de los Planes.

Por lo tanto en el siguiente apartado se mencionará la institucionalización de la PLU en el Estado de México y después las disposiciones normativas que regulan el contenido de los Planes de Desarrollo Urbano con la finalidad de observar cuáles son las encargadas de regular el contenido de los Planes de Desarrollo Urbano que han estado vigentes en el Estado de México y por lo tanto en Toluca.

2.1. Institucionalización de la Planeación Urbana en el Estado de México

La institucionalización de la PLU en el Estado de México se dio mucho antes que a nivel nacional, según Gutiérrez (2009) identifica 2 momentos importantes de esta institucionalización, la primera fue durante el gobierno de Carlos Hank González al crearse el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) el cual se encargaba de atender el crecimiento demográfico a través de Planes, programas y proyectos. Fue considerado como vanguardista en políticas urbanas durante los años setenta.

En segundo lugar la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SEDUOP) a principios de los años ochenta la cual contaba con tres secretarías de apoyo de gran importancia: la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, AURIS y la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado

de México (CRESEM) además de contar con el respaldo de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM), que en el siguiente apartado se hablará sobre sus disposiciones en materia de Planes de Desarrollo Urbano.

El Instituto AURIS fue considerado de gran importancia en la institucionalización de la PLU en el Estado de México ya que los Planes, programas y proyectos que realizó durante la década de los setentas en materia de suelo, vivienda, diseño urbano y obra pública tuvieron un impacto positivo, pero como se ha descrito desde el Capítulo 1, el Estado de México también fue escenario de procesos de urbanización acelerados propiciando vacíos en las acciones realizadas en materia de PLU.

Pero aún así se le intenta dar respuesta a las consecuencias de los procesos de urbanización a través de la creación de una comisión y una secretaría que reconocían el fenómeno de metropolización en la entidad, la CRESEM y de la SEDEUOP, en los ochentas, esta tenía a su cargo cuatro sectores importantes en materia de desarrollo urbano: Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras Públicas, Comunicaciones y Transporte y Ecología además de que la CRESEM y el instituto AURIS la reforzaban, en el mismo contexto se crea la LAHEM en 1983 dando soporte a las acciones anteriores.

En 1990, se fue desintegrando la SEDUOP se le quitaron atribuciones transfiriéndoseles a las secretarías la Dirección de Desarrollo Urbano y las Secretarías de Comunicaciones y Transporte, Ecología, Equipamiento Urbano y la secretaría de Infraestructura Hidráulica. Por lo tanto ahora la SEDUOP se encargaba solo de los asentamientos humanos. Durante esta década se reforma la LAHEM en 1993, en la cual se da el cambio en el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo urbano, explicado en la sección siguiente.

Para el año 2000 desaparece por completo la SEDUOP dando paso a la Secretaría de Desarrollo y Vivienda (SEDUVI) quedando a cargo solo de esos dos sectores y como lo menciona Gutiérrez (2009) solo se limitaba a la elaboración de Planes y la regulación de crecimiento sobre la base de los usos del suelo. También el instituto

AURIS y la CRESEM desaparecieron y quedando en su lugar el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS) cambiando por completos las atribuciones y objetivos para los que fueron creados, al parecer fue más fácil olvidarse de las acciones anteriores que darles el seguimiento para que estos tuvieran la eficiencia debida.

En cuanto a normatividad correspondiente la LAHEM de 1993 queda abrogada por en 2001 por el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.

Como pasó con la SAHOP, la SEDUOP se fue debilitando quitándole atribuciones y creando secretarías cambiando su objetivo primordial que era el ordenamiento de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano incidiendo en ellos.

En síntesis la institucionalización de la Planeación en el Estado de México inicia antes que a nivel nacional a través del instituto AURIS que se considera pionero en la PLU, siguiéndole instituciones como la SEDUOP y después la SEDUVI. Los pilares de estas tres instituciones han sido las disposiciones normativas que a margen se han elaborado como son la LAHEM 1983 y 1993 así como el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México que abrogó a la LAHEM.

A continuación se detallarán las disposiciones anteriores que han regulado el contenido de los Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México.

2.1.1. Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM)

Como se mencionó anterior mente la LAHEM se crea en 1983 con el objetivo de fijar las bases para

“...Planear, ordenar y regular los asentamientos humanos en el Estado y su fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.”

Esta Ley nos menciona que el Sistema de Planes de Desarrollo Urbano a nivel Estatal estaba constituido de la siguiente manera:

- ✓ Plan Estatal de Desarrollo Urbano
- ✓ Planes Municipales de Desarrollo Urbano

- ✓ Planes de Centros de Población Estratégicos
- ✓ Planes de Centros de Población Municipales

En el Estado de México a través del Plan Estatal de Desarrollo Urbano se definieron centros de población estratégicos, estos centros eran zonas urbanas de un municipio que desempeñaban una función primordial en la ordenación de los asentamientos humanos del estado ya que estaban integrados por sistemas intermunicipales o cumplían funciones regionales en cuanto a prestación de servicios siendo importantes en el desarrollo de las actividades productivas y en la distribución de la población.

En el Artículo 25 de la LAHEM se menciona el contenido mínimo que deben de contener los Planes de Centros de Población Estratégicos y los Planes de Centros de Población Municipales, el cual se encuentra para mayor referencia en el *Anexo 3*.

Este contenido tenía como base 5 puntos:

- El primero eran las bases de congruencia que se tenían con el nivel de planeación estatal;
- El segundo la identificación de los problemas existentes y previstos en la fase de análisis, estos problemas se debían de identificar de las características naturales y tenencia de la tierra y territorio, características sociales, económicas y dinámicas de población, el estado natural y la calidad ambiental de las edificaciones y áreas urbanas, distintos usos del suelo y su interrelación, la infraestructura (vialidades y servicios públicos) y el crecimiento de áreas urbanas;
- El tercer punto es la determinación de los objetivos particulares;
- El cuarto punto es la determinación de los medios para el logro de los objetivos señalando estrategias, políticas y acciones para 4 puntos (Integración de la estructura urbana de centros de población, construcción de reservas territoriales para el crecimiento urbano, protección de imagen urbana y medio ambiente, y elementos de la infraestructura urbana)

- El último se trata de zonificar a través de normas técnicas, las densidades de construcción para los usos distintos usos de suelo, así como sus destinos y establecer reservas para el crecimiento de centros de población y ecológicas además del límite de centro de población.

En 1993, diez años después, la LAHEM tuvo modificaciones, en la exposición de motivos se menciona que fue por el dinamismo que el Estado de México ha tenido en ese período, ya que para 1990 según el Censo General de Población y Vivienda el estado era el más poblado del país con 10 millones de habitantes equivalentes al 2% de la población total nacional.

Por lo tanto surgía la necesidad de replantear las bases normativas en materia de ordenamiento de los asentamientos humanos que concordarán con la realidad urbana que vivía el Estado.

Nos interesa destacar que a diferencia de la LAHEM anterior que se le dio la reestructuración del Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano siendo el siguiente para 1993:

- ✓ Plan Estatal de Desarrollo Urbano
- ✓ Planes Regionales Metropolitanas
- ✓ Planes Municipales de Desarrollo Urbano
- ✓ Planes de Centros de Población Estratégicos
- ✓ Planes de Centros de Población
- ✓ Planes Parciales

Como se observan las modificaciones de interés para el desarrollo de esta investigación que se dieron fueron que en primer lugar se agregan dos instrumentos más que son los Planes Regionales Metropolitanos y los Planes Parciales, eliminando el calificativo de municipales a los Planes de Centros de Población.

El contenido mínimo para los Planes de Centros de Población Estratégicos se conformaba de 10 puntos base, para mayor referencia la estructura se encuentra en el *Anexo 4*.

- El primero es el análisis de los problemas urbanos y su entorno ambiental tanto existentes como previstos y las condicionantes para su atención, se enumeran 7 componentes del análisis;
- El segundo consiste en las bases y concordancia que tiene con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y algún otro Plan que corresponda;
- El tercer punto es señala los objetivos, estrategias y políticas para los 7 componentes del análisis;
- El cuarto consiste en establecer el límite del centro de población y la clasificación de sus áreas urbanas
- El quinto corresponde a la zonificación, usos y destinos de suelo;
- El sexto y séptimo y octavo corresponden a las normas aplicadas a los 7 componentes del análisis;
- El noveno punto son los programas que se tienen planeados elaborar;
- El último es la indicación de los elementos básicos de congruencia con el Plan de Centro de Población y el Estatal.

La siguiente actualización que se da en cuanto a normatividad referida a asentamientos humanos y por consiguiente al contenido de los Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México es en 2001, abroga por completo a la LAHEM de 1993.

2.1.2. Libro Quinto “Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población” del Código Administrativo del Estado de México y su Reglamento

Durante la administración del Gobernador Arturo Montiel Rojas se realizó una modernización de la administración pública con el objetivo de tener en el Estado una gestión pública eficiente y eficaz en todas sus áreas que la multiplicidad de leyes que se tenían la complicaba, las leyes y normas que regulaban materias afines se conjugaron en cuerpos legislativos y estos en un compendio denominado “Código Administrativo del Estado de México”, estos cuerpos legislativos fueron llamados “Libros” cada libro tiene su propio Reglamento.

Uno de los Libros que conforma al Código Administrativo del Estado de México es el Libro Quinto el cual se encarga del desarrollo urbano, ordenamiento territorial, de los asentamientos humanos y del desarrollo de los centros de población en el Estado de México.

Así como en la actualización de 1993 de la LAHEM, en el Reglamento del Libro Quinto se reestructura el Sistema Estatal de Planes siendo el siguiente:

- ✓ Plan Estatal de Desarrollo Urbano
- ✓ Planes Regionales de Desarrollo Urbano
- ✓ Planes Municipales de Desarrollo Urbano
- ✓ Planes Parciales de Desarrollo Urbano

La actualización consta de que los Planes Regionales y Estatales que aparecían en el Sistema de Planes de la LAHEM de 1993 se sustituyen por los Planes Regionales y se elimina el instrumento de los Planes de Centros de Población Estratégicos.

Se eliminan los Planes de Centros de Población Estratégicos este cambio se da porque ya no era suficiente normar solo las zonas urbanas o estratégicas ahora los encargados de normar al territorio son los Planes Municipales de Desarrollo Urbano cuyo objetivo ahora es establecer las políticas, estrategias y objetivos para el desarrollo urbano de los centros de población en el territorio municipal, mediante la determinación de la zonificación, los destinos y las normas de uso y aprovechamiento del suelo, así como las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento en los centros de población.

Este cambio de cobertura responde a la necesidad de normar todo el municipio y no solo los centros estratégicos o de población dadas las necesidades de la población y del mercado de suelo.

Además este cambio de cobertura también obedece a las atribuciones que se han venido dando al municipio desde el Nivel Federal, ya que en el artículo 115 constitucional el Municipio va adquiriendo mayores obligaciones, este artículo a lo

largo de sus actualizaciones nos menciona el parteaguas de este cambio de cobertura

“ ... los centros de población estratégicos ahora deben normarse de manera integral al municipio”

El instrumento que se encargó de esto fue el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

Al cambiar de cobertura también se modifica el contenido mínimo que ahora los Planes Municipales de Desarrollo Urbano deben de contener solo lo necesario la zonificación y las normas de uso y aprovechamiento del suelo. Como tal en el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México o en su Reglamento correspondiente no se especifica el contenido que cada Plan del Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano sino que se establece un contenido base para todos los Planes para que se tenga un carácter integral de este sistema de Planes el cual es el siguiente (el contenido específico se encuentra en el *Anexo 5*):

Se basa en 5 puntos:

1. Diagnóstico, problemática y objetivos;
2. Determinación de objetivos, políticas y estrategias, se mencionan los componentes para los cuales se deben de definir los anteriores;
3. Programación de acciones y obras;
4. Definición de instrumentos normativos, administrativos, financieros y programáticos;
5. Evaluación del Plan que abroga o modifica

En cuanto a los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, en el Capítulo Tercero, menciona la zonificación y las normas de uso y aprovechamiento del suelo que como referencia se encuentra en al *Anexo 6*, la cual debe de contener lo siguiente:

- Zonificación: de áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables, en las primeras dos se deben de definir el aprovechamiento de áreas a través de cinco puntos. Para la zonificación de las zonas no urbanizables su aprovechamiento se debe de definir en 3 puntos;

- Normas y aprovechamiento para el uso de suelo.

3. Conclusiones: Opinión sobre las estructuras que determinan el contenido de los Planes de Desarrollo Urbano

En cuanto a las disposiciones establecidas a nivel estatal que regulan el contenido de los Planes de Desarrollo Urbano nos damos cuenta de que el contenido mínimo dado por la LAHEM en 1983 se basa en 5 puntos los cuales se observan en la tabla siguiente, en cada uno de los cinco puntos se determinan las características que deben de llevar.

El contenido mínimo de los Planes en la LAHEM en 1993 se basa en 10 puntos los cuales se muestran en la Tabla 2, en la siguiente página.

Tabla 2: Estructuras que regulan el contenido de los Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México

Estructura LAHEM (1983)	Estructura LAHEM (1993)	Estructura Libro Quinto
1. Bases de congruencia con la Planeación Estatal	1. Análisis de los problemas urbanos y su entorno ambiental existente y previsto	1. Diagnóstico de la situación urbana, problemática y tendencias
2. Identificación de Problemas existentes y previstos en la fase de análisis	2. Bases que se fijan para la planeación de los centros de población en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano o Plan Regional o Municipal correspondiente	2. Objetivos, políticas y estrategias
3. Objetivos particulares	3. Plan , estrategias y políticas	3. Programación de acciones y obras
4. Medios para el logros de los objetivos señalados en las estrategias, políticas y acciones	4. Límite del centro de población, clasificación del territorio	4. Instrumentos normativos, administrativos, financieros y programáticos
5. Zonificación , densidad de construcción y normas técnicas	5. Zonificación y mezcla de usos y destinos de suelo	5. Zonificación , destinos y usos de suelo, normatividad para el aprovechamiento de los predios
	6. Normas del uso de suelo	
	7. Normas sobre infraestructura	
	8. Normas sobre el uso o aprovechamiento de los recursos naturales	
	9. Programa de acciones, obras y servicios	
	10. Elementos básicos de congruencia en el Plan de Centro de Población de que se trate y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano	

Fuente: Elaboración propia

Del contenido mínimo de la LAHEM en 1983 al contenido dado en la LAHEM 1993 en observamos que este contenido mínimo se incrementa dado por las necesidades que para ese período ya se observaban para el ordenamiento territorial, a este contenido se le incrementan normas de uso, de infraestructura y de aprovechamiento, además que se agregan a que los Planes deben de tener programas para el desarrollo urbano del centro de Población, pero aún que se aumentan los requerimientos , los 5 puntos presentados en la LAHEM en 1983 se vuelven básicos en los siguientes contenidos ya que no cambian.

Al incrementar la cobertura del Plan a través del Plan Municipal de Desarrollo Urbano se espera que este tenga un cambio importante en sus contenido mínimos, lo que se encuentra en el Libro Quinto referido al contenido de los Planes de Desarrollo Urbano es que al igual que en la LAHEM en 1983 y la LAHEM en 1993 tiene como puntos 5, los cuales se encuentran en la Tabla 2.

Estos puntos son semejantes a los 5 puntos de los contenidos mínimos que requiere la LAHEM en 1983 y la LAHEM en 1993, la actualización que se dio en esta normatividad fue que en el primer punto se agregan tendencias de los componentes analizados en el diagnóstico y se le agrega un último punto el cual se trata de la evaluación del Plan abrogado o actualizado, este punto no me parece de gran importancia porque al evaluarlo al finalizar ya de nada está sirviendo pero si se evalúa de manera calificada al actualizarlo en este caso si es importante ya que de esta evaluación podrían surgir necesidades no encontradas en el análisis de los componentes que especifica el Plan o simplemente trabajar en lo que no se alcanzó del Plan anterior.

En cuanto a las estructuras metodológicas de los Planes que han estado vigentes en Toluca, las cuales para mayor referencia se encuentran en los apartados de Anexos correspondiendo a *Anexo 15, 16, 17 y 18*, logramos concluir que son una mezcla del contenido mínimo referido en la normatividad estatal correspondiente y de los componentes y subcomponentes dados en el Manual –SAHOP 1981 elaborado en 1981 por la SAHOP además que los contenidos mininos referidos en la normatividad estatal tienen los 5 puntos base o niveles del Manual.

Concluyendo que este Manual – SAHOP 1981 aún sirve como guía o es utilizado como base para la elaboración de los Planes en materia de Desarrollo Urbano, siendo las actualizaciones que se han dado mínimas ya que las estructuras son semejantes al Manual – SAHOP 1981. Las actualizaciones dadas en materia del contenido de los Planes de Desarrollo Urbano han sido obsoletas ya que en ninguna se mencionan cuestiones de fenómenos que se dan en el territorio, además de que son muy amplias dando como resultado Planes con mucho contenido pero no análisis ni comprensión real del territorio.

Capítulo III. La dinámica urbana de Toluca

Los cambios en las estructuras urbanas y su influencia sobre la vida social dados por los procesos de urbanización tienen en común que desencadenan diferentes procesos territoriales ocasionando fenómenos sociales, económicos, demográficos y ambientales.

Las tendencias demográficas y de urbanización en las diferentes ciudades del mundo, tanto en los países en desarrollo y los desarrollados, tienden a que la población que vive en ciudades rebasa por completo a la población rural, en el siglo pasado menos del 5% de la población en el mundo vivía en ciudades a comparación del siglo XX, siglo en el que se han experimentado grandes tasas de crecimiento urbano de 29% en 1950 al 49% en 2007, siguiendo esta tendencia urbana que en 2008 la población que vivía en áreas urbanas excedía el 50%. (ONU-HABITAT, 2009).

Este proceso de urbanización reconoce que es una realidad inevitable, que estos procesos, han tenido incidencia directa en la estructuración del territorio urbano, por lo que la idea central de lo que a continuación se pretende es plasmar algunos de los fenómenos⁴ lo cuales nos brindan indicios de que los instrumentos que rigen el orden y desarrollo de una ciudad como son los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (antes Planes de Centro de Población Estratégicos) ya que las estructuras que conforman estos instrumentos no toman en cuenta los factores de la configuración socio espacial y los fenómenos existentes en el territorio.

Los procesos de urbanización en México se caracterizan por ser acelerados, según ONU-HABITAT (2011) y Garza (2003), el primero divide el desarrollo del Sistema Urbano Nacional en tres periodos: el primer período dado de 1900 a 1940 se

⁴ Estos fenómenos serán observados desde una perspectiva general donde se iniciara con una visión a nivel nacional para después dar paso para después contextualizar la dinámica de la ciudad de Toluca, que es la zona de estudio con la finalidad de observar la gran dinamismo desde la aplicación del primer Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca en 1985 hasta el último Plan de Desarrollo Urbano Municipal de Toluca en 2005.

define como urbanización lenta donde el predominio de la población era rural, segundo 1940 - 1980 definido como urbanización acelerada y permanente y el tercer período 1980 - 2011 como una urbanización moderada y diversificada, también Garza (2003) menciona tres periodos, el primero de 1900 a 1940 período que se caracterizaba por tener en el sistema de ciudades a 2 (México y Guadalajara) con más de 100 mil habitantes, el segundo período de 1940 – 1980 que México tuvo su tasa de crecimiento urbana más alta durante el siglo XX donde por primera vez tuvo una dinámica urbana mayoritariamente en el país y por último 1980- 1990 caracterizado por el crecimiento y aumento de ciudades medias.

Estos procesos de urbanización llevaron a la conformación de un Sistema Urbano Nacional, el cual en el presente tiene la forma del llamado fenómeno metropolitano el cual en 2010 se conforma de 55 Zonas Metropolitanas las cuales tienen en particular una sola ciudad como núcleo urbano, es decir, que una de las ciudades que conforman la zona metropolitana tiende a concentrar la mayor dotación de infraestructura y servicios siendo la receptora de mayor población viéndose obligada a atender la demanda con la oferta de estos, siendo difícil cubrirla para toda la población. Es de esta falta de atención que podremos observar la causante algunos de fenómenos negativos en estos espacios. (CONAPO-INEGI-SEDESOL, 2004).

Por lo tanto, para fines de observar el contexto y la dinámica en que se envuelve Toluca, se dará a conocer lo siguiente, en primer lugar la conformación del Sistema Urbano Nacional y el fenómeno principal que este presenta el cual da pauta al segundo lugar que es el la dinámica nacional envuelta en el fenómeno metropolitano, en tercer lugar, nos daremos cuenta que una de las Zonas Metropolitanas con mayor dinamismo del Sistema Urbano Nacional es la Zona Metropolitana de Toluca, ya que es una entre las 9 zonas metropolitanas con más de 1 millón de habitantes, la cual tiene como núcleo urbano a la Ciudad de Toluca. Por último, en cuarto lugar, y como objetivo principal es hacer notar la dinámica que esta Ciudad ha tenido a lo largo del tiempo, reconociendo los fenómenos que su proceso de urbanización ha ocasionado en el territorio, con respecto a los datos de crecimiento poblacional, de población económicamente activa y el sector

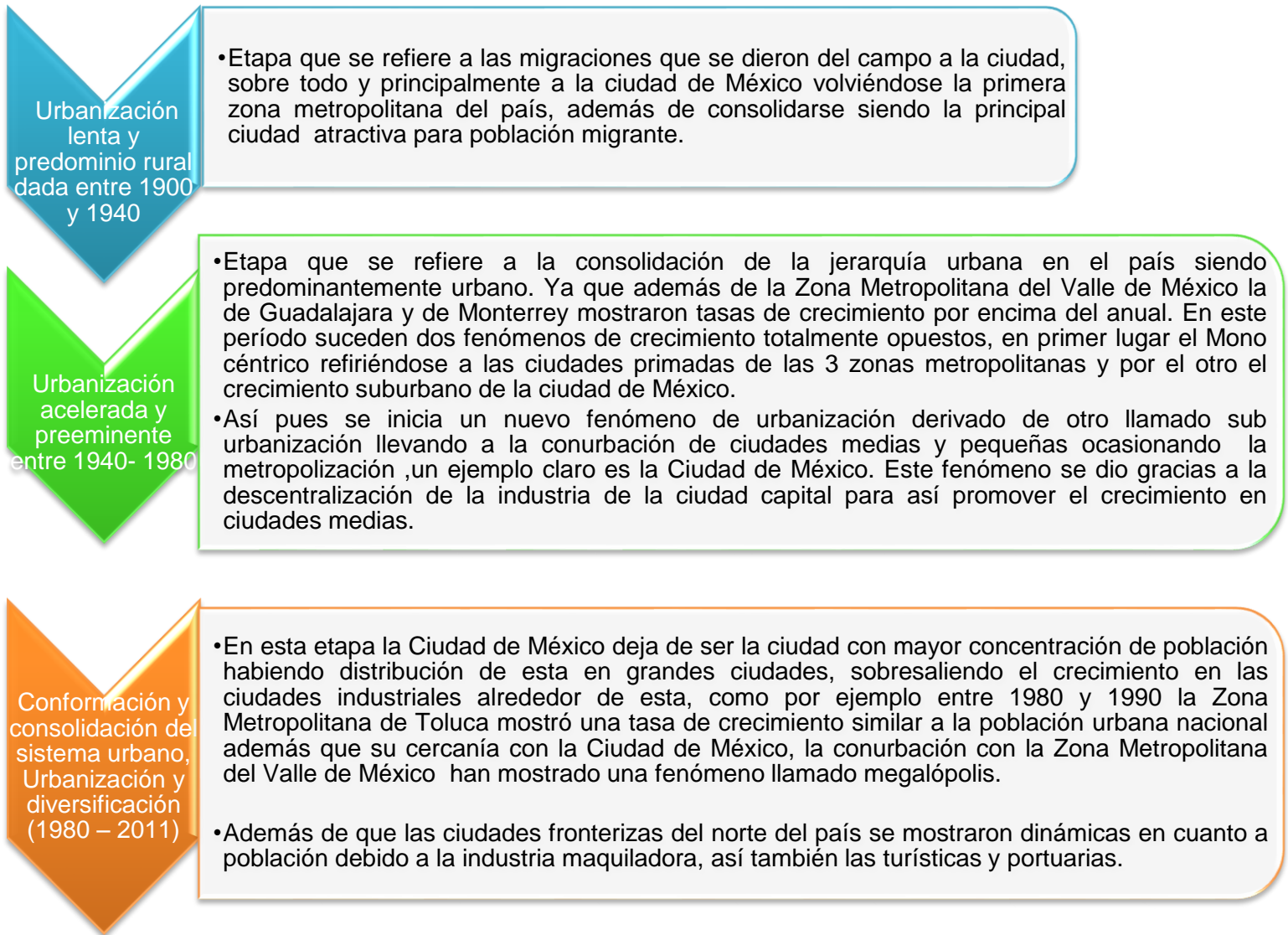
económico que predomina, el crecimiento de su mancha o área urbana, el porcentaje de suelo habitacional y su estructura vial con el fin de observar si los instrumentos para su planeación son pertinentes dada la dinámica que es protagonista la cual la hace núcleo urbano de la zona metropolitana del mismo nombre.

1. Configuración del Sistema Urbano Nacional

El contexto urbano en México tiene la clara tendencia de ser predominantemente urbano, para el año 2010, el Sistema Urbano Nacional se componía de 383 ciudades dentro de las cuales 55 son consideradas como Zonas Metropolitanas, el conjunto de estas ciudades son las que conforman dicho sistema, podemos entender al Sistema Urbano Nacional como el conjunto de subsistemas en este caso, lo que se consideraría un subsistema es a una ciudad, las cuales cuentan con interacciones sociales, económicas y físicas.(ONU-HABITAT, 2011)

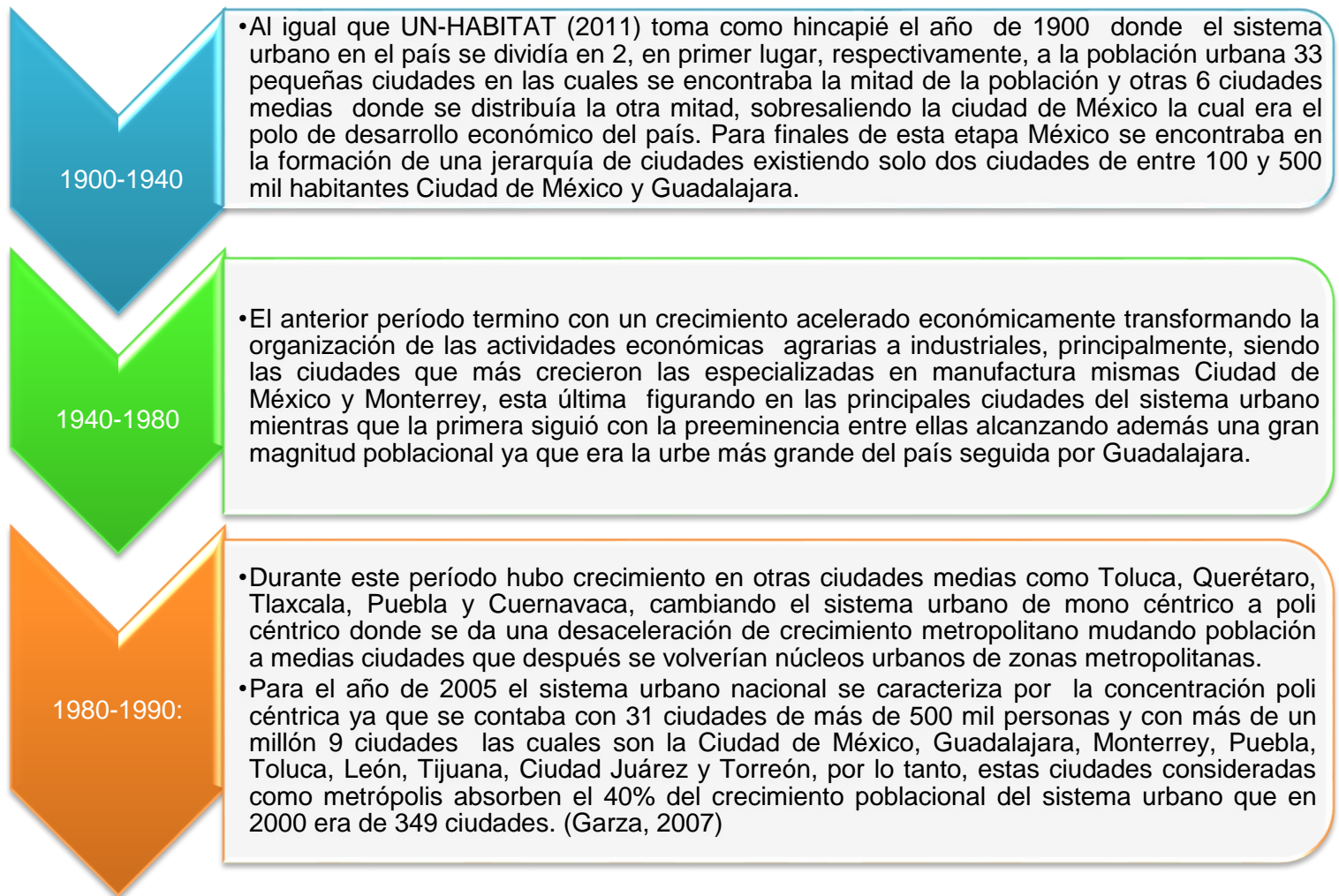
La configuración del sistema urbano nacional de México según ONU-HABITAT (2011) se desarrolló a través de tres etapas mencionadas en el *Esquema 4*, en la página siguiente.

Esquema 4: Configuración del Sistema Urbano Nacional



Garza (2003) y (2005) también nos da a conocer la conformación de las ciudades y de las zonas metropolitanas del país y de igual forma lo observa a través de 3 periodos, en el *Esquema 5*, de la siguiente página:

Esquema 5: Conformación de las Ciudades y Zonas Metropolitanas de México



Fuente: Elaboración propia

Por lo que podemos apreciar la característica de los procesos de urbanización en México fueron los siguientes:

- ✓ Alta migración del campo a la ciudad;
- ✓ Concentración de población en las ciudades ; y
- ✓ Conurbación de medias y grandes ciudades.

En definitiva el sistema de ciudades o el sistema urbano de México logra su consolidación en el período de 1980 ya que es aquí donde se da el crecimiento de ciudades medias dejando de ser preeminente el crecimiento mono céntrico en 3 ciudades; la Ciudad de México, la Ciudad de Monterrey y Guadalajara.

El sistema urbano se consolida gracias al carácter económico de la ciudad dejando atrás la economía a base de las actividades agrarias y siendo la actividad industrial la que es factor de atracción de la población hacia las ciudades además de que es un crecimiento mono céntrico apareciendo nuevas características económicas como las turísticas y portuarias con la característica de que es predominantemente urbano y su consolidación se da con el fenómeno de la metropolización habiendo en el país 55 zonas metropolitanas.

En el siguiente Mapa se encuentran las Zonas Metropolitanas que conforman el Sistema Urbano Nacional en México.

Mapa 1: Zonas Metropolitanas que conforman el Sistema Urbano Nacional de México



Fuente: CONAPO-INEGI-SEDESOL (2004;29)

1.1. Dinámica nacional: Lo metropolitano

El proceso de urbanización en México que ha llevado a la conformación de su sistema urbano presenta dos características primordiales, la primera es el crecimiento poli céntrico y la segunda un carácter metropolitano, como menciona Iracheta (2008) el acelerado proceso trae consigo la aparición de las metrópolis, estas son la expansión de un centro urbano el cual conurba con otros centros de menor tamaño.

Así que los procesos de urbanización han ocasionado que “en 2010, los habitantes de las ciudades en México representaban el 72% de la población total y los habitantes de las Zonas Metropolitanas el 56%; lo que indica que los mayores y más complejos retos que enfrenta la nación son urbanos y particularmente metropolitanos” (ONU-HABITAT, 2011; 15)

Por lo tanto a continuación se define como Zona Metropolitana como

“ [...] el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite municipal que originariamente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directamente a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que se mantiene un alto grado de integración socioeconómica, [...] que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas [...] todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón de habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América”. (CONAPO-INEGI-SEDESOL, 2004; 17).

Dicho proceso o fenómeno es irreversible en cuanto a que cada suceso o construcción y cada obra se institucionaliza. El proceso de urbanización tiene una magnitud tal que por lo general y sobre todo en México es muy difícil de controlar en cuanto se refiere a acciones del Estado y respuesta de la sociedad, dándose la urbanización y ubicándose en lugares no adecuados para la población, lo que desencadena fenómenos negativos. (Montoya, 1995)

ONU-HABITAT (2011) Reconoce que dado el fenómeno de metropolización en México, la gobernabilidad de sus ciudades se enfrenta a retos políticos, económicos,

culturales, sociodemográficos, ambientales los cuales se han agravado gracias al papel que desempeña la globalización claro es el ejemplo de la polarización social. Ya que el fenómeno de conurbación pone en evidencia la falta de capacidades y atribuciones que los gobiernos tienen viéndose incapaces de atender las igualdades sociales diferenciando a la población en cuanto a ingresos, en este caso, al crimen urbano y la violencia.

Así mismo Iracheta (2008) nos menciona que la atracción de población, actividades sociales y economías hacia las Zonas Metropolitanas tiene fenómenos positivos, por ejemplo, las ventajas de las economías de localización que las figura como polos de atracción, mejores calidades de vida por la oferta y demanda de bienes y servicios así como de empleo, estas centros de conocimiento y cultura y por último la eficiencia en la dotación de servicios y equipamientos.

Ahora bien, los aspectos anteriores tienen su lado negativo, como el patrón de crecimiento polarizado y dinámico que tiende al desorden, fragmentación y la insustentabilidad mayor mente en las periferias, grandes rezagos de dotación de servicios e infraestructura en las mismas, carecen de recursos financieros que puedan beneficiar a toda su población y la mala gobernanza y coordinación.

Otro de los fenómenos que se pueden encontrar en las metrópolis de México se da debido a los tantos flujos de personas que en ellas se encuentran y su diferenciados lugares de residencia con el lugar de los empleos, la infraestructura, equipamiento y los espacios urbanos dentro de la metrópoli los cuales dan pauta a una distribución dentro de ella muy compleja arrojando un proceso de suburbanización demográfica y descentralización ocupacional al interior de las metrópolis lo que da como resultado una dispersión tanto demográfica como ocupacional dada por la estructura urbana. (Sobrino, 2007),

Garza (2007) puntualiza los fenómenos que se están suscitando gracias a los procesos de urbanización metropolitanos y la falta de gobernabilidad metropolitana siendo estos la pobreza endémica, el déficit habitacional y el sub empleo urbano estructural.

También otro fenómeno relacionado es el crecimiento periférico disperso el cual tiene una de sus principales causas en la falta de una política para el desarrollo equilibrado entre vivienda- trabajo en el interior del área urbana y la ausencia de reservas territoriales para vivienda popular y equipamientos mayores, lo que causa grandes recorridos, escasos de equipamientos urbanos una pobre imagen urbana y un deterioro ambiental. (Cortés, 2008)

El problema medio ambiental no es solo fenómeno dentro de las metrópolis de México, como se plantea en el primer capítulo, según ONU-HABITAT (2009) es un fenómeno a nivel mundial. Hablando de México la escasez de recursos hídricos y el manejo incorrecto de residuos sólidos genera contaminación ambiental y problemas de salud. (ONU-HABITAT, 2011)

Respecto a la consolidación del Sistema Urbano Nacional la zona metropolitana de la Ciudad de México es la de mayor jerarquía en el país, esta es claro ejemplo de diferentes fenómenos sociales, territoriales y económicos los cuales se explicaron en el primer capítulo, a continuación a manera de resumen, según Duhau y Giglia (2008), los fenómenos presenciados en este territorio asociados con el fenómeno de la metropolización son:

- 1) El espacio disputado o también mencionada como la ciudad central, es donde el espacio central de la ciudad es disputado debido a la ubicación que es considerada como la mejor dentro de una zona o área de la metrópoli, en este caso es la sola Ciudad de México.
- 2) El espacio homogéneo o también la ciudad de los fraccionamientos residenciales la cual ocasiona fenómenos como segregación y amurallamiento.
- 3) El espacio colectivizado o también la ciudad de los conjuntos habitacionales, este espacio tiene un lado positivo, el cual es facilitar a la población faltante de vivienda la oportunidad de tener una, pero por el lado negativo, solo hace que el estado se desatienda de proporcionarles los recursos necesarios

dejándolos a las constructoras, además que ambas situaciones hacen sentir a quienes habitan en esta ciudad, una sociabilidad obligada dando resultados no favorables al no tener sentido de pertenencia.

- 4) El espacio negociado o la ciudad autoconstruida. Este espacio es el habitado por personas de condiciones en pobreza al margen de la metrópoli alejados de la urbanización con irregularidades jurídicas y con deficiencias de servicios urbanos básicos.
- 5) El espacio ancestral donde aún el sentido de pertenencia se da hacia los pueblos en la metrópoli, donde, a pesar de la modernidad urbana y cultural que los rodea no se olvidan o se dejan atrás de la parte cultural haciendo un contraste entre el gran entorno metropolitana y lo local.
- 6) El espacio insular o también considerado como las nuevas formas del hábitat, se entiende como nuevas esferas de hábitat donde dependiendo de tu ingreso económico, tu posición social es el tipo de esfera donde vives entendiéndose como esfera las zonas residencias y los conjuntos urbanos.

Estos seis fenómenos son las causas y efectos de lo que actualmente se está suscitando en la gran metrópoli esto gracias a la falta de gobernabilidad metropolitana ya que no existe un orden establecido para el espacio metropolitano debido a su gran tamaño se hace difícil la funcionalidad de este.

1.2. Toluca y su Zona Metropolitana

Es importante caracterizar el contexto urbano de la Ciudad de Toluca ya que es el medio propio en el que se realizan todas las actividades y se relacionan los habitantes a través de las características que se desenvuelven difieren las necesidades Planeación ya que este medio , las actividades y las relaciones desencadenan fenómenos diferenciados en cuanto a las características propias del contexto.

Recapitulando lo mencionado sobre las Zonas Metropolitanas en México y la importancia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca es importante recalcar que es el núcleo urbano de esta última, el fenómeno de metropolización viene a contextualizar la gran dinámica que esta tiene como centro urbano de la metrópoli.

Por lo tanto además de las dinámicas de socio-demográficas, económicas y territoriales se tiene claro que han desencadenado otros fenómenos ocasionados directamente por el proceso de urbanización han condicionado el espacio urbano.

Como menciona Montoya (2005) que aunque los procesos que ha conformado diferentes zonas urbanas de la entidad han sido propias pero de alguna manera responden al proceso industrializador de la ciudad de México así como al corredor Toluca – Lerma lo cual ha ocasionado la expansión inmediata con localidades vecinas.

Orozco (2006) reconoce que los procesos de urbanización que se dieron para la conformación de la ZMCT no solo ha traído cambios demográficos, sino también económicos, sociales y territoriales mencionando que uno de los aspectos más relevantes que ha traído dicha reestructuración ha sido la resignificación y la revalorización de sitios y áreas específicas de la periferia de la ciudad de Toluca favoreciendo a las desigualdades y a la segregación social generando procesos de concentración- dispersión demográfica y polarización tanto económica como social además de nuevas expresiones de ocupación territorial selectivas y populares, todo esto relacionado con las desventajas que la metrópolis tiene en cuanto al

desempleo, ingresos, calidad de la vivienda y obtención de ella como el acceso a los servicios básicos.

Hoyos (2011) también considera que existe un fenómeno de polarización en cuanto al empleo, el cual tiene su origen en los años 60 – 70. Otro fenómeno que detalla es que existe una sub urbanización ocasionando una amplia distancia física entre los traslados de las localidades de la ZMCT al área central.

Además gracias a la tercerización de las actividades económicas por ende se dio la tercerización del trabajo tanto en el municipio como en la zona metropolitana ocasionando como principal fenómeno la precarización del mismo afectando a los trabajadores en cuanto a percepción de salario y esto impacta en el nivel de vida que llegan a tener, algunos caracterizándose como *pobres*, también impactando en su protección social y en el comercio informal. (Aranda, 2005)

La Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca ha sido protagonista de procesos de conurbación y urbanización entre los municipios que la conforman, estos procesos provocan fenómenos dados en el territorio, como por ejemplo, la cercanía a la ciudad de México y su zona metropolitana asociada con la concentración industrial y comercial así como de poderes federales, instituciones educativas la ha convertido en centro de migraciones, lo cual podría llegar a desencadenar un fenómeno Megalopolitano o una Megalopolis.

Además, como se muestra en el *cuadro 1*, Toluca tiene una preminencia en cuanto a población siguiendo Metepec, además que este es mayor en cuanto a la densidad media urbana que existe en el Municipio, pese a esto según el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca (2005) Toluca es la ciudad que ejerce la mayor influencia, no solo en la zona metropolitana de Toluca, sino también en la región uno del Estado de México puesto que es también su centro urbano ya que además de ser capital del Estado, en Toluca se concentran servicios diversificados y especializados, además que es la zona industrial más grande de la región y la que genera más empleo.

Esto es dado por la fácil accesibilidad gracias a las vías de comunicación ofreciendo equipamiento y servicios públicos a toda la región un claro ejemplo de estos servicios es el Aeropuerto Internacional de Toluca y la Central de Abastos además que según el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca (2003) menciona que esta ciudad se caracteriza por la gran cantidad de servicios, bienes, comercio y ubicación de oficinas público - administrativas además que el municipio ha tenido gran importancia en cuanto a la construcción de reservas habitacionales para todos los ingresos económicos.

Cuadro 1: Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca

Municipio	Población			Densidad media urbana
	1990	1995	2000	
ZMCT	1 046 718	1 254 883	1 451 801	67.1
Almoloya de Juárez	84 147	96 662	110 591	23.5
Calimaya	24 905	31 902	35 196	53.5
Chapultepec	3 863	5 163	5 735	43.8
Lerma	66 912	81 192	99 870	41.4
Metepec	140 268	178 096	194 463	97.0
Mexicalcingo	7 248	8 662	9 225	57.7
Ocoyoacac	37 395	43 670	49 643	74.1
Otzolotepec	40 407	49 264	57 583	30.3
San Mateo Atenco	41 926	54 089	59 647	39.3
Toluca	487 612	564 476	666 596	72.2
Xonacatlán	29 837	36 141	41 402	34.2
Zinacantepec	83 197	105 566	121 850	43.1

Fuente: CONAPO-INEGI- SEDESOL (2004; 60)

Como se puede observar en el *cuadro 1* en el municipio de Toluca tienen una densidad urbana mayor a la zona metropolitana pero no es la predominante, el municipio de Metepec es el mayor con un 97% pero en cuanto a población el

municipio de Toluca para 2010 albergaba al 45% de la población de la Zona Metropolitana, es de esta preminencia poblacional que se desencadena el sentido de núcleo urbano de la Zona Metropolitana, donde además también es la ciudad que alberga la mayoría de centros administrativos y comerciales.

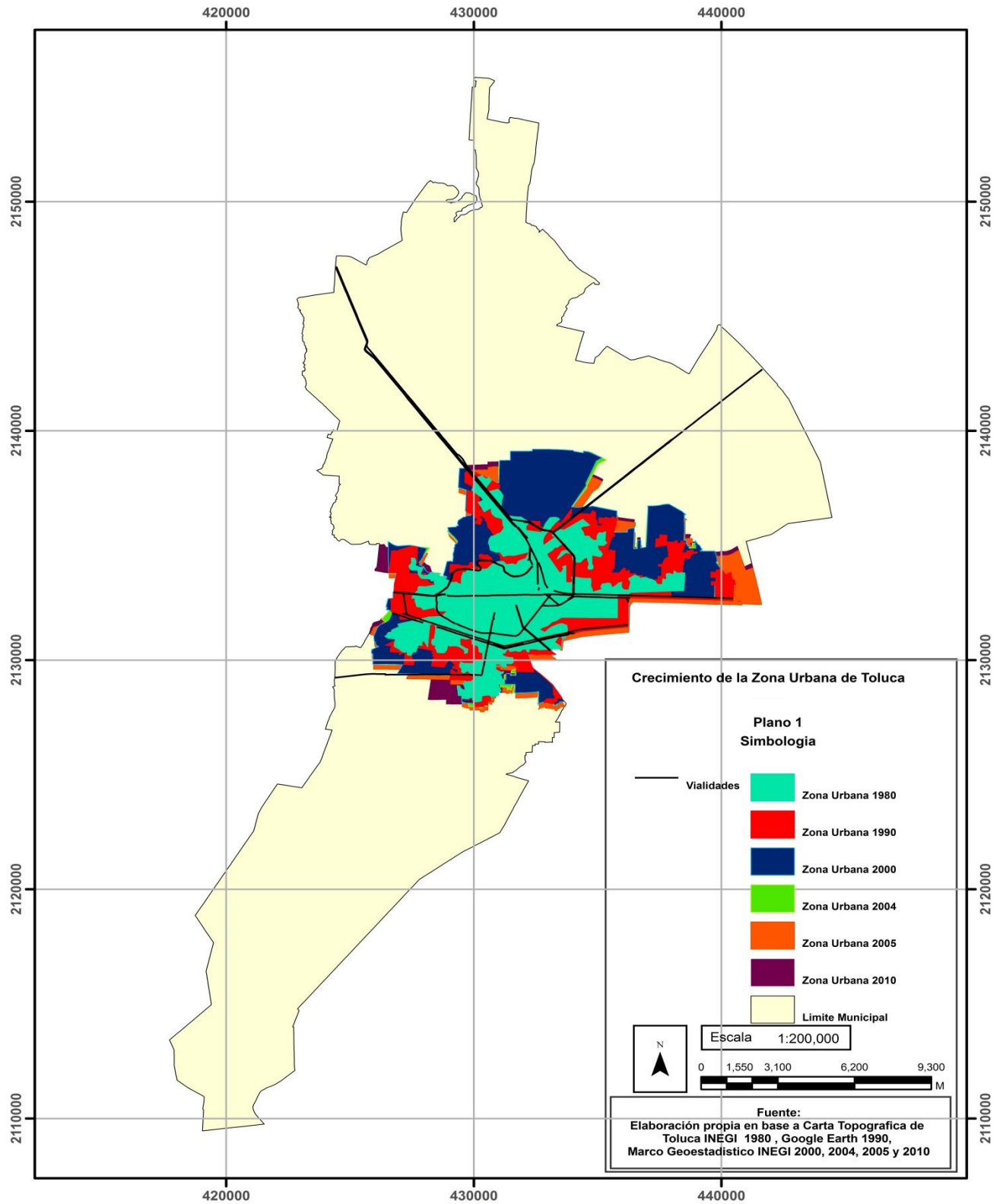
1.3. Toluca

El objetivo de la contextualización de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca es analizar la gran dinámica que Toluca ha tenido como ciudad, con el propósito de reconocer los fenómenos que están sucediendo y que en los Planes de Centros de Población y de Desarrollo Urbano no se mencionan y recalando que se deben de reconocer en estos instrumentos de la PLU, ya que al no tomarse en cuenta estos son obsoletos ante la realidad urbana olvidando el objetivo de estos mismos.

A continuación se observará el contexto de la gran dinámica que caracteriza a la ciudad de Toluca con el objetivo de demostrar que tal dinamismo ocasionado por su proceso de urbanización han ocasionado fenómenos los cuales rebasan los instrumentos de control y desarrollo urbano pasando a ser estos obsoletos ante su realidad social, económica y territorial esto será expuesto en el apartado siguiente donde la dinámica urbana de Toluca se comparará y analizara con el contenido de los instrumentos que son los Planes de Centros de Población Estratégico y Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

Además de que debido a esta gran dinámica que el Municipio ha tenido durante su proceso de urbanización, como se observa en el Plano 1 el avance de su zona urbana durante el periodo 1980 - 2010, varios autores han descrito los fenómenos que estos procesos han ocasionado en el territorio.

Plano 1: Zona Urbana de Toluca 1980 – 2010



A fin de dar a conocer la dinámica de la ciudad de Toluca y algunos de los fenómenos que su proceso de urbanización han desencadenado se hará a través del análisis de los aspectos siguientes:

- 1) Crecimiento demográfico
- 2) Población económicamente activa y porcentaje por sector de actividad económica
- 3) Crecimiento del área urbana o mancha urbana
- 4) Superficie del uso de suelo habitacional
- 5) Estructura vial

1.3.1. Crecimiento demográfico

El fenómeno de urbanización dado en el Municipio de Toluca se desprende desde el año de 1960 ya que este es el protagonista de la implementación de Leyes y programas para fomentar la incorporación industrial en el territorio municipal a partir de este período se caracteriza de una estructura agrícola-servicios y sobre todo un despegue industrial en Toluca, caracterizándose para 1970 como una de las metrópolis con especialización industrial y de alto crecimiento y desarrollo económico y poblacional.

Cuadro 2: Población Total y Tasa de Crecimiento Media Anual del Municipio de Toluca 1960 - 2010

Año	Población	TCMA Período	TCMA Porcentaje
1960	156, 033	1960 - 1970	4.53%
1970	239, 261	1970 - 1980	3.94%
1980	357, 071	1980 – 1990	3.24%
1990	489, 612	1990 – 2000	3.29%
2000	666, 596	2000 – 2010	2.08%
2010	819, 561		

Fuente: Elaboración propia a base de los VIII, IX, X, XI, XII, XIII Censos Generales de Población y Vivienda 1950-2000

Analizando los datos de población y con ellos las tasas de crecimiento medio anual podemos observar que el período que sobresale es el de 1960 – 1970 esto debido que Toluca se empezó a industrializar por lo tanto fue considerado como municipio atractivo dadas por las fuentes de trabajo no agrícolas que en él se encontrarían.

A este crecimiento con gran dinámica tanto urbana como económica Hoyos (2011) lo caracteriza, por fases, mediante fenómenos el primero es el de Concentración o urbanización, este se encuentra en la primera fase 1960-1970, por lo tanto es significativa concentrándose tanto en la ciudad como en los 3 municipios contiguos además de darse asentamientos urbanos.

Como dato adicional mencionaremos que referente a los municipios contiguos que son Zinacantepec y Metepec, Toluca fue el que tuvo una mayor tasa de crecimiento media anual ya que el primero 3.05% y el segundo de 2.33% respectivamente mientras que el crecimiento medio anual de Toluca de 4.53%.(Aranda, 2000)

La TCMA del período 1970-1980 fue la segunda más elevada siendo causa la pavimentación de la calzada Adolfo López Mateos la cual era la conexión con el eje carretero Zitácuaro – Morelia, la siguiente conurbación se da con el municipio de

Metepec este se incorporó por la característica de ser un municipio habitacional. Este proceso de metropolización al mismo de tiempo de industrialización se siguió dando entre el período de 1970-1980 incorporando a mas municipios a la mancha urbana de la Ciudad de Toluca, pero observando que este es el que contiene la mayor población de habitantes, aunque no es la que sufrió mayor crecimiento, el municipio que sufrió mayor crecimiento es Lerma, esto sucedió debido al corredor industrial Toluca – Lerma, pero teniendo en cuenta la TCMA anual anterior, sigue prevaleciendo el Municipio de Toluca como el de mayor dinámica demográfica. Hoyos (2011)

Los periodos siguientes fueron a manera decreciente marcándose una gran diferencia entre los periodos anteriores ya que en el período de 1980 - 1990 la TCMA fue 3.24, en el siguiente un poco más elevada de 3.29% y por último en 2000 - 2010 fue las menor de 2.08%.

Siguiendo a Hoyos (2005) para el año 1990 se registra una dinámica en la TCMA de manera decreciente porque el Municipio de Toluca una vez más ya no es el protagonista en crecimiento poblacional, resaltando Lerma influyendo su cercanía al DF y a la zona industrial. Marcándose una gran diferencia entre los periodos de 1990- 2000 y 2000-2010 ya que en el primero se presentó una tasa de 3.29%, no diferenciándose mucho con los anteriores ya que se mantenían en el 3% medio anual, contrastándose con la tasa del último período que es de 2.08%, aunque esta tasa fue menos no deja de ser complejo el dinamismo en Toluca ya que a mediados de este período el crecimiento de la mancha urbana se consolido y además de que entre 2004 y 2005 tuvo un crecimiento importante.

1.3.2. Población económicamente activa (PEA) y porcentaje de población por sector de actividad económica

Hoyos (2005) y Aranda (2000) mencionan que el municipio de Toluca tiene orígenes agrícolas pues se basaba en la actividad productiva primaria y siendo preminentemente rural y con la llegada de la industria a su territorio y la actividad económica se caracterizó por ser secundaria y terciaria.

Esto se refleja en la tabla siguiente la cual nos muestra la PEA en el Municipio que durante el período mencionado, nos podemos dar cuenta de que en los años 70 la actividad primaria tenía un 16% de participación aunque con mayor relevancia el sector terciario con el 44.40%, esta tendencia siguió disminuyendo casi al noventa por ciento las actividades primarias que para el año 2000 solo tenía un 2.13% de participación siendo la predominante las terciarias con más del 50 por ciento de la PEA. Mientras que el sector secundario se ha mantenido en un rango del 30% durante estas 4 décadas. Otra característica que podemos rescatar es que también la población económicamente activa a estado aumentando en el Municipio.

Cuadro 3: Porcentaje Población Económicamente Activa por Sector de Especialización 1980 – 2010

	1970	1980	1990	2000	2010
Primario	16.90%	10.56%	3.77%	2.13%	-
Secundario	30.89%	32.39%	32.51%	31.90%	-
Terciario	44.40%	36.89%	52.58%	60.19%	-
No especificado	7.81%	3.16%	6.14%	3.84%	-
PEA	21.27%	29.45%	30.50%	60.19%	80.75%

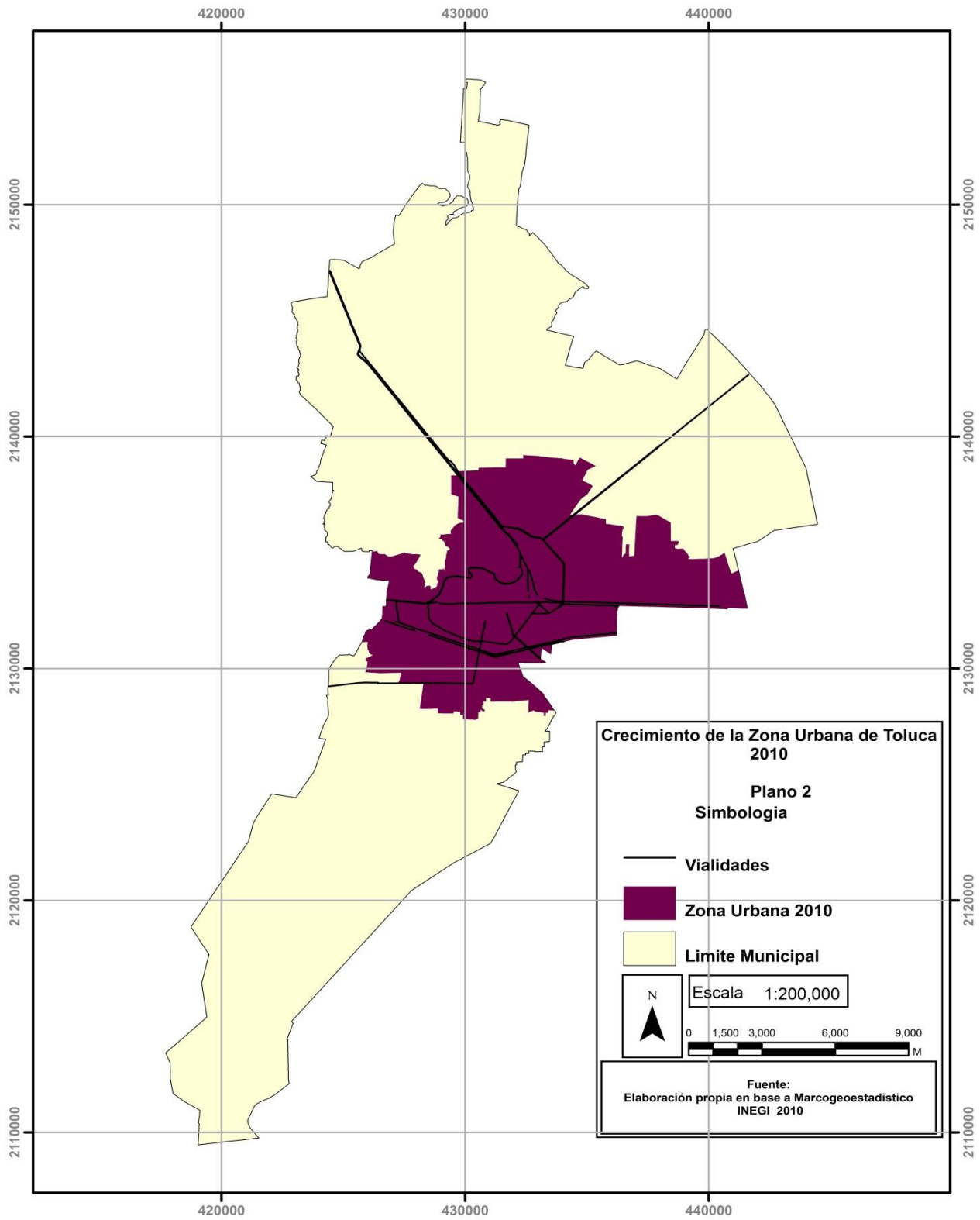
Fuente: Prontuario municipal 1997. Toluca. Cuaderno estadístico municipal. Toluca 2003. INEGI.HR Estadística básica municipal del estado de México. IIIGCEM. 2011

Orozco y Tapia (2011) mencionan que en cuanto a la Región a la que está integrada el Municipio de Toluca este municipio concentra 55% de establecimientos económicos, el 47% de los industriales, el 64 de los y 64% de los negocios de comercio y el 61% de servicios. Reflejando lo dicho anteriormente donde las actividades primarias y secundarias prevalecen. Para el año Toluca era mayor centro urbano en cuanto a población, servicios, equipamiento gracias a los ejes viales además de que tenía más del 40% de población de la ZMVT.

1.3.3. Estructura vial

La estructura vial que tiene el Municipio ha sido de gran influencia en cuanto a su crecimiento urbano, en primer lugar la vialidad Tollocan y Toluca-Naucalpan, donde se encuentra el corredor industrial del Municipio así también la vialidad Adolfo López Mateos que conecta al Municipio de Zinacantepec y la vialidad las Torres que conecta al municipio de Metepec, como lo podemos observar los ejes estructuradores en el Plano 2, esta estructura vial ha sido la guía del patrón de asentamientos de su mancha urbana como se podrá explicar en los siguientes sub índices. (Ver Plano 2)

Plano 2: Vialidades de Toluca 2010



1.3.4. Crecimiento histórico del área urbana

Con respecto al crecimiento histórico del área urbana se tratarán dos aspectos, en primer lugar los datos del uso de suelo habitacional, el porcentaje de su incremento y el porcentaje que este ocupa en el área urbana en segundo lugar los datos de las hectáreas del área urbana para después saber cuál fue el porcentaje que se incrementó de esta.

En primer lugar, con datos que se encuentran en el Cuadro 4, en cuanto al uso de suelo habitacional las hectáreas destinadas a este uso eran de 2, 204 con un porcentaje respecto al área urbana del 35%, en 1993 este uso se incrementó respecto al área urbana un 67% un 49% entre el período 1985 - 1993 y para el año 2003 la cobertura de este uso se incrementó un 81% respecto al área urbana siendo su incremento del uso entre el período 1993 – 2003 del 295%, por lo que se puede decir que es el uso predominante en la ciudad de Toluca.

Cuadro 4: Crecimiento histórico del área urbana y uso de suelo habitacional

Período	Uso				
	Área urbana (AU) (Hectáreas)	Incremento del área urbana (%)	Habitacional (Hectáreas)	Porcentaje de acuerdo al AU	Incremento del uso habitacional (%)
1985	6, 270		2, 204	35%	
1993	6, 505	9.6%	4, 410	67%	49.9%
2003	16, 039. 52	276%	13, 026.56	81%	295%

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

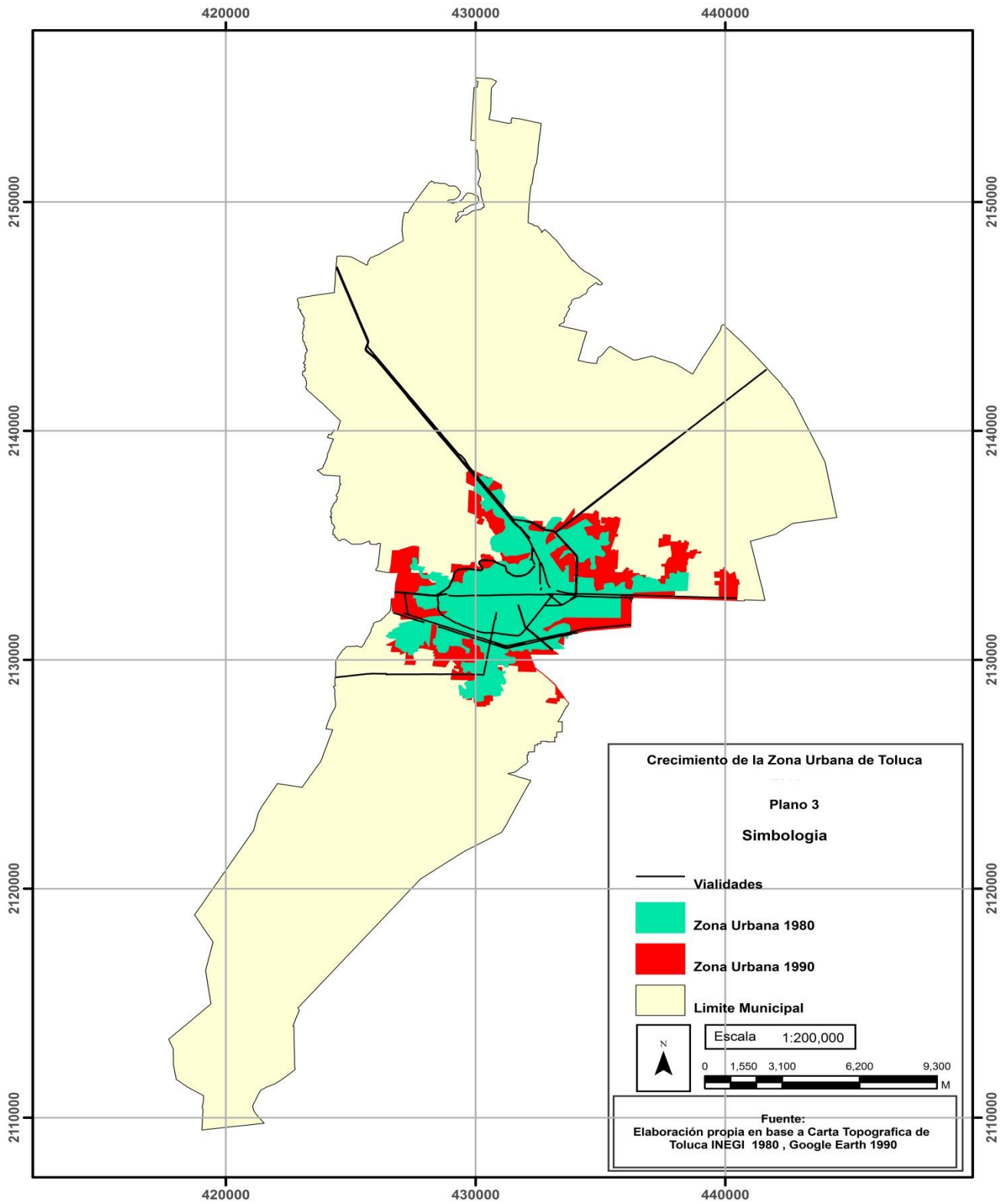
En segundo lugar, en el cuadro, respecto a los datos de mancha urbana resalta que en el período de 1993 – 2003 de un área de 6, 505 hectáreas paso a 16, 039. 52

has. si comparamos con el período de 1985 – 1993 es una gran diferencia puesto que en el primero son 10 años y se dio un incremento del 276% y en segundo período con 8 años de tan solo un 9.6%.

Estos datos se pueden visualizar en las siguientes páginas con sus respectivos Planos y si análisis correspondiente.

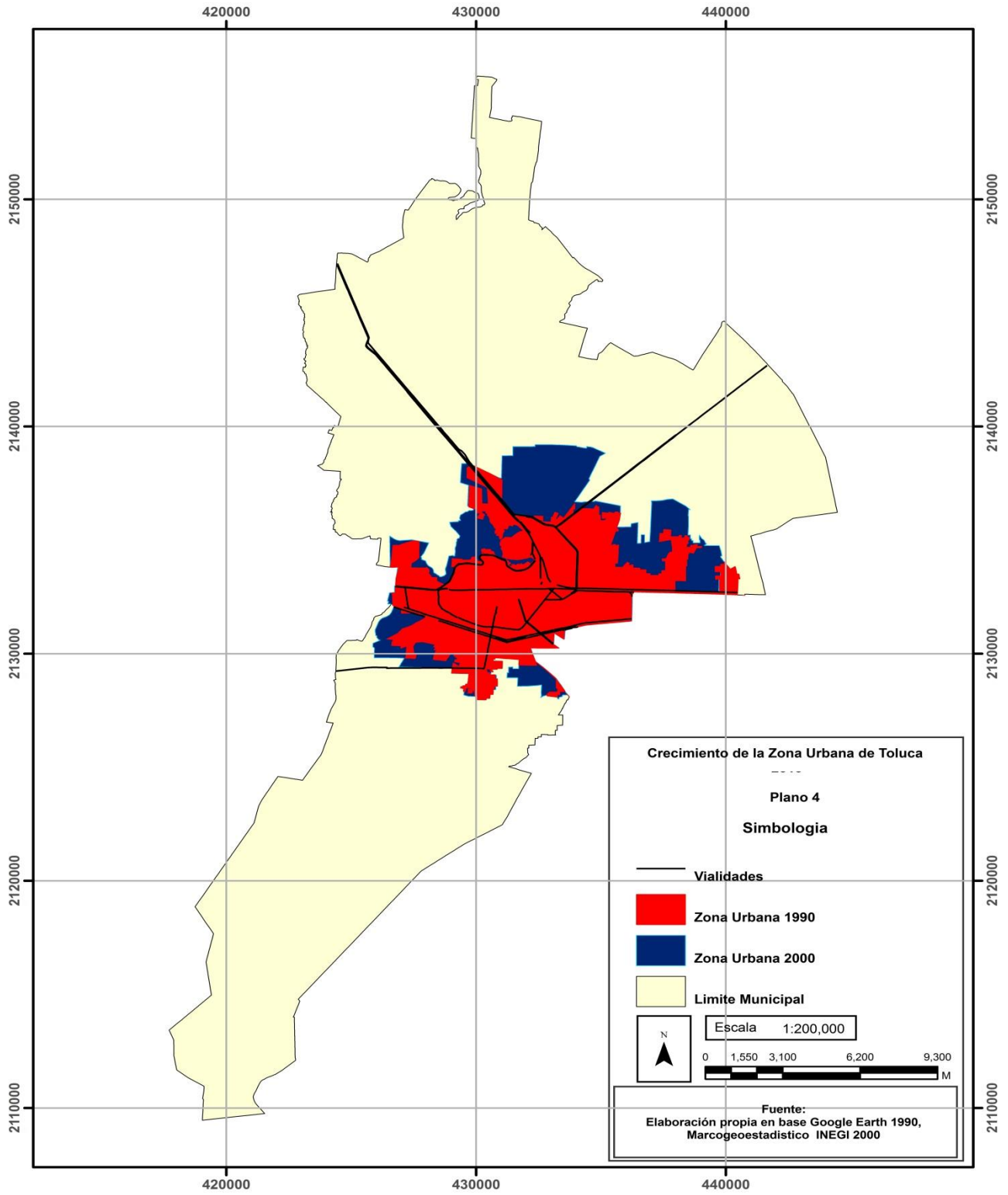
Podemos observar, en el Plano siguiente, que a lo que se refiere al límite de la zona urbana de 1980, ésta aún no alcanzaba los límites del municipio pero tiene la particularidad de que se sitúa al margen de las vialidades Tollocan y las Torres así como la carretera Toluca- Naucalpan donde se situó la zona industrial, en 1990 la zona urbana ya alcanzaba los límites municipales que colindan con el Municipio de Zinacantepec, Metepec y San Mateo Atenco llevados por las estructuras viales antes mencionadas pero con un aumento de menos del 9.6% respectivamente. (Ver Plano 3)

Plano 3: Crecimiento de la Zona Urbana 1980- 1990



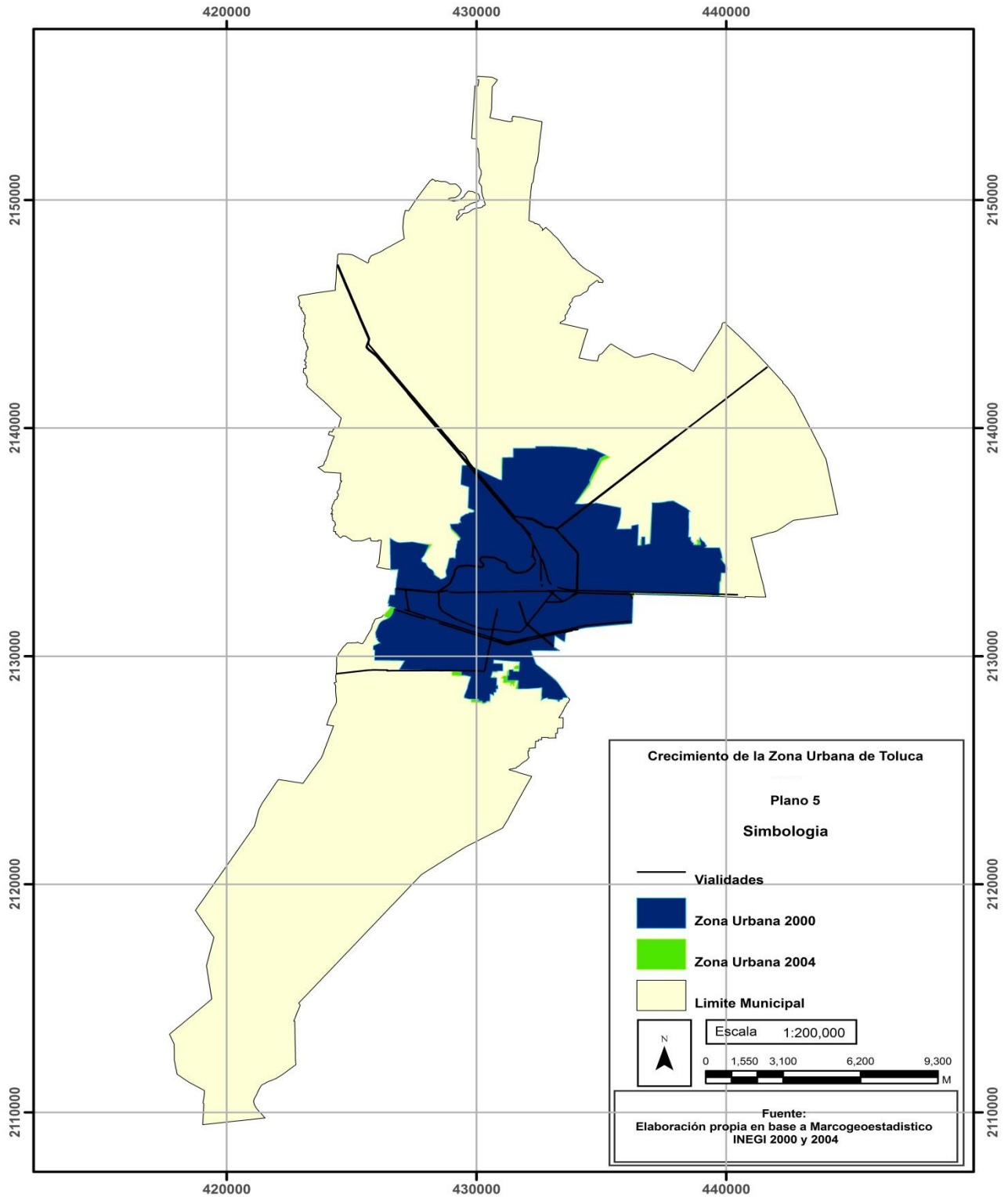
En el Plano 4 se logra visualizar la característica que se mencionó respecto a los porcentajes de la Tabla anterior donde la zona urbana entre el periodo 1993 y 2003 se había extendido un 276%. En el Plano se muestran los límites de las zonas urbanas de 1990 y del año 2000 siendo, los ejes estructuradores otra vez las guías del desarrollo urbano extendiéndose hacia el norte entre las vías Toluca – Naucalpan, Alfredo del Mazo y Toluca- Atlacomulco.

Plano 4: Crecimiento de la Zona Urbana 1990 – 2000

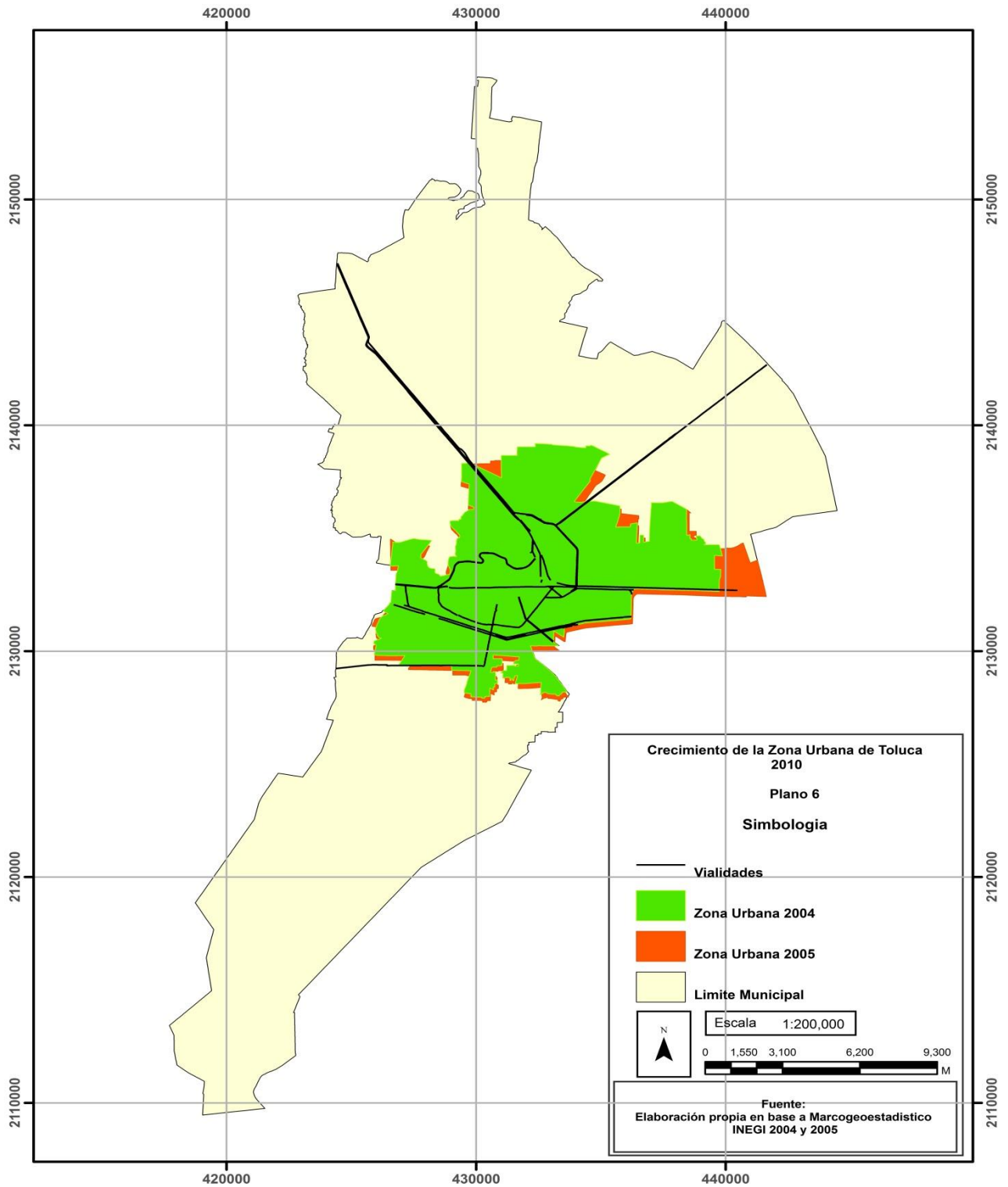


En los siguientes Planos 5 y 6 de los periodos 2000- 2004 y 2004- 2005 se puede observar que en el primero la zona urbana se consolida con las características anteriores donde las vialidades primarias de la ciudad son los ejes estructuradores de esta mancha ya que crece al costado de estas, en el plano 5 no se muestra un aumento significativo en cuanto a zona urbana solo pequeñas manchas que sobresalen de la anterior, pero en el plano del período 2004 – 2005 se logra apreciar que en primer lugar el período es de un año siendo muy peculiar el gran incremento que se da de la zona urbana pero no dejando de ser las guías de este límite las vialidades Toluca – Naucalpan y Toluca – Atlacomulco hacia el norte y hacia el este por la vialidad Tollocan llegando al límite del municipio con San Mateo Atenco y notando que hacia el sur no existe diferencia en cuanto al crecimiento de la mancha urbana.

Plano 5: Crecimiento de la Zona Urbana 2000 – 2004

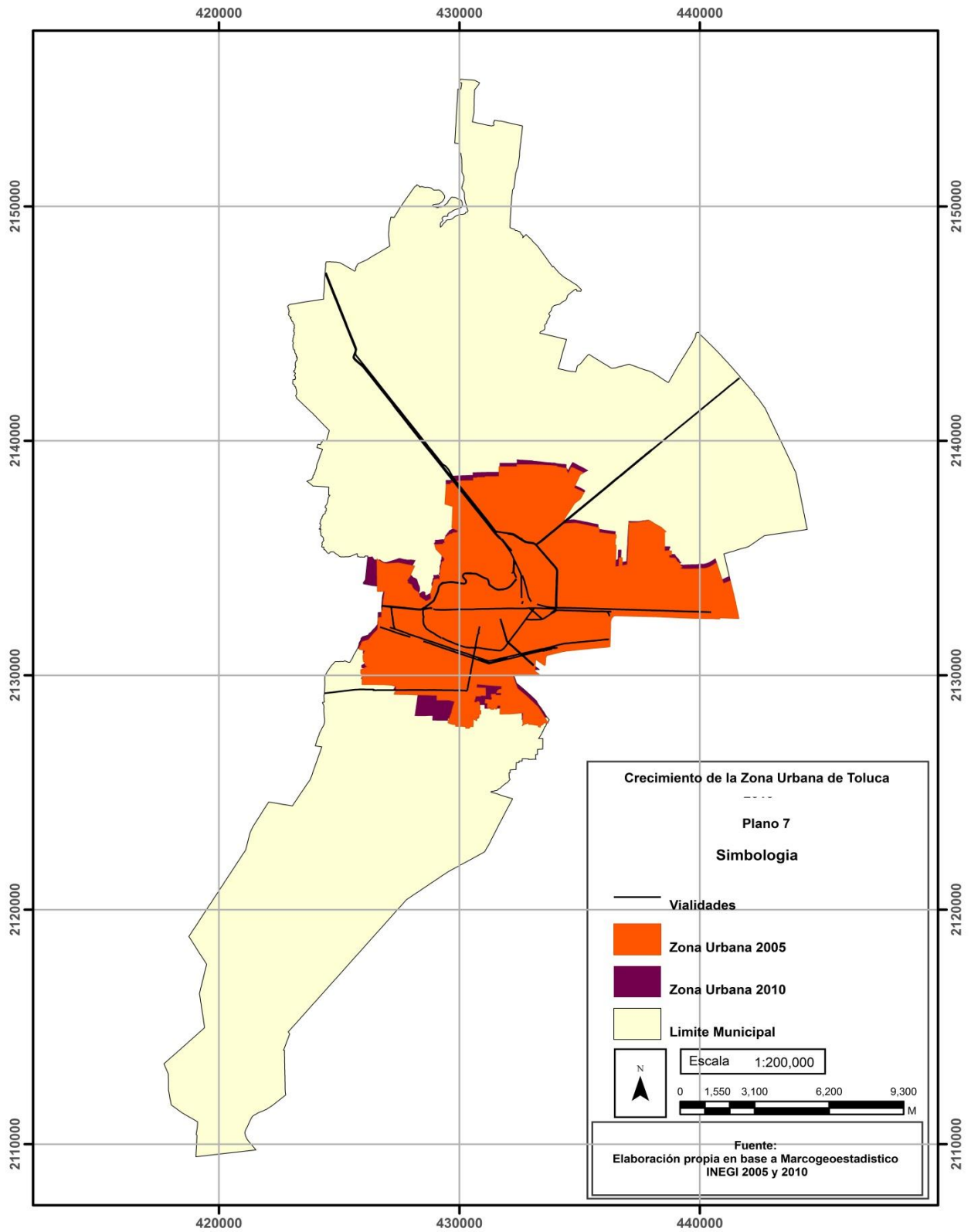


Plano 6: Crecimiento de la Zona Urbana 2004 – 2005



Por último presentamos el plano del período 2005- 2010 (ver Plano 7) podemos observar que el crecimiento del límite de la zona urbana no tiene gran incremento hacia el norte pero sí hacia el sur donde se encuentran las vialidades Toluca-Temascaltepec y Paseo Colon, consolidándose una vez más el área urbana del Municipio hacia los municipios colindantes gracias a las vialidades que a este conecta.

Plano 7: Crecimiento de la Zona Urbana 2005- 2010



1.4. Dinamismo urbano en Toluca y la necesidad de nuevas formas de Planeación Urbana

Para concluir la importancia que tiene Toluca diremos lo siguiente, Toluca se caracteriza por tener una gran dinámica urbana, como se justificó anteriormente, tanto así que es el núcleo urbano de una de las principales zonas metropolitanas de México por lo que el primer fenómeno que se encuentra es la metropolización y de este se desencadenan otros los cuales son consecuencia del primero como la conurbación inmediata de sus localidades ocasionando la revalorización de sitios y áreas periféricas de Toluca, lo que ha ocasionado una segregación y desigualdad espacial a través de dos procesos opuestos la dispersión y la concentración de población y localidades. El fenómeno de industrialización que ocurrió en Toluca a inicios de los años 60 es la polarización del empleo y concentración de éste en una sola zona haciendo que los pobladores de zonas periféricas se desplacen hasta ella y por tanta demanda se ha precarizado el trabajo, sobre todo en las actividades terciarias, impactando a los pobladores más pobre, esta fenómeno se da debido a que el porcentaje de la población económicamente activa de 1970 al 2010 en el sector terciario incremento de un 21.27% al 80.75% de la población total de Toluca. Siendo que las actividades primarias se han olvidado por completo dejándoles la necesidad de buscar trabajo especializado y mal remunerado lejos de sus localidades.

Además de estos fenómenos se tiene la gran extensión del área urbana, la cual se caracteriza por su gran incremento que de 1985 al 2003 fue de un 276% mientras que el uso de suelo habitacional con respecto al urbano es del 81% de esta área, este uso incremento de 1985 a 2003 en un 295% dejando el centro de la ciudad solo para servicios especializados e instituciones mientras que las zonas periurbanas son para las áreas donde se concentran las mayores oportunidades de trabajo. Con la característica principal que esta área urbana se consolido gracias a la estructura vial que Toluca tiene ya que se ha dado a los bordes de esta.

La dinámica junto a los fenómenos no son tomados en cuenta en las herramientas de Planeación para el desarrollo urbano de Toluca, los cuales son los Planes de

Desarrollo Urbano, esto debe de cambiar ya que se deben de considerar para que estas herramientas tengan un impacto positivo en el territorio y sean de utilidad ya que son bases fundamentales para poder resolver los fenómenos que se consideran como problemas en la ciudad tanto en la configuración física como en las dinámicas económicas y sociales.

Lo dicho anteriormente se reconocerá en el apartado de resultados, ya que a través del análisis de los Planes vigentes en Toluca y la comparación de algunos de sus contenidos así como de sus estructuras metodológicas podremos darnos cuenta que sólo se menciona la dinámica a modo de dar a conocer datos estadísticos pero jamás se llega a un análisis de saber qué es lo ocasionan en esas dinámicas a modo territorio, demográfico y económico, haciendo que los Planes de Desarrollo Urbano sean obsoletos ante el territorio.

Como se menciona en el capítulo 1 los procesos de urbanización son una serie de transformaciones que van teniendo lugar a lo largo del tiempo en un espacio determinado catalogado como ciudad, estos procesos de urbanización son una serie de dinámicas que por su complejidad desencadenan fenómenos que las ciudades deben de saber sobre llevar para que exista un equilibrio en las ciudades social, económico, ambiental y territorial.

Estos desencadenan una serie de circunstancias en el territorio que se debe de manejar de la mejor manera para que la población y el territorio tenga un equilibrio para esto se debe de contar con las herramientas necesarias que sean capaces de afrontar los fenómenos que estas dinámicas han ocasionado.

Algunos fenómenos que se mencionan en *Nuevas Dinámicas de la Ciudad del Siglo XXI* son claro ejemplo de las consecuencias que han dejado los procesos de urbanización en el territorio, en el caso de Toluca, el principal fenómeno que se encuentra en la ciudad es la metropolización, la cual fue desencadenada por la incorporación del sector industrial en el territorio, siendo el núcleo urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca la cual conurba a 11 municipios según CONAPO- INEGI- SEDESOL (2004). Ser el centro urbano de la zona metropolitana

se refiere a que es el territorio que tiene el mayor dinamismo en cuanto a aspectos demográficos y económicos esto gracias a la conectividad dada por las vialidades.

Por lo tanto Toluca también es protagonista de una serie de fenómenos causados por procesos propios de urbanización, en este caso desencadenados en mayor medida desde 1960, caracterizados por la alta concentración de población que con el paso del tiempo esta se fue consolidando en un área urbana creciente la cual tiene como patrón las vialidades, esta área urbana también tiene la característica que el 81% para 2003 tenía el uso habitacional.

La herramienta de PLU aplicada para el ordenamiento del territorio se ha mostrado obsoleta ante las dinámicas que han ocasionado distintos fenómenos en el territorio, ya que estas, solo observan las dinámicas pero no explican los fenómenos ni los manejan para su solución, porque lo concordando con UN-HABITAT (2009) existe la necesidad de un cambio en esta herramienta ya que no sirve de nada tener el Plan de Desarrollo Urbano si este no tiene la funcionalidad para la cual fue elaborado, así que por tal motivo se hace una llamado a la innovación y flexibilidad de esta herramienta, puesto que los fenómenos no son reconocidos en los Planes por lo tanto no existe el impacto que el Plan debe de tener ocasionando que el territorio se vea envuelto en complejidades para las cuales no se tiene respuesta.

Capítulo IV. Metodología y análisis de los Planes de Centro de Población Estratégico de Toluca y Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Toluca

En este capítulo se presenta la metodología utilizada para el análisis y contrastación del contenido seleccionado de los Planes de Centro de Población Estratégico de Toluca y Planes Municipales de Desarrollo Urbano con la finalidad así como de las estructuras correspondientes a estos Planes.

Después la contrastación del contenido seleccionado de cada uno de los Planes así como de las estructuras correspondientes.

Es importante mencionar que en esta investigación una de las partes esenciales es la comparación de las estructuras metodológicas que conforman el contenido de los respectivos Planes, aunque éstas son metodológicamente homologadas debido a la normatividad correspondiente, lo que se pretende con esta comparación de las metodologías es poner a discusión por qué deben de ser homologadas si existe una dinámica diferente en cada uno de los municipios y además en cada uno de los períodos en que se elaboran estos Planes. Además de antemano mencionar que el límite de esta investigación es saber si se hace una actualización en los puntos que se consideran de importancia para el Desarrollo Urbano presentados en la lista de verificación y no en otros puntos donde, después de revisados y analizados, se encontró que en el punto de Normatividad se da una actualización con cada uno de los Planes, pero esto se logra entender que es por cuestiones de gobernanza y conveniencia política ya que se encontró que se incrementan los usos de suelo o se cambian a suelo incompatibles. Es importante mencionarlo pero no es el objeto de esta investigación.

1. Metodología de la investigación

La investigación que se realizó fue documental - comparativa, en primer lugar a manera documental se realizará el análisis de los diferentes Planes de Centros de Población Estratégico de Toluca (PCPET) y Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Toluca (PMDUT) que han estado vigentes. A modo de comparación, en segundo lugar, del análisis de los Planes se realizara el cotejo a través de variables elegidas las cuales son parte del contenido de los Planes estas variables se darán a conocer a través de una lista de verificación con el fin de comparar el contenido de cada una de las variables para observar si este contenido ha tenido algún cambio de acuerdo con el contexto en que se encuentra el territorio con la finalidad de observar si el Plan tiene la incidencia correcta en el territorio. Y, por último, en tercer lugar la comparación de las estructuras de cada uno de los Planes para observar si hay un cambio en ellas incorporando fenómenos que se presentan en el contexto.

Durante la comparación de los contenidos de los diferentes Planes a través de la lista de verificación, se elaboraron anexos en los cuales se encuentra el contenido textual de cada una de las variables a comparar, para facilitar la comprensión de dicha investigación.

La finalidad de esta investigación es que se demuestre que al no haber un cambio sustancial en las estructuras, el contenido de estos Planes se vuelven obsoletos para el contexto de la dinámica en que se encuentra en territorio mientras el Plan correspondiente está vigente. Ya que estas estructuras son tan rígidas que solo se actualiza la información a manera estadística y de planos, pero no se analiza el contexto y las dinámicas que ocasionan los fenómenos en que está inmersa la ciudad, la población y su contexto económico y territorial.

Los Planes a analizar, fueron los siguientes:

- ✓ Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca de 1985 que para efectos de este análisis en lo sucesivo se le mencionará como PCPET 1985
- ✓ Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca de 1993 (PCPET 1993)
- ✓ Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca CPET de 1996 (PCPET 1996)
- ✓ Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca de 2003 (PMDUT 2003)
- ✓ Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca de 2005, este Plan es fe de erratas (PMDUT 2005)

1.1. Selección de variables de la lista de verificación

Para el análisis de los respectivos Planes se realizó una lista de verificación con fines de comparación en cuanto a su contenido. La lista de verificación son variables pertenecientes a las estructuras de cada uno de los Planes las cuales son afines o tienen el mismo fin en él, esta comparación del contenido de las variables elegidas de los Planes tiene como material de apoyo anexos los cuales son la parte textual de cada variable elegida para poder facilitar dicha comparación.

La estructura metodológica determina su contenido siendo los índices de cada uno de ellos, algunas de las variables elegidas tienen un nombre distinto pero la finalidad es la misma esta lista se elaboró para observar si existe algún cambio en ellas de acuerdo a la dinámica y el contexto en la que se dieron dichos Planes, con la finalidad de observar si son una herramienta que proporciona ayuda en cuanto a los problemas de la ciudad.

Los criterios que se consideraron para la elección de esta lista de verificación fueron dos, el primero fue que las variables eran constantes en la mayoría de las estructuras de los Planes, con respectivas variantes en cuanto a nombre, pero con la misma finalidad. Y el segundo criterio y más importante que estas variables pertenecientes a las estructuras de los Planes son parte fundamental en la incidencia que deben de tener los Planes en cuanto al ordenamiento territorial

donde deben de tomar en cuenta la dinámica en la que se está desarrollando Toluca.

Por lo tanto la comparación de cada variable de la lista de verificación de los Planes que han estado vigentes en Toluca es con el objetivo de observar si han tenido la modificación pertinente en cuanto a las dinámicas sociales, económicas y territoriales de Toluca. Para después dar paso al análisis de la comparación en cuanto a las actualizaciones de las estructuras metodológicas de los Planes.

1.1.1. Lista de verificación

VARIABLES DE LA LISTA DE VERIFICACIÓN

- ✓ Fecha de aprobación: En esta variable se observará el período de la actualización de los Planes con la finalidad de ver si este es congruente en cuanto a la dinámica correspondiente y los fenómenos sucedidos en el territorio.
- ✓ Problemática: En la problemática se observará si cambia a lo largo del tiempo con la actualización de cada Plan, para así saber si se toman en cuenta los fenómenos que se presentan en el territorio.
- ✓ Perspectivas en PCPET 1985 y 1993, Pronóstico en PCPET 1996 y Prospectiva en PMDU 2003 y 2006: Esta variable se trata de lo que se tienen contemplado para el futuro del territorio, en el PCPET 1985 y 1993 aparece como perspectivas, en el PCPET 1996 aparece como Pronóstico y en el PMDUT 2003 y 2006 aparece como Prospectiva, los tres tienen la misma finalidad que es el requerimiento de la población a una visión a futuro. La finalidad de esta variable es observar si de acuerdo al contexto en que se da el Plan la visión a futuro cambia con ella y si se contemplan los fenómenos ocurrentes.

- ✓ Estrategia General en PCPET 1985, 1993 Y 1996 y Estrategia General de Desarrollo Urbano en PMDUT 2004 y PMDUT 2005: Esta variable se eligió ya que es la que señala como enfrentar lo que se plantea en cuanto a una visión a futuro entonces si no hay un cambio en esa visión respecto a los Planes con el contexto en la que se dan, esta variable es obsoleta.
- ✓ Objetivo: Se eligió esta variable porque es el impacto que se espera que el Plan tenga en cuanto a la población y territorio.
- ✓ Objetivos en PCPET 1985 y PCPET 1993, Objetivos Generales en PMDUT 2003 y 2005: Los objetivos son versiones más específicas del anterior con la finalidad de que se logre el mismo donde se deben de especificar los aspectos sociales, económicos y territoriales que se pretenden lograr con el Plan en el territorio puesto que indican lo que se necesita para alcanzar el objetivo.
- ✓ Políticas en PCPET 1985 y 1993, Políticas de Ordenamiento Urbano en PMDUT 2003 Y 2005: Se eligió esta variable ya que las políticas son las que se encargan del ¿Qué y dónde si, dónde no? Del desarrollo urbano por lo que es importante la actualización de éstas.
- ✓ Estructuras metodológicas de los Planes: Se comparan las estructuras de los Planes con el fin de observar si existe un cambio en ellas que visualicen los fenómenos en el territorio.

Los resultados que se arrojaron de la comparación de cada una de las variables presentes en la lista de verificación nos demuestran que tienen una actualización a veces nula y otras deficiente en cuanto a lo que se presenta en el territorio, las actualizaciones que se presentan son de manera de actualización estadística sin embargo en ninguno de ellos se toman en cuenta fenómenos existentes en el territorio.

En cuanto a las estructuras metodológicas sucede lo mismo, existen actualizaciones en cuanto a los índices, cambios de nombre en ellos y se le agregan aspectos haciendo más grandes estas estructuras pero abarcando poco de los fenómenos urbanos presentes en el territorio.

1.2. Los resultados y su análisis

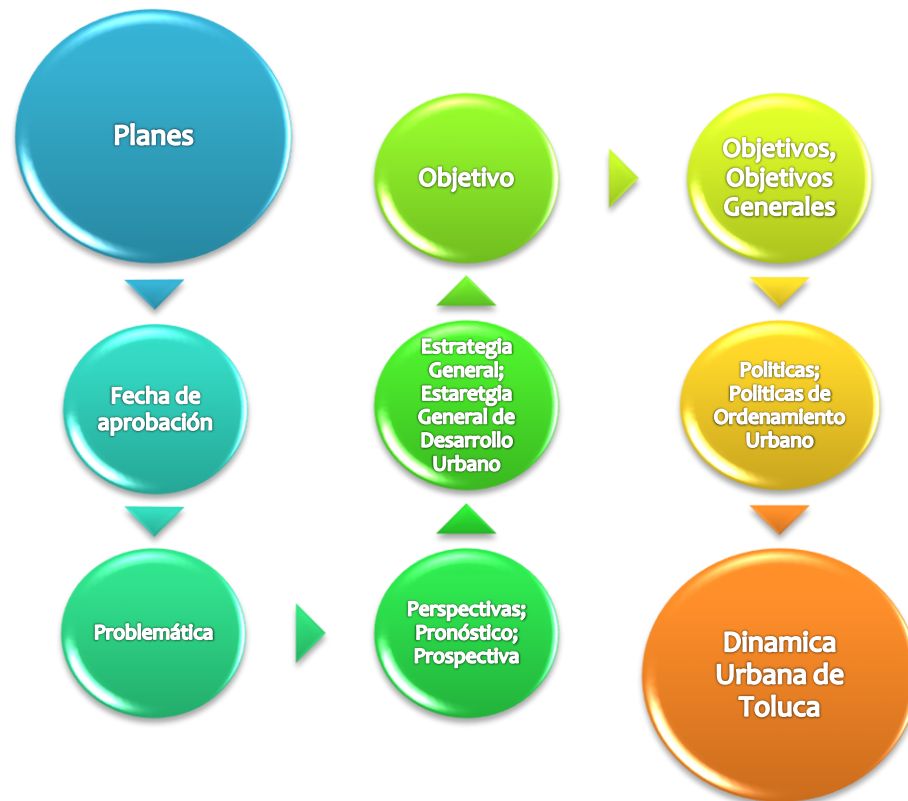
La relación que existe entre los Planes, ya sean de Centros de Población Estratégicos o Municipales de Desarrollo Urbano, y los procesos de urbanización así como los fenómenos que estos desencadenan en el territorio nos lleva a cuestionar el papel que tienen los Planes en su incidencia en el territorio. Observando que ni los Planes ni los fenómenos están articulados, por lo tanto existe un vacío en los primeros que es importante llenar, sino ¿Cuál es el papel de los Planes ante el contexto y dinámicas del territorio?

En este apartado se muestran los resultados de la comparación de las variables de la lista de verificación descrita anteriormente.

Para cada variable los resultados serán presentados comparando la información correspondiente de su contenido, dicho contenido de cada una de ellas se muestra en los anexos, los cuales son tablas con extractos textuales de dichas variables.

A continuación se presentan las variables elegidas en la lista de verificación y los resultados de la comparación entre ellas.

Esquema 6: La congruencia entre la actualización del contenido de los Planes y la Dinámica Urbana. Variables de Análisis



Fuente: Elaboración Propia

1.2.1. Fecha de aprobación

El análisis de esta variable consiste en observar el período de actualización de cada uno de los Planes con la finalidad de ver si es congruente en cuanto a la dinámica y fenómenos correspondientes en cada período.

Observando la tabla del *Anexo 7* nos podemos percatar de lo siguiente:

En esta tabla se muestran las fechas de aprobación de los PCPET y PMDUT.

El primer Plan que se elaboró para el ordenamiento urbano en Toluca fue el PCPET 1985 en este Plan se contemplaba que el PCPET comprendía en cuanto a límites del centro de población partes territoriales de Metepec y Zinacantepec, en este primer Plan se reconoce la dinámica metropolitana que desde 1960 se fue dando alrededor de Toluca, pero en el PCPET 1993 esta dinámica ya no se menciona ahora se describe que cada centro de población será regido bajo su propio Plan. El PCPET 1993 se actualizó de manera mínima aunque este período se caracteriza por un gran dinamismo, período de 8 años donde la TCMA fue de 3.24% y en 1990 se consolidan las actividades terciarias con un 52.58% además de que el porcentaje del área habitacional también se consolida con un 67% respecto al área urbana incrementando un 49.9% de 1980 a 1990, puesto que solo se dieron estas actualizaciones en cuestiones estadísticas y territoriales como la integración de delegaciones al centro de población estratégico dejando a un lado los fenómenos que desencadenaron la dinámica mencionada en este centro como en cuestiones y fenómenos metropolitanos.

El tercer Plan fue el PCPET 1996 en este ocurre lo mismo que en el Plan anterior ya que las actualizaciones son mínimas salvo por la diferencia de que se cambió en menor medida la estructura del Plan pero solo se seguía actualizando en cuanto a datos estadísticos, esta estructura se caracteriza por ser la más sencilla de las cinco estructuras correspondientes a cada Plan omitiéndose varios apartados y recortando la información. Siete años después el PMDUT 2003 al cambiar la cobertura de los Planes de Centros de Población a Municipales cambia la estructura, en este lapso no se reconoce la dinámica que sucedió en el territorio, la gran dinámica que tuvo para el año 2000, donde el mismo Plan registra que su mancha urbana creció del 1993 (en el PCPET 1996 no se encuentran datos de mancha urbana) al 2003 en un 276%, no se examina más acerca de este fenómeno ni más consecuencias o lo que implicó este crecimiento.

El último Plan fue el PMDUT 2005 este es una fe de erratas donde solo se dan cambios mínimos estadísticamente, en el apartado de Contexto, nos podemos dar cuenta que entre 2004 y 2005 la mancha urbana creció para el período de una

manera exorbitante un 15% en un período de un año con respecto a 2000 - 2010, sin embargo esto no se registra en el Plan de hecho se encuentran las mismas cifras en cuanto a mancha urbana y uso de suelo habitacional en el PMDUT 2003 y el PMDUT 2005.

Al comparar esta variable nos percatamos de que en primer lugar el tiempo de actualización de los Planes no son de manera consecutivas en un lapso de tiempo determinado además de que las actualizaciones se basan en cuestiones estadísticas y cartográficas, en segundo lugar no se mencionan los fenómenos que se dan en el territorio de acuerdo al Plan correspondiente por lo tanto no se reconocen las dinámicas de población, territoriales y económicas.

1.2.2. Problemática

La problemática es la realidad adversa que nos encontramos dentro el contexto territorial dada por factores sociales, económicos y territoriales. Esta variable es importante analizarla sobre todo si se cambia a lo largo del tiempo con la actualización de cada Plan, para así saber si se toman en cuenta los fenómenos que se presentan en el territorio y si la problemática percibida en cada Plan es contrarrestada.

Observando el *Anexo 8* donde se muestran las Problemáticas encontradas en los respectivos Planes concluimos con lo siguiente:

En cuanto a las problemáticas de los PCPET 1985 y 1993 se observa que en ella solo se cambian las cifras en cuanto a población y tasas de crecimiento media anual, la problemática es la siguiente:

Problemática del PCPET 1985

“ La capital del Estado cuenta actualmente con una población de 431, 700 habitantes. El incremento de la población del Centro de Población Estratégico de Toluca ha registrado un ritmo de aceleración desde 1950, arrojando una tasa media anual de crecimiento de 6.3% en el trienio 1980-1983; por lo que se ha supuesto que esta tendencia se mantendrá en el corto plazo. Sin embargo, los efectos inmediatos de la política de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, tanto nacional

como estatal, implican incrementar este ritmo de crecimiento mediante los programas de desconcentración puente, en los que la ciudad de Toluca desempeña un papel principal"

Problemática del PCPET 1993

" La capital del Estado cuenta actualmente con una población de 458, 000 habitantes. El incremento de la población del Centro de Población Estratégico de Toluca ha registrado un ritmo de aceleración desde 1950, arrojando una tasa media anual de crecimiento de 2.4% en la década de 1980 - 1990; por lo que se ha supuesto que esta tendencia se mantendrá en el corto plazo. Sin embargo, los efectos inmediatos de la política de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, tanto nacional como estatal, implican incrementar este ritmo de crecimiento mediante los programas de desconcentración puente, en los que la ciudad de Toluca desempeña un papel principal"

En las problemáticas anteriores nos percatamos de que en el PCPET 1985 la problemática era una alta concentración de población puesto que su TCMA fue de 6.3% y lo que se pretendía era la desconcentración de población en el centro de población estratégico, para la siguiente problemática en el PCPET 1993, 8 años después se muestra la misma problemática ahora solo modificándola a manera estadística, observando la dinámica en la TCMA esta disminuyó en un 4% y aunque Toluca sigue presentando una dinámica de crecimiento esta es menor, por lo que podemos suponer que lo que se pretendía en la primera problemática se logró al observar la cifra de la TCMA del PCPET 1993, pero esto no se menciona, y tampoco existe un cambio en la problemática.

En cuanto a la problemática de los Planes 1996 , 2003 y 2005 se observa que solo se cambia en cuanto a la redacción en el PCPET 1996 al PMDUT 2003 ya que el PMDUT 2005 es idéntica a la anterior. En el PCPET 1996 se reconoce que existe una problemática espacial no mencionándose cual, en el siguiente se da a entender que la problemática de Toluca es la importancia que esta tiene en la Región Metropolitana del Valle de Toluca, por lo tanto no tiene incidencia o importancia alguna esta problemática ya que no se menciona el porqué y cuál es la incidencia que esta tiene. En cuanto a los PMDUT 2003 y 2005 no existe diferencia dejando claro que la problemática que se tiene es la importancia de Toluca en el sistema urbano metropolitano, al no haber actualización en este período se deja de lado un

fenómeno sucedido en entre 2004 y 2005 (15% de crecimiento respecto al dato entre 2000- 2010) el cual es un incremento significativo de la mancha urbana de Toluca.

La Problemática es una variable de gran importancia en la incidencia que los Planes deben tener en el territorio pues es en gran medida la parte central de estos ya que es lo que se pretende contrarrestar en el territorio por lo tanto de esta dependen algunos de los demás componentes del Plan.

Así que podemos concluir mencionando que la Problemática de los Planes que han estado vigentes en Toluca no han mostrado la incidencia debida en el territorio, ya que por ejemplo en el período de 1990 a 2003 la mancha urbana se incrementó en un 295% estos datos son dados en los Planes pero solo estadísticamente, por lo visto se hace el análisis pertinente de estos mismos y si observamos la primer problemática que es la concentración en el centro de población podemos deducir que esta no se combatió debido al crecimiento de la zona urbana. Lo mismo sucede con la problemática del PMDUT 2003 y 2005 el crecimiento de la zona urbana no se menciona. Así que se puede ver que no se toman en cuenta los fenómenos dados por las dinámicas urbanas, en este caso el crecimiento de la zona urbana, ni los fenómenos que estas ocasionan. Mostrando obsolescencia en esta variable.

1.2.3. Perspectiva según el PCPET 1985 y PCPET 1993, Pronóstico según el PCPET 1996 y Prospectiva según PMDUT 2003 y PMDUT 2005

Esta variable es responsable de predecir de lo que se tiene contemplado para el futuro en el territorio en los rubros de población, infraestructura urbana, empleos, servicios urbanos. La importancia de esta variable es observar si de acuerdo al contexto en que se da el Plan la visión a futuro cambia con ella y si se contemplan los fenómenos ocurrentes.

En el *Anexo 9* nos encontramos con los apartados de perspectiva, pronóstico y prospectiva donde en las estructuras del PCPET 1985 y 1993 este apartado tenía el nombre de “Perspectiva” en el PCPET de 1996 tenía el nombre de “Pronóstico” y

en la estructura del Plan 2003 y 2005 tenía el nombre de “Prospectiva”, el significado de los tres apartados es el mismo persiguen el mismo fin ya que se habla de las previsiones a futuro a un plazo corto y mediano además de proyecciones a partir de tendencias.

El cambio que se encontró en cada uno de estos apartados se da al cambio de estructura por Plan correspondiente y solo son cuestiones de redacción, observando en el *Anexo 9* observamos que en general las tendencias a futuro que se plantean son similares proyectándose las necesidades de población en cuanto a vivienda, suelo, infraestructura, calidad, equipamientos percatándonos que siempre se espera más población y se plantea lo que va a requerir esta población creciente sin embargo no se menciona qué es lo que se necesita, por ejemplo en el período de 2000- 2010 la TCMA descendió y en el período 1996-2005 más del 80% del área urbana era habitacional siendo esto no congruente con la realidad que en ese período estaba teniendo Toluca.

1.2.4. Estrategia General en PCPET 1985, 1993 y 1996, Estrategia General de Desarrollo Urbano en PMDUT 2003 y 2005

Esta variable se eligió ya que es la que señala como enfrentar lo que se plantea en cuanto a una visión a futuro entonces si no hay un cambio en esa visión respecto a los Planes con el contexto en la que se dan, esta variable es obsoleta.

En el *Anexo 10* nos encontramos con la estrategia general y estrategia general de desarrollo urbano respectivamente donde podemos distinguir que dado por el cambio de las estructuras estas variables sufrieron cambios en cuanto al apartado en los PCPET 1985, 1993 y 1996 es el mismo apartado “Estrategia General” pero en los PMDUT 2003 y 2006 este apartado se cambió a “Estrategia de ordenamiento urbano” el fin es el mismo ya que nos señala como enfrentar la acción es la variable del Plan donde se plantea lo que se tiene que hacer y lo que se debe dejar de hacer y adecuar en cuanto a desarrollo urbano mediante la utilización de instrumentos y políticas que sean necesarios para llevar adelante los objetivos que se establezcan.

Por lo anterior se considera este apartado como de gran importancia, ya que se observa la realidad y el contexto en el que se encuentra el entorno con la finalidad de saber qué es lo que se quiere lograr en él y también lo que se pretende evitar. De acuerdo al análisis nos damos cuenta de que las estrategias planteadas en los Planes son imposibles de aplicar en el contexto de Toluca ya que en los primeros tres Planes esta estrategia es la misma no cambia en lo absoluto en un lapso de 10 años no se observó algún cambio significativo a tratar hasta el PMDUT 2003, en este Plan, lo que diferencia de las anteriores estrategias es que se plantean estrategias individuales para las delegaciones que conforman a Toluca pero sin observar la realidad, por ejemplo, en una de las estrategias de ordenamiento urbano de 2003 y 2005 se establece que se planea rescatar las actividades agropecuarias cuando la participación de estas en el censo del año 2000 es de solo 2.3%.

El fin de todas las estrategias correspondientes a los Planes de 1985 a 2005 es la consolidación como centro prestador de servicios de cobertura regional entonces ha perseguido el mismo fin por 20 años ¿Toluca aún no se consolida como centro regional?

Por lo que se observa que estas Estrategias no toman en cuenta los contextos a los que se presentan los Planes puesto que solo hubo 2 cambios en los 5 Planes analizados además de que en estos dos cambios no hubo modificación significativa salvo por la parte en que se dan las estrategias individualizadas, pero en general se persigue lo mismo desde 1985 a 2005.

1.2.5. Objetivo

El objetivo del Plan es el impacto que se espera tenga este en el territorio por lo tanto es una variable importante dentro de la estructura metodológica del mismo.

En el *Anexo 11* presenta el objetivo de cada Plan analizado, concluyendo que la actualización del objetivo en los Planes de Desarrollo Urbano se considera importante ya que son el fin o los propósitos que se pretenden lograr y a los que por consiguiente se encauzan los Planes.

El cambio en la formulación de este objetivo se da solo en dos ocasiones la primera de los PCPET 1985 y 1993 al PCPET 1996 donde:

PCPET 1985 y 1993

“Normar el desarrollo urbano del Centro de Población Estratégico de Toluca (CPET) para elevar los niveles de vida de sus habitantes y ofrecer las facilidades requeridas para que cumpla la función estatal y regional que le ha sido asignada para alojar importantes incrementos de población y de actividades económicas”

La segunda es del PCPET de 1996 donde:

“Definió entre sus objetivos la regulación y el ordenamiento del desarrollo urbano de Toluca así como consolidar su crecimiento económico y social”

Al PMDUT 2003 donde:

“La ordenación y regulación del suelo, así como la asignación de una normatividad acorde con las características propias del proceso de ordenación de las 24 delegaciones que integran al municipio”

En estos cambios y actualizaciones del Objetivo se observa en los dos primeros aunque cambia la redacción esencialmente es lo mismo puesto que se pretende la consolidación de su crecimiento económico y social, en cuanto del segundo objetivo al tercero en los PMDUT 2003 y 2005 este solo se encamina a las 24 delegaciones que conforman Toluca y enfocados a la ordenación y regulación del suelo.

Agregando que en cuanto al Objetivo de los PCPET 1985 Y 1993 y la Problemática de los mismos Planes se encuentra una incongruencia ya que se menciona que la problemática del centro de población es la concentración de habitantes, y en el objetivo se pretende que el centro de población aloje importantes incrementos de población.

Por lo tanto estos objetivos quedan obsoletos en primer lugar por la incongruencia entre el Objetivo de los PCPET 1985 Y 1993 y la problemática de los mismos y en cuanto al último este queda rezagado a las 21 delegaciones, al igual que las estrategias de los PMDUT 2003 Y 2005 se vuelven más específicos pero no se

toma en cuenta la dinámica y fenómenos que suceden en Toluca como es la metropolización, el crecimiento de su zona urbana y del uso habitacional así como de población. Por lo que es necesario observar estos para que el Plan tenga la incidencia que se supone debe tener en el territorio, a lo mejor cambiando este objetivo en la estructura por alguna otra variable que se refiera a la caracterización de fenómenos territoriales, económicos y demográficos en el territorio.

1.2.6. Objetivos en PCPET 1985 y PCPET 1993, Objetivos Generales en PMDUT 2003 y 2005

Los objetivos son versiones más específicas del anterior con la finalidad de que se logre el mismo donde se deben de especificar los aspectos sociales, económicos y territoriales que se pretenden lograr con el Plan en el territorio puesto que indican lo que se necesita para alcanzar el objetivo.

En el *Anexo 12* se presentan los Objetivos de los PCPET 1985y 1993 en los PMDUT 2003 Y 2004 se presentan Objetivos Generales estas variables cambian el nombre por el cambio en las estructuras pero corresponden al mismo fin. Respecto al PCPET 1996 en su estructura no se encuentra ningún apartado a fin a los anteriores.

En cuanto a los Objetivos correspondientes a los PCPET 1985 y 1993 son los mismos en cuanto a redacción, solo que se actualizan en datos estadísticos.

En el PCPET 1996 no se encuentra ningún apartado sobre objetivos que se tengan del centro de población sino se dan objetivos desglosados por componentes como suelo, vivienda, población e infraestructura.

En los PMDUT 2003 Y 2005 sucede lo mismo, por motivos de estructuras se encuentra el apartado de “Objetivos Generales” ambos Planes tienen los mismos objetivos, no cambian en los absoluto.

Por lo que podemos definir que al no cambiar con cada Plan los objetivos no sirven de apoyo para el Objetivo General (que tampoco cambia en cada Plan), estos son

necesarios replantearse con cada cambio de Plan y no solo actualizarse a manera estadística ya que por ejemplo este objetivo encontrado en los PMDUT 2003 Y 2005

“Asegurar mayores y mejores oportunidades de comunicación y de transporte, para favorecer la integración intraurbana e inter urbana.”

es obsoleto puesto que la estructura vial urbana de Toluca para esos años ya estaba consolidada.

Y como se mencionó en el punto anterior, a lo mejor, si se cambia este punto por algún otro donde se describan los fenómenos que desencadena la dinámica urbana el Plan tendría un mejor impacto en el territorio.

1.2.7. Políticas en PCPET 1985 y 1993, Políticas de Ordenamiento Urbano en PMDUT 2003 y 2005

Analizando y comparando el *Anexo 13* donde encontramos las Políticas y Políticas de Ordenamiento Urbano de cada Plan podemos distinguir dos cosas, la primera, que en cuanto a las políticas establecidas en los Planes 1985 y 1993 estas son idénticas no hay cambios en lo absoluto (en cuanto a las políticas en el Plan de 1996 estas se dan por componente) y en segundo lugar en las Políticas de Ordenamiento Urbano de los PMDUT 2003 y 2005 también se da la primera situación que no se cambian, son las mismas literalmente. la primera situación también se da en PMDUT 2003 y 2005 no hay un cambio en las “políticas de ordenamiento urbano”.

Por último en cuanto a lo que se menciona en los 4 Planes se persigue lo mismo:

- La consolidación del área urbana
- El control del suelo agropecuario
- El cuidado de los recursos naturales evitando la sobre explotación de estos
- Reservas territoriales

Por lo tanto no hay un gran cambio entre las dos veces que se modifican dichas Políticas, siguiendo con el mismo comentario, de que dejan a un lado la dinámica, solo la describen a modo de diagnóstico pero no analizan los fenómenos que esta

causa en el territorio. A mi consideración esas cuatro Políticas de las que están conformadas las de los Planes no son las únicas que necesita Toluca y menos sin cambio oportuno dependiendo del contexto del territorio.

1.3. Estructuras Metodológicas

En este apartado se realizará una comparación de los componentes de las estructuras metodológicas de cada Plan con el fin de saber si los cambios en estas tienen un impacto significativo en la incidencia y mejora del contenido de los Planes o solo se hacen extensas en cuanto a contenido permitiendo la obsolescencia de estas por su rigidez.

En cuanto a la estructura de los PCPET 1985 y 1993 ⁵ la estructura solo cambia en el inciso de “Población” el cual al incorporarse al PCPET 1993 trata de una retrospectiva del crecimiento de la población del PCPET 1985 al PCPET 1993. Para mayor referencia ver *Anexo 14* y *Anexo 15*.

En 1993 la LAHEM es actualizada, por lo tanto, la estructura cambia en el PCPET 1996 el cual presenta una estructura visualmente más amplia ya que se le añade el apartado de “Diagnóstico general” en el diagnóstico hace referencia a los contenidos de los incisos 2.1 al 2.5.3 de los PCPET 1985 y 1993. Lo cual se puede observar en el *Anexo 16*.

Uno más de los cambios encontrados en dicha estructura es el “Pronóstico” el cual hace referencia al contenido del inciso de “Perspectiva” en los dos Planes anteriores ambos incisos refiriéndose a lo que se prevé a un plazo definido en el centro de población pero con la diferencia de que en el PCPET 1996 se encuentran divididas

⁵ Las estructuras de los Planes de Centros de Población Estratégicos y después de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano son condicionadas por la normatividad Federal y Estatal que a estos corresponden. En el caso de los Planes de Centros de Población Estratégicos de Toluca 1985 y 1993 la normatividad correspondiente es la Ley de Asentamientos Humanos de 1983, esta misma dependía de la LGAH de 1976 donde se le atribuyó a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la elaboración de un “Manual para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población Estratégicos” (1981).

la previsiones en los incisos encontrados en el diagnóstico general del mismo Plan incorporando las temáticas de “agua potable, drenaje y alcantarillado” y “servicios públicos”.

Las mismas características tiene el apartado de “Objetivos” los cuales se dan por cada temática del inciso 3 (*Anexo 16*) lo mismo sucede con las “Estrategias particulares” y el inciso de “Acciones prioritarias” siendo parecido al inciso de las estructuras de los PCPET 1985 y 1993 de “Políticas y lineamientos de acción”.

En cuanto al último inciso el cual habla de las normas que se deben de establecer en el territorio se actualiza el punto agregando las tablas de las normas de las cuales mencionan en mismo PCPET 1985 y 1993.

Para los PMDUT 2003 y 2005, así como se cambia el nombre se modifica la estructura dada la normatividad establecida por el Código Administrativo del Estado de México y el Libro V del Código Administrativo del Estado de México, ambos están condicionados a la LGAH de 1993 en la cual se establece que el ordenamiento territorial depende de la normatividad que se tenga en el Estado correspondiente.

Al comparar la estructura del PCPET 1996 que se encuentra en el *Anexo 16* con la de los PMDUT 2003 y 2005 correspondientes a *Anexo 17 y 18* se observa que se incluye un apartado de “Diagnóstico” con información más detallada puesto que se le incorpora más información que caracteriza al municipio como los incisos 2.3 , 2.3.5, 2.3.6, 2.3.8, 2.4.6 , 2.6.6. (para mayor referencia ir a *Anexo 17*) además del cambio de “Pronóstico” a “Prospectiva” donde el fin de esta variable o apartado es el mismo el cual es a través de escenarios a cierto plazo de tiempo. También se incluyen los incisos 2.3 , 2.3.5, 2.3.6, 2.3.8, 2.4.6 , 2.6.6 de nuevo (ver *Anexo 17*) en “Políticas” y “Estrategias” además de que se mencionan las necesidades que se tienen por delegación, así mismo un “Catálogo de proyectos, obras y acciones”, “Instrumentación”, anexos gráficos estadísticos y metodológicos.

A modo de conclusión podemos observar que en primer lugar las variables elegidas en la lista de verificación son poco actualizadas en cuanto a cada Plan y lo más importante que cuando estas variables son actualizadas no toman en cuenta la

dinámica y el contexto que se está aconteciendo en Toluca, existe un diagnóstico cada vez mejor detallado con más elementos pero solo son a modo estadístico no se mencionan fenómenos que estas estadísticas causan en el territorio, por lo que considero importante la incorporación de alguna variable dentro del Plan donde se reconozcan estas situaciones actuales.

En cuanto a las estructuras de los Planes que han estado vigentes en Toluca se puede observar a simple vista de que sí existe una actualización en cuanto a la conformación de dicha estructura con cada vez más componentes, se hacen más extensos a simple vista se podría persuadir que al ser aumentada esta estructura tienen una mayor cobertura o funcionalidad llegando a pensar que por lo tanto logran una respuesta a todas las necesidades del territorio, pero al analizar a más detalle en cuanto a contenidos específicos de los incisos de dichos Planes, mencionados en la lista de verificación, concluimos que a pesar de la amplitud de las estructuras estas no tienen las capacidades de dar respuesta a las dinámicas actuales de Toluca puesto que al ser parecidas en contenidos solo cambiando los nombres de los incisos y agregando más temáticas no se habla de los fenómenos presentes ocasionados por el proceso de urbanización, solo se documenta al proceso de urbanización en cifras y sus actualizaciones pero no como necesidades a cubrir, incorporando solo actualizaciones estadísticas pero no elementales en cuanto a la gran dinámica en donde se desenvuelve Toluca.

Además como se menciona al principio de este Capítulo se encontró que la actualización constante que se tienen en todos los Planes es la normatividad en el uso de suelo, estas si se actualizan con la característica de que estos usos solo se incrementan, igual que en lo mencionado en los párrafos anteriores, no se toma en cuenta la dinámica que se da en el territorio. Otra circunstancia encontrada en esta investigación es que el deber ser del PMDU 2005 no es cual debiera ser ya que este es una fe de erratas en el cual solo se debieran de mencionar los errores que se tuvieron en el PMDUT 2003, sin embargo en este PMDUT 2005, se hace actualización de la normatividad de usos de suelo.

Capítulo V. Reflexión final: Los retos de la Planeación Urbana en Toluca

Como hemos visto a lo largo de este trabajo de investigación los procesos de urbanización se han dado de manera diferenciada a lo largo del mundo los cuales han dejado consecuencias sociales, económicas, ambientales y territoriales en las ciudades, un ejemplo de estas consecuencias las menciona Ascher (2005) en el Capítulo 1, las cuales han sido el resultado de procesos de urbanización a los cuales el llama revoluciones urbanas. Por sus efectos, surge la necesidad de replantear la forma en que se planifican las ciudades pero los procesos de urbanización han rebasado algunas de las herramientas e instrumentos de PLU para una buena gestión del espacio que brinde equidad a su población sobre todo en las ciudades del siglo XXI donde se están dando diferentes fenómenos dejando en evidencia las deficiencias de la PLU.

Por lo anterior, es necesario contar con nuevas herramientas para el orden urbano, UN-HABITAT (2009) se ha dado a la tarea de buscar soluciones a algunas problemáticas en ciudades a través de diferentes enfoques; al respecto, nos menciona siete enfoques los cuales tienen la característica de que observan el territorio de manera segmentada enfocándose en los fenómenos y problemas que se presentan en ella y no observándola como un todo.

La PLU, en algunas de las ciudades del siglo XXI donde se implantaron enfoques que no corresponden a su contexto urbano necesitan un cambio ya que se han dado nuevas dinámicas urbanas causadas por los procesos de urbanización que se han estado dando sin la planeación pertinente.

Como se mencionó en el Capítulo 2 México no es la excepción ya que sus métodos y técnicas para la elaboración de Planes referidos al ordenamiento del desarrollo urbano tiene como base metodológica el Manual-SAHOP 1981 dado en el marco de la LGAH de 1976, la cual su última actualización que se dio de manera institucional en materia de estructuras y contenido de Planes de Desarrollo Urbano

fueron las Guías – SEDESOL 2007 que se dio en 2007 a través de la SEDESOL, pero no normativamente solo fue un ejercicio que aun que sugiere que es para la actualización o elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano no se encontró alguna importancia notable en la metodología que se establece, tiene mucho parecido con el Manual-SAHOP 1981.

Además de observar lo anterior, también nos percatamos de que las metodologías y contenidos de Planes de Desarrollo Urbano que se establecen a través de la normatividad en el Estado de México, tienen el mismo rasgo que las Guías-SEDESOL 2007 pues el contenido y las variables de las estructuras están elaboradas a semejanza del Manual – SAHOP 1981.

Para observar si los Planes de Desarrollo Urbano de Toluca, que son el objeto de esta investigación, son obsoletos ante sus dinámicas, en el Capítulo 3 se elaboró una contextualización de las dinámicas y fenómenos urbanos que acontecen a Toluca desde los años 60 hasta el 2010 con la finalidad de saber cuáles son sus rasgos urbanos característicos que deben tomarse en cuenta en los Planes de Desarrollo Urbano y si en realidad estas dinámicas están consideradas en ellos.

La dinámica reflejada durante el período de estudio, mencionado anteriormente, fue que en primer lugar Toluca fue el escenario de la implementación de políticas para la industrialización en los años 60 lo cual impulso su crecimiento demográfico y por lo tanto su mancha urbana lo cual también ocasionó la conurbación de varios municipios, lo cual provocó que se convirtiera el centro urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca. Como se mencionó en el capítulo 3, Toluca fue considerado desde 1960 como un municipio atractivo dado por las fuentes de trabajo que la industrialización propició en el período 1960-1970 tuvo su mayor tasa de crecimiento media anual la cual fue del 4.53%, aunque esta tasa fue descendiendo hasta llegar al 2.08% en 2010, no quiere decir que dejó su dinamismo al contrario, es núcleo urbano de la Zona Metropolitana del mismo nombre ya que alberga, para ese año, al 45% de la población total de la Zona y además de la mayoría de los centros administrativos y comerciales.

Este crecimiento se ve reflejado directamente en la expansión de su zona urbana que gracias a sus ejes estructurales, ya que las vialidades han sido la guía de este crecimiento, ha habido un incremento notable el cual fue registrado en 3 de sus Planes de Desarrollo Urbano donde de 1985 a 2003 el crecimiento que esta tuvo fue de un 276%, como se menciona estos datos se encuentran en sus Planes de Desarrollo Urbano pero jamás se menciona lo que implican o que fenómenos causan en el territorio económico, demográfico y ambientalmente.

Lo que se obtuvo de este ejercicio de investigación sumado al de la comparación de las variables elegidas de los Planes de Desarrollo Urbano de Toluca que han estado vigentes es que no se toma en cuenta la realidad del territorio, con sus dinámicas y sobre todo se deja a un lado los fenómenos que causan estas dinámicas en el territorio, ya que al comparar las variables con las dinámicas se comprobó que los Planes de Desarrollo Urbano son obsoletos ya que en primer lugar, como se observó en el Capítulo 2, las estructuras y contenidos de los Planes son elaborados a semejanza del Manual – SAHOP 1981 el cual surgió en 1981, 20 años después se toman las mismas cosas siendo que la realidad es totalmente diferente aparte de que cada municipio o ciudad tienen características, fenómenos y dinámicas diferentes que estas metodologías no dejan mencionar en los Planes ya que no existe esa flexibilidad en ellas.

Y en segundo lugar no existe un análisis importante de la realidad que sucede en Toluca dentro de los Planes, ya que se encontró que en muchas de las variables solo se cambia el contenido en dos de cinco Planes, por ejemplo, la Problemática solo tuvo dos cambios en el PCPET 1996 y PMDU 2003, y en otras solo existen cambios en las cifras registradas, además lo que es más importante nunca se mencionan las consecuencias y fenómenos que la dinámica registrada en Plan causa.

Ahora bien, bajo el supuesto de que hay mayor dinamismo en la Ciudad, en el año 2001 se cambió la cobertura de los Planes a una mayor donde ahora todo el municipio es de interés para desarrollo urbano eliminando la figura de Planes de Centro de Población Estratégico y quien se encargara del desarrollo urbano de todo

el municipio serán los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, esperando que se cambiarán desde las estructuras que definen los contenidos de los Planes y por lo tanto se reflejará el cambio de cobertura, pero dado el análisis de esta investigación se encontró que desde esa parte no existe un cambio donde se observe el cambio de cobertura de interés en los Planes, ya que para ambos tipos de Planes, sigue siendo de gran influencia el Manual – SAHOP 1981 y sobre todo similares entre ellos.

Se puede decir que los Planes solo son monografías del territorio ya que solo se actualizan las cifras demográficas, económicas, pero sí se actualizan los usos y destinos de suelo (siempre aumentándose), reiterando todo lo anterior se concluye que con estas aportaciones metodológicas en el Estado de México y por lo tanto en Toluca, los Planes son iguales a pesar de la dinámica que se registra en los propios Planes.

Por último este trabajo sugiere, según lo visto en el Capítulo 1 con los Nuevos Enfoques Innovadores para la PLU, el enfoque del Nuevo Plan Maestro como una alternativa de innovación para los Planes de Desarrollo Urbano ya que en México un método de PLU que es utilizada para el ordenamiento urbano de las ciudades son los Planes Maestros. UN-HABITAT (2009) afirma que en muchas partes del mundo los tradicionales enfoques, como en este caso la Planeación Modernista con herramientas como el Plan Maestro se siguen aplicando, este caso también sucede en el país. También se discute que estos instrumentos se han empezado a usar de maneras innovadoras.

La PLU comúnmente está asociada con la formulación de Planes (cualquiera que sea su naturaleza ya sea de áreas estratégicas, ciudades, regiones, nacionales), en términos de Planeación el Plan es catalogado como un documento en el cual se expresan las intenciones que se tienen para el desarrollo futuro de un área siendo la herramienta de gobierno aplicable en el territorio siendo esto la construcción de su propia decisión.

ONU-HABITAT (2009) nos menciona que la PLU ha sido criticada en cuanto a los Planes por las razones siguientes:

- ✓ Por qué no toma en cuenta la adecuada aplicación de los Planes;
- ✓ La elaboración de los Planes se observa como un proceso lineal;
- ✓ La implementación de los Planes es vista como una obligación legal o como ambicioso proyecto político

Lo anterior nos hace ver que el proceso elaboración de los Planes tiene una visión muy limitada ya que no tiene en cuenta que al ejecutarse la realidad no es tan sólida como los datos presentados en él.

Por lo tanto ONU-HABITAT (2009) menciona que es necesaria la búsqueda de nuevas técnicas y herramientas de Planeación para que se tengan mejores resultados en el ordenamiento de las ciudades.

En consecuencia de lo anterior se han producido cambios para la elaboración de estos Planes, el primero es olvidar el Plan a gran escala siendo de este una cartera de proyectos específicos para áreas específicas y con lo anterior lograr la incorporación racional y equitativa de los nuevos asentamientos humanos o la regeneración de estos planteando estrategias indicativas. El segundo es centrarse en la movilidad de zonas específicas con alianza entre los interesados en las estructuras urbanas, el sector privado y el gobierno poniendo en marcha una conexión de mecanismos para el desarrollo del contexto asegurando la atención donde se es necesaria integrando la cuestiones sociales, ambientales y económicas.

En pocas palabras es materializar decisiones difíciles con los recursos disponibles haciendo que el Plan se centre en pocas acciones claves para así lograr el desarrollo sostenible y equitativo.

Por lo tanto las nuevas formas del Plan Maestro se resumen en lo siguiente:

- ✓ El desarrollo de la infraestructura a través de pequeños proyectos.

- ✓ Mega Proyectos donde se le brinda al sector privado la inversión pero el que dirige es el gobierno, para así canalizar donde es necesario.

ONU-HABITAT (2009) Nos menciona 8 formas de mega proyectos:

1. Desarrollos vinculados con el turismo de eventos, tales como centros de conferencias, sitios de exposiciones y estadios deportivos;
2. Reurbanización de antiguas zonas industriales y puertos dirigidos hacia un nuevo servicio como el ocio y la economía turística;
3. El desarrollo de nuevas áreas vinculadas a las industrias de alta tecnología y las actividades económicas;
4. Nuevas e importantes ciudades satélites con instalaciones de nivel internacional;
5. Principales novedades de enclave que toman la forma de barrios cerrados que contienen una variedad de escuelas, entretenimiento y otros servicios unidos por rutas de transporte privatizadas.

Además de lo más importante para cualquier tipo de Plan, que es el Monitoreo y la Evaluación de estos ya que la Planeación y la gestión de las ciudades es cada día más complicada debido a

“...los desafíos que se encuentran en ellas como la provisión de vivienda segura y accesible, un entorno físico seguro y habitable, la mejora de los ingresos, el agua potable y un saneamiento seguro, un buen nivel en la atención de salud y oportunidades de educación, empleo y medios de vida, y la estabilidad social, entre muchos otros temas - todos los cuales han sido los discursos de la comunidad internacional durante las últimas dos décadas.

Independientemente del contexto - el crecimiento o decrecimiento, países desarrollados o en vías de desarrollo - los planificadores urbanos y los tomadores de decisión necesitan saber cómo utilizar mejor los recursos con los que se cuenta para hacer frente a los retos urbanos complejos y oportunidades que se presentan. La Planeación Urbana pretende ser eficiente (hacer un uso óptimo de los recursos), efectiva (crear impactos y los resultados

deseados y significativa), y también busca mejorar la equidad (de oportunidades, derechos y poder, especialmente en relación con el género). Para lograr estas "3E" de las buenas prácticas de Planeación y de la toma de decisiones necesitan una base sólida de información y orientación que pueden ser proporcionados por la Planeación Urbana en concreto, el seguimiento y la evaluación de los planes urbanísticos." (UN-HABITAT, 2009; 171)

En cuanto al programa de evaluación de los Planes se divide en dos corrientes principales:

1. La evaluación formativa la cual se lleva a cabo durante el proceso de la implementación del Plan, Proyecto o Programa consiste en modificar los datos durante este lapso para perfeccionar dicho proceso dándole una mejor dirección y rendimiento durante su vida política o del programa que sea eficiente con la espera de ser un Plan interno y reflexivo diseñado para formar a los tomadores de decisiones a través de evaluación en aspectos de administración y diseño del Plan.
2. La evaluación sumativa, se da una vez cada Plan , Proyecto o Programa cuando se ha alcanzado la madurez suficiente para permitir la evaluación del desempeño del Plan, para examinar la efectividad dada en la impacto y el resultado de este lo cual puede ser utilizado para la toma de decisiones futuras o implementar componentes y estrategias. El objetivo de esta evaluación es demostrar que se han alcanzado las metas y objetivos del Plan como se había previsto así como la identificación de algo no deseado y así modificarlo.

En cuanto al monitoreo, se puede dar en muchas formas y con diversas aplicaciones como:

1. Monitoreo del contexto: Seguimiento de las tendencias y fuerzas de cambio en el entorno operativo como el monitoreo en cambios económicos, demográficos, tecnológicos, ambientales y socio culturales y también políticos e institucionales. Este es un proceso continuo durante toda la vida del Plan o proyecto.

2. Monitoreo del Proceso: Ayuda a determinar si el Plan esta siendo entregado de la forma en que se propuso es útil para ajustes en la administración del Plan, controla los procesos y apoya en las evaluaciones formativas además de que rastrea las salidas del programa observando que productos se han generado y si son deseados o indeseados apoyando también a la evaluación sumativa.

3. Monitoreo de los efectos: Ayuda a determinar si los efectos deseados del Plan se han estado dando de acuerdo a lo previsto enmarcados siempre con las metas y objetivos del Plan.

4. Monitoreo del impacto: Ayuda a los diseñadores y administradores de los Planes a comprender si el Plan ha hecho una diferencia para los usuarios o beneficiarios de este Plan, Proyecto o Programa.

En ambos procesos podemos identificar características comunes para el diseño de los Planes, Programas o Proyectos:

- ✓ Formular objetivos y resultados;
- ✓ Seleccionar indicadores para así monitorear los resultados;
- ✓ Reunir información de referencia sobre la situación actual;
- ✓ Establecer fechas para alcanzar objetivos específicos ;
- ✓ Recopilar regularmente datos para determinar el progreso;
- ✓ Analizar e informar los resultados.(ONU-HABITAT, 2009;172)

Podemos concluir con que estas herramientas de monitoreo y evaluación aplicadas a los Planes Urbanos que son de gran utilidad y apoyo a los dos anteriores y cualquier otra forma innovadora para la aplicación de ellos ya que ayudan a la mejorar la capacidad de la toma de decisiones ya que no se olvida lo escrito en el Plan por los siguientes años de implementación que este tenga sino que se trabaja en el territorio conforme el contexto y su dinamismo haciendo las modificaciones pertinentes en cuenta a las necesidades del territorio.

Por lo tanto la sugerencia de esta investigación y analizando el enfoque del “Nuevo Plan Maestro” se propone para los Planes de Desarrollo Urbano Municipal de Toluca sean innovadores y funcionales, en primer lugar no se sugiere como tal una metodología que se siga punto por punto o se haga una guía de ellos para que sean llenados con la información que se solicita; ya que se estaría cayendo en el mismo error de lo que se está manejando y se ha implementado en los Planes por lo que en segundo lugar se sugiere para que esta herramienta de PLU tenga un impacto positivo en el territorio y se tome en cuenta para su aplicación y seguimiento es lo siguiente:

1. La elaboración de un diagnóstico donde se registren las dinámicas actuales de la ciudad pero también las consecuencias que estas tienen sobre el territorio dándose a conocer los fenómenos y problemáticas a los que se enfrentan;
2. Ubicar estos fenómenos, segmentar el territorio para ubicar correctamente las necesidades que se requieren para trabajar sobre los fenómenos encontrados;
3. Contrarrestarlos con las problemáticas, con el objetivo de observar cuáles son las que tienen el mayor impacto sobre el territorio+;
4. Crear las herramientas necesarias para contrarrestar los efectos negativos de los anteriores, haciendo proyectos para cada uno de los fenómenos y problemáticas;
5. Seguimiento de estos proyectos con la participación gubernamental y social para que al término de la temporalidad del Plan y proyectos establecidos en él se logre una evaluación de los anteriores para observar la factibilidad y resultado para darle el seguimiento oportuno.

Dejando atrás las estructuras y las variables que estas conforman ya que como se observó en el capítulo 4, no sirven de nada más que para darse cuenta que son copias de los Planes anteriores y que entre las mismas variables existen incongruencias.

Después de revisar a lo que se podría innovar en Toluca conforme a los Planes de Desarrollo Urbano, y también de observar que las normas y métodos no han tenido las actualizaciones pertinentes, concluimos en que los Planes de Desarrollo Urbano en Toluca solo han tenido actualizaciones en cuestiones de estadísticas y planos, con la ayuda de la lista de verificación también nos percatamos de que los puntos de las estructuras donde se encuentra el análisis de los Planes no cambian solo se modifica la redacción diciendo o teniendo el mismo objetivo con el cambio de cada Plan además de con ayuda de la contextualización de Toluca y sus fenómenos se observó que estos no son tomados en cuenta en los Planes, que en ocasiones se mencionan como es la expansión de la mancha urbana y del uso de suelo habitacional, pero no se realiza el análisis y fenómenos que estos cambios en el territorio causan.

Y por último llegamos a la conclusión de que los retos a los que se enfrenta la PLU en Toluca en materia de Planes de Desarrollo Urbano son:

- ✓ Los Planes deben de cambiar de escala de comprensión, fijarse en puntos determinantes que tengan mayores problemas y disparidades urbanas;
- ✓ Fijando acciones focalizadas a singulares problemas;
- ✓ No abarcar como un todo al territorio sino con una visión segmentada;
- ✓ Incrementar el análisis del territorio a través de la comprensión y localización de los fenómenos a causa de la dinámica urbana existente; y
- ✓ Una evaluación y monitoreo de los Planes de Desarrollo Urbano.

ANEXOS

Anexo 1: “Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población Estratégicos” SAHOP 1981

Aspectos preliminares, donde Aspectos preliminares se requería la formación y capacitación de un equipo local de planeación para identificar los principales problemas, necesidades reales de la población del área de estudio, para la solución de estas se basarían en las normas generales de dosificación del equipamiento, vivienda, infraestructura, vialidad, transporte, imagen urbana y suelo, para determinar si existe un déficit o superávit, también definir la calidad del medio ambiente y conocer las condiciones de vulnerabilidad, las cuales venían en dicho manual
1. Los antecedentes, es la parte donde se integran los aspectos preliminares para lograr un diagnóstico-pronóstico del área de estudio conociendo su población, problemática particular así como sus tendencias de crecimiento y desarrollo, las condicionantes físicas, económicas, financieras, sociales y políticas y jurídicas que inciden en la problemática y la zona de estudio.
En el apartado de diagnóstico-pronóstico; subcomponentes y componentes se establece el procedimiento para captar y analizar la información de estos: en primer lugar se establece el nombre del subcomponente o componente, segundo paso el propósito (el para que se hace) y se indicara en que se utilizaran los resultados. Luego se define el contenido (elementos básicos del subcomponente como identificar, delimitar y características), se determina la información que se necesita como datos básicos, normas/criterios y condiciones sectoriales en tabulados. Para obtener una explicación racional del diagnóstico-pronóstico y establecer de este modo las primeras líneas instrumentales del PDUCP.(SAHOP, 1981b)
Los subcomponentes y componentes constaban de los tópicos de:
i. Subcomponentes
1. Medio Natural
2. Vivienda
3. Infraestructura
4. Vialidad y transporte
5. Equipamiento urbano
6. Medio ambiente
7. Imagen urbana
8. Riesgos y vulnerabilidad
9. Suelo
ii. Componentes
1. Aspectos socioeconómicos
2. Recursos económicos públicos
3. Administración del desarrollo urbano
4. Estructura urbana
5. Aptitud
2. Nivel normativo, donde se identificaban las disposiciones y condiciones que normarían el desarrollo urbano definiéndose objetivos para el desarrollo, partiendo del resumen de las necesidades de la comunidad siendo estas las conclusiones del diagnóstico-pronóstico, de las cuales se dan las condicionantes sectoriales adoptadas para los requerimientos del centro de población plasmadas en formatos donde se describen las condiciones sectoriales por subcomponente, las implicaciones de las políticas que consideran el subcomponente y los

Continuación

requerimientos para años futuros y su dosificación y ordenamiento en el territorio siendo estos los objetivos.
Los objetivos se deben de referir a los procesos de cambio, a lo que se quiere alcanzar a través de una serie de acciones, dividiéndose en general y particulares o por subcomponente del desarrollo urbano para el logro de la dosificación equitativa del desarrollo urbano.
3. Nivel estratégico Considerado como parte fundamental del Plan de Desarrollo Urbano de Centros de Población ya que es donde se dan a conocer las disposiciones que permiten concretar los objetivos formulados en el nivel normativo.
“Manual para la Elaboración de Planes de Centros de Población Estratégicos”
Las principales disposiciones contenidas en este nivel debían ser:
<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de desarrollo urbano: norman los procesos de crecimiento, conservación y mejoramiento previstos para el centro de población
<ul style="list-style-type: none"> • Organización física del centro de población en términos de: delimitación física del centro mediante la determinación de sus áreas constitutivas básicas (área urbana actual, áreas de reserva para el crecimiento urbano y área de preservación ecológica)
<ul style="list-style-type: none"> • Definición del ámbito territorial de validez del PDUCP, establecido por el límite del centro de población
<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de la estructura urbana, donde se define la organización espacial prevista para el centro de población
<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias de recursos económicos como de la administración urbana donde se definen las acciones que se deben realizar hacia el horizonte al que se pretende dirigir el centro de población con una temporalidad ya sea de corto, mediano o largo plazo.
Con la ayuda de indicadores básicos establecidos por el propio manual, en este caso son: estructura urbana, costos de desarrollo urbano, costos sociales y ponderación de áreas aptas.
Reflejar los programas de acciones y los planos de estrategia, usos, destinos y reservas, señalando las dicha de iniciación y terminación en una tabulación así como análisis de los recursos con que se cuenta para realizar las acciones para su administración y obtención de los recursos económicos públicos necesarios para las etapas del desarrollo.
4. Nivel programático y de corresponsabilidad
a. Corresponsabilidad
b. Programas de desarrollo urbano
i. Vivienda
ii. Infraestructura
iii. Vialidad
iv. Transporte
v. Equipamiento
vi. Medio ambiente
vii. Imagen urbana
viii. Emergencias urbanas
ix. Suelo
5. Nivel instrumental
a. Instrumentos para la operación administrativa del desarrollo urbano
b. Instrumentos para la obtención de recursos programáticos

Continuación

<i>c. Instrumentos para la concurrencia y coordinación de acciones e inversiones del sector público</i>
<i>d. Instrumentos para la concurrencia y coordinación de acciones e inversiones del sector privado</i>
<i>e. Instrumentos para la participación de la comunidad y la comunicación</i>
<i>f. Instrumentos de capacitación</i>
<i>g. Instrumentos derivados durante el proceso de elaboración del PDUCP</i>
<i>Forma y contenido de los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población</i>
<i>h. Forma de presentación de los PDUCP</i>
<i>i. Componentes fundamentales para estructura de presentación de un PDCP</i>
<i>j. Material gráfico de los PDUCP</i>
<i>Anexos técnicos</i>
<i>k. Indicadores del costo de desarrollo urbano para sistemas de urbanización progresiva</i>
<i>l. Normas y criterios de desarrollo urbano</i>
<i>m. Contenido técnico</i>
<i>n. De las declaratorias de reservas, destinos y usos</i>

Fuente: "Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población", SAHOP (1981)

Anexo 2: “Manual o Guías Metodológica para la Formulación o Actualización de sus Leyes y Planes o Programas de desarrollo Urbano”

Guía Metodología “Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano “ Sedesol 2007	
1. Antecedentes	
a. Introducción	
Explicar la importancia, su trascendencia del PMDU. Describir el proceso de urbanización en el municipio, para contextualizar las condiciones que prevalecen actualmente en el lugar	
b. Relación funcional del municipio con el contexto estatal y nacional	
c. Fundamentación jurídica	
d. Delimitación del área de estudio	
e. Diagnóstico – pronóstico	
f. Ámbito regional	
g. Medio físico natural	
h. Medio físico transformado	
i. Sistema de ciudades (centros de población)	
ii. Municipio	
iii. Conservación y deterioro de las áreas naturales	
iv. Oferta turística y servicios complementarios	
v. Situación de las áreas rurales	
vi. Usos del suelo	
vii. Vivienda	
viii. Vialidad y transporte	
ix. Equipamiento urbano	
x. Emergencias urbanas imagen urbana regional	
xi. Patrimonio histórico arquitectónico	
xii. Tradiciones	
Tendencias, se incluirán las hipótesis de la estructura y funcionamiento del sistema urbano nacional a largo plazo y el estudio de modelos gravitacionales	
Se analizaran escenarios alternativos de crecimiento demográfico	
i. Aspectos demográficos	
i. Demográficos	
ii. Estructura de población	
iii. Población Económicamente Activa	
iv. Producto Interno bruto	
j. Administración y gestión del desarrollo urbano	
k. Diagnóstico pronóstico integrado	
2. Normatividad	
Objetivos y metas	
a. Objetivos generales	
b. Metas	
c. Condicionantes de los niveles superiores de planeación	

Continuación

d. Dosificación del territorio urbano
3. Políticas y estrategias
a. Medio ambiente
b. Actividad económica
c. Contexto social
d. Zonificar el territorio
i. Estrategia general
ii. Estrategia urbana en función del ordenamiento ecológico
iii. Estrategia urbana en función del desarrollo económico
iv. Estrategia para el desarrollo urbano
e. Áreas urbanas
f. Áreas de expansión urbana
Guía Metodología “Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano “ Sedesol 2007
g. Áreas de protección y conservación ecológica
4. Programación y corresponsabilidad sectorial
Se integraran en forma programática las acciones, obras y servicios que deberán realizarse a corto, mediano y largo plazo, para cumplir con la estrategia planteada. Se identificarán los proyectos urbanos estratégicos para el desarrollo del municipio, cuyas características sean rentabilidad económica y promoción de la inversión privada.
5. Instrumentación, seguimiento y evaluación de las acciones
a. Mecanismos de instrumentación
La instrumentación del PMDU es la etapa básica, porque define y asegura su operatividad. Para garantizar su cumplimiento, los instrumentos que se proponen son:
i. Estrategia de participación ciudadana para la integración del PMDU, seguimiento y cumplimiento
ii. Acta de aprobación del cabildo
iii. Fuentes de ingresos tradicionales
iv. Fuentes de ingresos alternativas
v. Los demás q sean necesarios
b. Mecanismos de seguimiento de acción
c. Mecanismos de evaluación y retroalimentación del desarrollo urbano
i. Propuesta de formato de reportes semestrales y anuales sobre los resultados del PMDU
Anexo grafico
Tablas de información
Políticas u estrategias
Programación y corresponsabilidad sectorial
Formalidades para la presentación y entrega final del estudio
Memoria
Síntesis ejecutiva
Anexo grafico
Anexo técnico y estadístico
Recomendaciones generales para la elaboración o actualización del PMDU

Aspectos no previstos

Fuente: "Manual o Guías Metodológica para la Formulación o Actualización de sus Leyes y Planes o Programas de desarrollo Urbano" SEDESOL, 2007

Anexo 3: Contenido mínimo de los Planes de Centros de Población Estratégicos LAHEM 1983

1-	Las bases de congruencia con la planeación estatal
2-	La identificación de los problemas existentes y previstos en la fase del análisis de
	a. Las características naturales y de tenencia de la tierra y el territorio
	b. Las características sociales, actividad económica y dinámica de la población
	c. El estado natural y la calidad ambiental de las edificaciones y áreas urbanas
	d. Los distintos usos del suelo y la forma en que se interrelacionan
	e. La infraestructura, vialidad y servicios públicos.
	f. Las tendencias y patrones de crecimiento de las áreas urbanas
3-	La determinación de los objetivos particulares para el desarrollo de centros de población
4-	La determinación de los medios para el logro de los objetivos señalando las estrategias, políticas y acciones para:
	a. Integrar la estructura urbana de centros de población
	b. Construir las reservas territoriales para el crecimiento urbano
	c. Proteger y mejorar la imagen urbana y calidad del medio ambiente
	d. Construir, ampliar o mejorar los elementos de infraestructura, equipamiento y servicios públicos, en la cantidad, calidad y ubicación requeridos
5-	La zonificación, densidad de construcción y normas técnicas sobre:
	a. Los usos del suelo para la vivienda, industrial, servicios, comercios y otros a que deberán dedicarse las distintas partes del centro de población
	b. Los destinos del suelo para la infraestructura instalaciones y edificaciones de servicio público
	c. Las áreas de reserva para el crecimiento del centro de población y las ecológicas
	d. Los límites del centro de población

Fuente: Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, 1983

Anexo 4: Contenido mínimo de los Planes de Centros de Población Estratégicos LAHEM 1993

1-	El análisis de los problemas urbanos y de su entorno ambiental existentes y previstos, así como también el de las condicionantes para su atención, sobre:
a)	El medio físico y los recursos naturales del respectivo territorio.
b)	Los usos del suelo y demás elementos que integran la estructura urbana.
c)	La infraestructura, vialidad, equipamiento y servicios públicos existentes.
d)	La vivienda y la tenencia de la tierra.
e)	Las características formales y de construcción de los elementos que conforman la imagen urbana y su valor histórico, artístico y cultural.
f)	La composición y distribución de la población, la dinámica de su crecimiento y su relación con las actividades económicas.
g)	Las tendencias y patrones de crecimiento de las áreas urbanas.
h)	La localización, características y estado de conservación de las áreas naturales en general.
2-	Las bases que se fijen para la planeación de los centros de población en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, o en su caso en el correspondiente plan regional metropolitano o plan municipal de desarrollo urbano.
3-	El señalamiento de los objetivos del plan, las estrategias y políticas para:
a)	Ordenar la estructura urbana.
b)	Crear la reserva de suelo para la expansión del centro de población y la vivienda, con indicación de las etapas para su desarrollo.
c)	Ampliar y mejorar la infraestructura, equipamiento y servicios públicos.
d)	Asegurar que las industrias, los bancos de materiales para la construcción y las instalaciones para el almacenamiento, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, no alteren gravemente el entorno natural, ni provoquen contaminación ambiental, inestabilidad del suelo o riesgo de cualquier otro orden, de acuerdo con las disposiciones aplicables de la Ley de Protección al Ambiente y su reglamentación.
e)	Establecer, conservar, proteger y restaurar las áreas naturales en general.
f)	Conservar y mejorar la imagen urbana y sus rasgos típicos.
g)	Determinar las áreas sujetas a políticas de conservación, mejoramiento y crecimiento.
4-	El límite del centro de población, la clasificación del territorio en áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables y la fijación del límite de crecimiento urbano.
5-	La zonificación y mezcla de usos y destinos del suelo.
6-	Las normas de uso del suelo, su ocupación, densidad máxima de construcción, estacionamientos e imagen urbana.
7-	Las normas sobre infraestructura, equipamiento y vialidad, en su caso, las restricciones federales y estatales.
8-	Las normas sobre el uso o aprovechamiento en general de los recursos naturales existentes en las áreas que conforman el centro de población, así como las modalidades y limitaciones a que se sujetarán las actividades que en los mismos se desarrollen.

9- *Los programas de acciones, obras y servicios.*

10- *La indicación de los elementos básicos de congruencia entre el plan del centro de población de que se trate y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, o en su caso, el respectivo plan regional metropolitano o plan municipal de desarrollo urbano.*

Fuente: Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, 1993

Anexo 5: Contenido mínimo de los Planes Desarrollo Urbano, Libro Quinto 2001

<i>“I. El diagnóstico de la situación urbana de su ámbito de aplicación, su problemática y sus tendencias;</i>
<i>II. La determinación de sus objetivos, políticas y estrategias en materia de población, suelo, protección al ambiente, vialidad y transporte, comunicaciones, agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales y residuos sólidos, protección civil, vivienda, desarrollo agropecuario, salud, educación, seguridad pública, desarrollo económico, industria y conservación del patrimonio inmobiliario histórico, artístico y cultural, así como las demás materias que resulten necesarias, con el fin de imprimirles un carácter integral para propiciar el desarrollo urbano sustentable del Estado;</i>
<i>III. La programación de acciones y obras;</i>
<i>IV. La definición de los instrumentos normativos, administrativos, financieros y programáticos en que se sustentará;</i>
<i>V. La zonificación, los destinos y usos del suelo y la normatividad para el aprovechamiento de los predios, tratándose de los planes de competencia municipal;</i>
<i>VI. La evaluación del plan que abroga o modifica, en su caso; y</i>
<i>I. Los demás aspectos que prevean la reglamentación de este Libro y otras disposiciones aplicables. Dichos planes tendrán la estructura, terminología y demás elementos que establezca la Reglamentación de este Libro.”</i>

Fuente: Código Administrativo del Estado de México, Libro Quinto del Estado de México, 2001

Anexo 6: Contenido mínimo para la zonificación y normas de uso de suelo y aprovechamiento del suelo de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, Libro Quinto 2001

<i>“La zonificación determinará:</i>	
I.	<i>Las áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables del territorio municipal;</i>
II.	<i>En las áreas urbanas y urbanizables:</i>
a)	<i>Los aprovechamientos predominantes de las distintas áreas;</i>
b)	<i>Las normas para el uso y aprovechamiento del suelo;</i>
c)	<i>Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento;</i>
d)	<i>Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles del dominio público; y</i>
e)	<i>Las demás disposiciones que sean procedentes de conformidad con la legislación aplicable.</i>
III.	<i>Respecto de las áreas no urbanizables, la referencia a:</i>
a)	<i>Las políticas y estrategias de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos o de desarrollo urbano que no permiten su urbanización;</i>
b)	<i>Los instrumentos jurídicos o administrativos de los que se deduzca un uso o aptitud incompatible con su urbanización; o</i>
c)	<i>Las condiciones climatológicas, hidrológicas, geológicas, ambientales o de riesgo que sirvieron para determinar su no aptitud para ser incorporadas al desarrollo urbano.”</i>
<i>“ Las normas para el uso y aprovechamiento del suelo considerarán:</i>	
I.	<i>Los usos y destinos del suelo permitidos y prohibidos;</i>
II.	<i>La densidad de vivienda;</i>
III.	<i>El coeficiente de utilización del suelo;</i>
IV.	<i>El coeficiente de ocupación del suelo;</i>
V.	<i>Frente y superficie mínima del lote;</i>
VI.	<i>La altura máxima de las edificaciones;</i>
VII.	<i>Los requerimientos de cajones de estacionamiento;</i>
VIII.	<i>Las restricciones de construcción; y</i>
IX.	<i>Las demás que determine la reglamentación de este Libro.</i>

Fuente: Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, 2001

Anexo 7: Fechas de aprobación de los Planes de Centro de Población Estratégico de Toluca y Planes Municipales de Desarrollo Urbano

<i>Plan</i>	<i>Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca CPET</i>			<i>Plan Municipal de Desarrollo Urbano</i>	
<i>Fecha de aprobación</i>	<i>4/Noviembre/1985</i>	<i>2/Abril/1993</i>	<i>15/Octubre/1996</i>	<i>20/Octubre/2003</i>	<i>4/Octubre/2005</i>

Fuente: Elaboración propia

Anexo 8: Problemáticas encontradas en los Planes de Centro de Población Estratégico de Toluca y Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Toluca

Problemática
<i>Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1985</i>
<i>“ La capital del Estado cuenta actualmente con una población de 431, 700 habitantes. El incremento de la población del Centro de Población Estratégico de Toluca ha registrado un ritmo de aceleración desde 1950, arrojando una tasa media anual de crecimiento de 6.3% en el trienio 1980-1983; por lo que se ha supuesto que esta tendencia se mantendrá en el corto plazo. Sin embargo, los efectos inmediatos de la política de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, tanto nacional como estatal, implican incrementar este ritmo de crecimiento mediante los programas de desconcentración puente, en los que la ciudad de Toluca desempeña un papel principal”</i>
<i>Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1993</i>
<i>“ La capital del Estado cuenta actualmente con una población de 458, 000 habitantes. El incremento de la población del Centro de Población Estratégico de Toluca ha registrado un ritmo de aceleración desde 1950, arrojando una tasa media anual de crecimiento de 2.4% en la década de 1980 - 1990; por lo que se ha supuesto que esta tendencia se mantendrá en el corto plazo. Sin embargo, los efectos inmediatos de la política de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, tanto nacional como estatal, implican incrementar este ritmo de crecimiento mediante los programas de desconcentración puente, en los que la ciudad de Toluca desempeña un papel principal”</i>
<i>Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1996</i>
<i>“ Atendiendo la problemática espacial que presenta el centro de población y tomando en cuenta su importancia económica y política dentro del sistema urbano del Valle de Toluca Lerma así como dentro del Estado por su posición de ciudad capital Toluca juega un papel primordial en la atención de funciones de servicios y centro estructurador de desarrollo urbano dentro del sistema”</i>
<i>Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2003</i>
<i>“Atendiendo la problemática que se presenta en el municipio de Toluca y tomando su incidencia directa en la Región Metropolitana del Valle de Toluca, así como por su jerarquía de capital del estado de México, juega un papel primordial en la atención de funciones de servicios y centro del desarrollo urbano”</i>
<i>Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2005</i>
<i>“Atendiendo la problemática que se presenta en el municipio de Toluca y tomando su incidencia directa en la Región Metropolitana del Valle de Toluca, así como por su jerarquía de capital del estado de México, juega un papel primordial en la atención de funciones de servicios y centro del desarrollo urbano”</i>

Fuente: Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1985; Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1993; Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1996; Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2003; Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2005.

Anexo 9: Perspectiva, Pronóstico, Prospectiva ⁶

Perspectiva/ pronóstico/ prospectiva
Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1985
“Dentro de las previsiones que se tienen para el desarrollo del Sistema Urbano del Valle de Toluca-Lerma en términos de ordenar el crecimiento de los centros de población que lo conforman evitando su conurbación y procurando la constitución de núcleos de población relativamente autosuficiente, Toluca juega un papel primordial en la atención de funciones de servicio y centro estructurador del desarrollo urbano del sistema”
Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1993
“Dentro de las previsiones que se tienen para el desarrollo del Sistema Urbano del Valle –Toluca-Lerma en términos de ordenar el crecimiento de los centros de población que los confirman evitando su conurbación y procurando la constitución de núcleos de población relativamente autosuficiente, Toluca juega un papel primordial en la atención de funciones de servicio y centro estructurador del desarrollo urbano del Sistema.”
Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1996
<p>“El Centro de Población deberá responder no solo a su propia tendencia de crecimiento, sino también a las tendencias de inducción, lo que la obliga a la promoción de este tipo de equipamiento y actividades, implicando una fuerte inversión en dos aspectos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recuperación y renovación de las instalaciones existentes 2. Impulso a los equipamientos y centros urbanos previstos <p>Lo anterior permitirá a la ciudad afrontar las demandas futuras de la población y revertir las tendencias actuales que de continuar propiciarán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inseguridad pública • Ineficiencia en la prestación de servicios públicos • Déficit de equipamientos • Pérdida de captación de actividades productivas al no encontrarse la infraestructura necesaria para el desarrollo • Disminución en el bienestar de la población”
Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2003

⁶ Tabla comparativa de los apartados de perspectiva, pronóstico y prospectiva en el PCPET 1985 y PCPET 1993 nos encontramos con el apartado de *Perspectiva*, en el PCPET 1996 nos encontramos con el apartado de *Pronóstico* y en los PMDU 2003 y 2005 se encuentra el apartado de *Prospectiva* debido al cambio de estructuras metodológicas cambian los nombres pero las tres tienen el mismo fin.

Continuación

“Es el medio por el cual se prevé y orientan las diferentes acciones que se traducirán en programas tendientes a solucionar la problemática actual y las demandas futuras, abordando de manera puntual y con el grado de profundidad cada una de los temas tratados en la fase de diagnóstico, considerando el incremento poblacional y todos aquellos factores que impactan en el desarrollo del municipio (cabecera municipal y 24 delegaciones), indicando la ubicación y el plazo de las acciones de requerimientos de vivienda y suelo para el desarrollo urbano, infraestructura, vialidad y equipamiento urbano entre otros.

Por lo anterior, en este apartado se hace énfasis de la incorporación del suelo al desarrollo urbano, la constitución de reservas habitacionales, industriales y ecológicas para los años 2005, 2010 y 2020 lo que permitirá establecer una mejor estructuración de los centros de población y garantizar su sustentabilidad futura”

Perspectiva/ pronóstico/ prospectiva

Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2005

“ Es el medio por el cual se prevé y orientan las diferentes acciones que se traducirán en programas tendientes a solucionar la problemática actual y las demandas futuras, abordando de manera puntual y con el grado de profundidad cada una de los temas tratados en la fase de diagnóstico, considerando el incremento poblacional y todos aquellos factores que impactan en el desarrollo del municipio (cabecera municipal y 24 delegaciones), indicando la ubicación y el plazo de las acciones de requerimientos de vivienda y suelo para el desarrollo urbano, infraestructura, vialidad y equipamiento urbano entre otros.

Por lo anterior, en este apartado se hace énfasis de la incorporación del suelo al desarrollo urbano, la constitución de reservas habitacionales, industriales y ecológicas para los años 2005, 2010 y 2020 lo que permitirá establecer una mejor estructuración de los centros de población y garantizar su sustentabilidad futura”

Fuente: Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1985; Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1993; Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1996; Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2003; Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2005.

Anexo 10: Estrategia General / Estrategia General de Ordenamiento Urbano

<i>Estrategia general/ Estrategia general de ordenamiento urbano</i>
<i>Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1985</i>
<i>“ Plantea conjugar y coordinar las actuaciones de los distintos sectores sociales para ordenar y regular el crecimiento, conservación y mejoramiento del centro de población, buscando alcanzar – en un esfuerzo conjunto- la adecuada y eficiente organización de las funciones urbanas y la prestación de sus servicios y edificaciones; el enaltecimiento, - acorde a su naturaleza intrínseca de capital del Estado- de sus funciones cívicas, culturales y administrativas; y la mayor eficiencia en la estructura urbana y en la dotación de servicios e infraestructura, que propicien un desarrollo dinámico de las actividades industriales, comerciales, turísticas y de servicios públicos y privados.”</i>
<i>Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1993</i>
<i>“ Plantea conjugar y coordinar las actuaciones de los distintos sectores sociales para ordenar y regular el crecimiento, conservación y mejoramiento del centro de población, buscando alcanzar – en un esfuerzo conjunto- la adecuada y eficiente organización de las funciones urbanas y la prestación de sus servicios y edificaciones; el enaltecimiento, - acorde a su naturaleza intrínseca de capital del Estado- de sus funciones cívicas, culturales y administrativas; y la mayor eficiencia en la estructura urbana y en la dotación de servicios e infraestructura, que propicien un desarrollo dinámico de las actividades industriales, comerciales, turísticas y de servicios públicos y privados.”</i>
<i>Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1996</i>
<i>Plante la conjunción y coordinación de acciones de los diferentes sectores de la sociedad a fin de lograr un desarrollo ordenado, regulando los diferentes componentes que integran el área urbana, así como permitiendo una correcta integración entre los mismos, lo que dará un eficiente aprovechamiento de los servicios así como de organización de la ciudad</i> <i>Es importante detonar que la finalidad del Plan es lograr el incremento de los niveles de bienestar para la sociedad así como ofrecer la infraestructura necesaria para desarrollar las funciones que el propio Plan de Desarrollo le impone”</i>
<i>Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2003</i>
<i>“Pretende consolidar su papel como centro prestador de servicios urbanos de cobertura regional a través de la generación de actividades económicas (Industriales, comerciales y de servicios); construcción de equipamientos regionales; consolidación y constitución de áreas habitacionales; mejoramiento y ampliación de la red vial regional, primaria y secundaria; así como proteger, restaurar y mejorar el medio ambiente del entorno municipal. Bajo esta perspectiva, la estrategia general plantea consolidar el papel definido para el municipio, mediante los siguientes aspectos:</i> <i>La especialización de su vocación en los sectores secundario y terciario de cobertura regional.</i> <i>Planear e impulsar el crecimiento urbano en forma ordenada y programada a través de la consolidación del área urbana actual con densidades medias y altas en puntos estratégicos, San Mateo Oztzacatipa, San Lorenzo Tepaltitlan, San Pedro Totoltepec y San Felipe Tlalmimilolpan”</i>

Continuación

Estrategia general/ Estrategia general de ordenamiento urbano
Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2005
<p>“pretende consolidar su papel como centro prestador de servicios urbanos de cobertura regional a través de la generación de actividades económicas (Industriales, comerciales y de servicios); construcción de equipamientos regionales; consolidación y constitución de áreas habitacionales; mejoramiento y ampliación de la red vial regional, primaria y secundaria; así como proteger, restaurar y mejorar el medio ambiente del entorno municipal. Bajo esta perspectiva, la estrategia general plantea consolidar el papel definido para el municipio, mediante los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none">• La especialización de su vocación en los sectores secundario y terciario de cobertura regional.• Planear e impulsar el crecimiento urbano e forma ordenada y programada a través de la consolidación del área urbana actual con densidades medias y altas en puntos estratégicos, San Mateo Otzacatipa, San Lorenzo Tepaltitlan, San Pedro Totoltepec y San Felipe Tlalmimilolpan.• Establecer áreas de reserva habitacional medias y bajas, principalmente en las delegaciones de San Martin Toltepec [...]• Impulsar la promoción turística través de acciones de mejoramiento y embellecimiento de la imagen urbana, tanto de la ciudad de Toluca como de algunas localidades del municipio, la reforestación en parques y áreas verdes asi como la rehabilitación de edificios e inmuebles de valor histórico y cultural• Rescatar las actividades agropecuarias [...], restringir el crecimiento urbano en la zona perteneciente al Parque Natural Protegido del Sierra Morelos y en las zonas consideradas de riesgo• Se establecerá una estructura vial regional e intraurbana que articule funcional y eficientemente el territorio municipal con los municipios periféricos [...]• Se atenderán los rezagos de infraestructura, vialidad y equipamiento en las áreas con mayor problemática [...] además se preverá la introducción de infraestructura y servicios en las zonas urbanizables.”

Fuente: Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1985; Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1993; Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1996; Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2003; Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2005.

Anexo 11: Objetivo

Objetivo
<i>Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1985</i>
<i>“Normar el desarrollo urbano del Centro de Población Estratégico de Toluca (CPET) para elevar los niveles de vida de sus habitantes y ofrecer las facilidades requeridas para que cumpla la función estatal y regional que le ha sido asignada para alojar importantes incrementos de población y de actividades económicas”</i>
<i>Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1993</i>
<i>“ El objetivo central de este Plan es el normar el desarrollo urbano del CPET para elevar los niveles de vida de sus habitantes y ofrecer la facilidades requerida para que cumpla la función estatal y regional que ha sido asignada para alojar importantes incrementos de población y de actividades económicas”</i>
<i>Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1996</i>
<i>“Definió entre sus objetivos la regulación y el ordenamiento del desarrollo urbano de Toluca así como consolidar su crecimiento económico y social”</i>
<i>Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2003</i>
<i>“La ordenación y regulación del suelo, así como la asignación de una normatividad acorde con las características propias del proceso de ordenación de las 24 delegaciones que integran al municipio”</i>
<i>Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2005</i>
<i>“La ordenación y regulación del suelo, así como la asignación de una normatividad acorde con las características propias del proceso de ordenación de las 24 delegaciones que integran al municipio”</i>

Fuente: Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1985; Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1993; Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1996; Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2003; Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2005.

Anexo 12: Objetivos /Objetivos Generales

Objetivos /Objetivos generales
<p style="text-align: center;">Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1985</p> <p><i>“El control, ordenamiento y regulación del desarrollo urbano de centro de población estratégico de Toluca serán acordes a los objetivos siguientes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Delimitar físicamente la superficie destinada al CPET de 11,288 hectáreas, para alojar una población del orden de 860, 000 habitantes en la presente década y de alrededor de 1 000 000 de habitantes en los mediados de la década 1990-2000;</i> • <i>Ordenar y regular los espacios urbanos actuales y futuros de la capital para permitir un crecimiento organizado de su población y de sus actividades;</i> • <i>Consolidar la importancia de Toluca como capital del estado en sus funciones culturales, administrativas y de servicios;</i> • <i>Enaltecer la imagen dela ciudad en sus aspectos públicos y edificaciones, ordenando el carácter y calidad de los mismos y propiciando la convivencia social y las actividades físicas de la población;</i> • <i>Consolidar las funciones administrativas, culturales y comerciales del centro tradicional y apoyar la conformación de subcentro, centros distritales y de barrio que distribuyen convenientemente la atención de servicios y actividades de la población y proporcionen la identidad y cohesion de las distintas comunidades;</i> • <i>Proporcionar los elementos necesarios de equipamiento, infraestructura y servicios para el impulso a las actividades industriales, comerciales y turísticas. Asi como las agropecuarias en las zonas de preservación ecológica;</i> • <i>Anticipar la oferta adecuada del suelo, vivienda y servicios necesarios para el asentamiento de la población prevista;</i> • <i>Articular la estructura vial y urbana con la vialidad regional y los elementos de equipamiento para el transporte de todo tipo”</i> • <i>Identificar las zonas que por sus características urbanas sean adecuadas para conformar nuevos espacios urbanos, revitalizando la imagen urbana actual y conformando el perfil de la futura ciudad;</i> • <i>Fomentar la apertura, renovación y mantenimiento de zonas verdes y de otras medidas para evitar la contaminación ambiental y mejorar la calidad de vida de la ciudad”</i>
<p style="text-align: center;">Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1993</p> <p><i>“El control, ordenamiento y regulación del desarrollo urbano de centro de población estratégico de Toluca serán acordes a los objetivos siguientes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Delimitar físicamente la superficie destinada al CPET de 23, 832 hectáreas, para alojar una población del orden de 755,000 habitantes en la presente década y de alrededor de 1 000 000 de habitantes en los mediados de la década 2000-2010;</i> • <i>Ordenar y regular los espacios urbanos actuales y futuros de la capital para permitir un crecimiento organizado de su población y de sus actividades;</i> • <i>Consolidar la importancia de Toluca como capital del estado en sus funciones culturales, administrativas y de servicios;</i> • <i>Enaltecer la imagen dela ciudad en sus aspectos públicos y edificaciones, ordenando el carácter y calidad de los mismos y propiciando la convivencia social y las actividades físicas de la población;</i>

Continuación

<ul style="list-style-type: none">• Consolidar las funciones administrativas, culturales y comerciales del centro tradicional y apoyar la conformación de subcentro, centros distritales y de barrio que distribuyen convenientemente la atención de servicios y actividades de la población y proporcionen la identidad y cohesión de las distintas comunidades;• Proporcionar los elementos necesarios de equipamiento, infraestructura y servicios para el impulso a las actividades industriales, comerciales y turísticas. Así como las agropecuarias en las zonas de preservación ecológica;• Anticipar la oferta adecuada del suelo, vivienda y servicios necesarios para el asentamiento de la población prevista;• Articular la estructura vial y urbana con la vialidad regional y los elementos de equipamiento para el transporte de todo tipo”• Identificar las zonas que por sus características urbanas sean adecuadas para conformar nuevos espacios urbanos, revitalizando la imagen urbana actual y conformando el perfil de la futura ciudad;• Fomentar la apertura, renovación y mantenimiento de zonas verdes y de otras medidas para evitar la contaminación ambiental y mejorar la calidad de vida de la ciudad”
Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1996
No se encuentra esta variable
Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2003
<ul style="list-style-type: none">• “Diagnosticar la dinámica urbana del municipio con el fin de conocer su problemática y sus tendencias de garantizar su desarrollo sin afectar a los medios natural y urbano.• Proponer que la estructura urbana y la normatividad de usos y destinos del suelo responda el ordenamiento a través del bienestar social.• Contribuir el impulso económico del municipio, mediante la definición de normas de ocupación de suelo que fomenten el desarrollo económico y social acorde con la realidad y metas fijadas.• Detectar los impactos generados al medio ambiente (aire, agua y suelo) y establecer las medidas y recomendaciones de carácter general para mitigación, ordenamiento y ordenación.• Dotar de elementos técnicos y de validez jurídica a las autoridades municipales para garantizar la ordenación y regulación del desarrollo urbano en el municipio.• Precisar con claridad las metas, objetivos, políticas, proyectos y programas prioritarios de desarrollo urbano para ámbito municipal.• Asegurar mayores y mejores oportunidades de comunicación y de transporte, para favorecer la integración intraurbana e inter urbana.• Proponer los incentivos y estímulos que en su conjunto coadyuven a la consolidación de la estrategia de desarrollo urbano.”
Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2005
<ul style="list-style-type: none">• “Diagnosticar la dinámica urbana del municipio con el fin de conocer su problemática y sus tendencias de garantizar su desarrollo sin afectar a los medios natural y urbano.• Proponer que la estructura urbana y la normatividad de usos y destinos del suelo responda el ordenamiento a través del bienestar social.

- *Contribuir el impulso económico del municipio, mediante la definición de normas de ocupación de suelo que fomenten el desarrollo económico y social acorde con la realidad y metas fijadas.*
- *Detectar los impactos generados al medio ambiente (aire, agua y suelo) y establecer las medidas y recomendaciones de carácter general para mitigación, ordenamiento y ordenación.*
- *Dotar de elementos técnicos y de validez jurídica a las autoridades municipales para garantizar la ordenación y regulación del desarrollo urbano en el municipio.*
- *Precisar con claridad las metas, objetivos, políticas, proyectos y programas prioritarios de desarrollo urbano para ámbito municipal.*
- *Asegurar mayores y mejores oportunidades de comunicación y de transporte, para favorecer la integración intraurbana e inter urbana.*
- *Proponer los incentivos y estímulos que en su conjunto coadyuven a la consolidación de la estrategia de desarrollo urbano.”*

Fuente: Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1985; Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1993; Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1996; Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2003; Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2005.

Anexo 13: Políticas/ Políticas de Ordenamiento Urbano

Políticas /Políticas de ordenamiento urbano
Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1985
<p>“considerando los problemas esenciales que presenten los diferentes elementos y componentes del desarrollo urbano, las políticas que a continuación se definen están dirigidas a lograr la utilización eficiente del territorio comprometido por el CPET, así como su ordenación espacial en función de la población actual y futura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordenar el crecimiento urbano del CPET a través de los instrumentos legales y administrativos adecuados para llevar un control efectivo dentro del perímetro del área urbanizable y fomentar el desarrollo agropecuario en el exterior del mismo definido como zona de alta restricción al desarrollo urbano en el Plan Estatal. • Propiciar el aprovechamiento de las zonas industriales existentes, que cuenten con infraestructura e incentivos, mediante instrumentos de promoción y fomento, procurando la generación de empleos. • Inducir el desarrollo urbano que plantea la estrategia a través de la inversión pública en los renglones de vivienda, infraestructura y servicios atendiendo por medio de la inversión pública, por lo menos al 40% de la oferta anticipada de suelo para la población inducida. • Reforzar el carácter de Toluca como ciudad capital del Estado de México complementando y atendiendo los aspectos de vialidad, equipamiento –modernización de servicios administrativos tanto públicos como privados-, medio ambiente e imagen urbana. • Propiciar el desarrollo óptimo de los usos del suelo previstos, mediante mecanismos impositivos y de fomento, induciendo la utilización de los lotes baldíos y la re densificación del área urbana actual. • Constituir las reservas territoriales patrimoniales necesarias para garantizar la oferta de suelo anticipada a la población esperada, previendo atender prioritariamente a la población de bajos ingresos económicos, así como las reservas patrimoniales para el equipamiento primario. • Articular tanto a nivel regional como local, la infraestructura vial y el transporte reduciendo las interferencias entre ambos niveles, propiciando la existencia de centros de transferencia de transporte”
Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1993
<p>“Considerando los problemas esenciales que presenten los diferentes elementos y componentes del desarrollo urbano, las políticas que a continuación se definen están dirigidas a lograr la utilización eficiente del territorio comprometido por el CPET, así como su ordenación espacial en función de la población actual y futura”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordenar el crecimiento urbano del CPET a través de los instrumentos legales y administrativos adecuados para llevar un control efectivo dentro del perímetro del área urbanizable y fomentar el desarrollo agropecuario en el exterior del mismo definido como zona de alta restricción al desarrollo urbano en el Plan Estatal. • Propiciar el aprovechamiento de las zonas industriales existentes, que cuenten con infraestructura e incentivos, mediante instrumentos de promoción y fomento, procurando la generación de empleos.

Continuación

- Inducir el desarrollo urbano que plantea la estrategia a través de la inversión pública en los renglones de vivienda, infraestructura y servicios atendiendo por medio de la inversión pública, por lo menos al 40% de la oferta anticipada de suelo para la población inducida.
- Reforzar el carácter de Toluca como ciudad capital del Estado de México complementando y atendiendo los aspectos de vialidad, equipamiento –modernización de servicios administrativos tanto públicos como privados-, medio ambiente e imagen urbana.
- Propiciar el desarrollo óptimo de los usos del suelo previstos , mediante mecanismos impositivos y de fomento, induciendo la utilización de los lotes baldíos y la re densificación del área urbana actual.
- Constituir las reservas territoriales patrimoniales necesarias para garantizar la oferta de suelo anticipada a la población esperada, previendo atender prioritariamente a la población de bajos ingresos económicos, así como las reservas patrimoniales para el equipamiento primario.
- Articular tanto a nivel regional como local, la infraestructura vial y el transporte reduciendo las interferencias entre ambos niveles, propiciando la existencia de centros de transferencia de transporte
- En cuanto a la infraestructura vial, atender independientemente la restructuración de la red existente en el área urbana actual y la construcción de nuevas vialidades en las áreas de crecimiento.

Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca 1996

No se encuentra esta variable

Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2003

“En congruencia con los planes y programas vigentes en el ámbito federal se definen las políticas urbanas, para el municipio de Toluca, las cuales se basaran en la regulación y ordenación del crecimiento urbano, definiendo usos y destinos del suelo, sus normas técnicas de ocupación y la definición de una estructura urbana.

Asimismo, se buscara el aprovechamiento de aquellas áreas subutilizadas o baldías y el control del crecimiento en aquellas áreas que por condiciones naturales, de riesgo p de productividad agrícola, no se consideran aptas para el crecimiento urbano

Las política general, será complementada con políticas sectoriales para dar respuesta a la problemática y perspectivas de desarrollo del propio municipio, soportado con la definición de sistema vial regional, primario y secundario, que estructurara y dará funcionalidad a la accesibilidad integral de la región en la que se encuentra

Políticas de ordenamiento urbano

Las principales directrices urbanas son:

- Salvaguardar los recursos naturales existentes, mediante la aplicación de acciones que eviten la destrucción, sobreexplotación o provoquen contaminación y deterioro del medio ambiente, producida por fuentes móviles y fijas
- Identificar áreas no urbanizables, definidas por su valor ecológico, garantía de recarga acuífera, por la producción agrícola, o bien por las áreas de riesgo que presentan limitantes para el desarrollo urbano

Continuación

- El crecimiento a corto plazo, se fomentara a través de la consolidación de áreas subutilizadas al nororiente de la cabecera municipal y en lotes baldíos dentro del área urbana, a través del reglamento urbano
- La estructura urbana propuesta contempla como acciones básicas, el fomento de las áreas de concentración de equipamientos, comercios y servicios especializados, como son los centros y corredores urbanos ”

Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2005

“En congruencia con los planes y programas vigentes en el ámbito federal se definen las políticas urbanas, para el municipio de Toluca, las cuales se basaran en la regulación y ordenación del crecimiento urbano, definiendo usos y destinos del suelo, sus normas técnicas de ocupación y la definición de una estructura urbana.

Asimismo, se buscara el aprovechamiento de aquellas áreas subutilizadas o baldías y el control del crecimiento en aquellas áreas que por condiciones naturales, de riesgo p de productividad agrícola, no se consideran aptas para el crecimiento urbano

Las política general, será complementada con políticas sectoriales para dar respuesta a la problemática y perspectivas de desarrollo del propio municipio, soportado con la definición de sistema vial regional, primario y secundario, que estructurara y dará funcionalidad a la accesibilidad integral de la región en la que se encuentra

Políticas de ordenamiento urbano

Las principales directrices urbanas son:

- Salvaguardar los recursos naturales existentes, mediante la aplicación de acciones que eviten la destrucción, sobreexplotación o provoquen contaminación y deterioro del medio ambiente, producida por fuentes móviles y fijas
- Identificar áreas no urbanizables, definidas por su valor ecológico, garantía de recarga acuífera, por la producción agrícola, o bien por las áreas de riesgo que presentan limitantes para el desarrollo urbano
- El crecimiento a corto plazo, se fomentara a través de la consolidación de áreas subutilizadas al nororiente de la cabecera municipal y en lotes baldíos dentro del área urbana, a través del reglamento urbano
- La estructura urbana propuesta contempla como acciones básicas, el fomento de las áreas de concentración de equipamientos, comercios y servicios especializados, como son los centros y corredores urbanos ”

Fuente: Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1985; Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1993; Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1996; Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2003; Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2005.

Anexo 14: Estructura del PCPET 1983

1. *introducción*
 - 1.1 *Bases Jurídicas*
2. *Situación actual*
 - 2.1 *Condicionantes Sociales y Económicas*
 - 2.1.1 *Estructura Actual del Empleo*
 - 2.1.2 *Niveles Actuales de Ingresos*
 - 2.2 *Condicionantes Impuestas al Desarrollo Urbano por las Capacidades de Dotación de Infraestructura*
 - 2.3 *Condicionantes Impuestas al Desarrollo Urbano por las Características Naturales del Territorio*
 - 2.4 *Condicionantes Impuestas al Desarrollo Urbano por las Capacidades de Dotación de Vialidad y Transporte*
 - 2.5 *Estructura Urbana Actual*
 - 2.5.1 *Usos del Suelo*
 - 2.5.2 *Características del Equipamiento y Servicios Urbanos*
 - 2.5.3 *Características de la Vivienda*
 - 2.6 *Problemática y Perspectivas*
3. *Estrategia General del Desarrollo Urbano*
 - 3.1 *Condicionantes de Otros Niveles de Planeación*
 - 3.2 *Estrategia General*
 - 3.3 *Objetivos*
 - 3.4 *Estructura Urbana*
 - 3.4.1 *Zonas de Concentración de Servicios*
 - 3.4.2 *Estructura Vial*
 - 3.4.3 *Usos y Destinos del Suelo*
 - 3.5 *Políticas y Lineamientos de Acción*
 - 3.5.1 *Suelo*
 - 3.5.2 *Vivienda*
 - 3.5.3 *Infraestructura*
 - 3.5.4 *Vialidad y Transporte*
 - 3.5.5 *Equipamiento*
 - 3.5.6 *Medio Ambiente*
 - 3.5.7 *Imagen Urbana*
 - 3.6 *Normas*
 - 3.6.1 *Normas Sobre Usos, Destinos e Intensidad*
 - 3.6.2 *Normas sobre Lotes Mínimos y Coeficientes de Ocupación del Suelo*
 - 3.6.3 *Normas Especiales*
 - 3.6.4 *Requerimientos de Estacionamientos*
 - 3.6.5 *Normas Adaptadas para la Dotación de Infraestructura*
 - 3.6.6 *Normas Adaptadas para la Dotación del Equipamiento Urbano*
 - 3.6.7 *Programas Específicos y Fraccionamientos Autorizados*

Continuación

Epilogo

Índice de laminas

Ubicación geográfica del CPET

Patrón de asentamiento en el CPET 1983

Uso actual del suelo urbano

Área urbanizable y reservas territoriales (Regional)

Estructura urbana futura

Zonas urbanas CPET

Zona I CPET

Zona II Noroeste

Zona III Norte

Zona IV Noroeste

Zona V Suroeste

Zona VI Sur

Zona VII Industrial

Programas

Índice Actual de Cuadros

Uso actual del suelo

Pronóstico de la población y sus características

Comportamiento de la distribución de las superficies del área urbana

Clasificación de áreas del CPET futuro

Dosificación de los usos del suelo en el CPET

Distribución zonal del CPET futuro

Fuente: Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1983

Anexo 15: Estructura del PCPET 1993

Introducción

1. *Bases Jurídicas*
2. *Situación actual*
 - 2.1 *Condicionantes sociales y económicas*
 - 2.1.1 *Población*
 - 2.1.2 *Estructura actual del empleo*
 - 2.1.3 *Niveles actuales de ingresos*
 - 2.2 *Condicionantes impuestas al desarrollo urbano por las características naturales del territorio*
 - 2.3 *Condicionantes impuestas al desarrollo urbano por las capacidades de dotación de infraestructura*
 - 2.4 *Condicionantes impuestas al desarrollo urbano por las capacidades de vialidad y transporte*
 - 2.5 *Estructura urbana actual*
 - 2.5.1 *Usos del suelo*
 - 2.5.2 *Características del equipamiento y los servicios urbanos*
 - 2.5.3 *Características de la vivienda*
3. *Problemática y perspectivas*
4. *Estrategia general del desarrollo urbano*
 - 4.1 *Condicionantes de otros niveles de planeación*
 - 4.2 *Estrategia general*
 - 4.3 *Objetivos*
 - 4.4 *Estructura urbana futura*
 - 4.4.1 *Estructura urbana*
 - 4.4.2 *Estructura vial*
 - 4.4.3 *Usos y destinos del suelo*
 - 4.5 *Políticas y lineamientos de acción*
 - 4.5.1 *Suelo*
 - 4.5.2 *Vivienda*
 - 4.5.3 *Infraestructura*
 - 4.5.4 *Vialidad y transporte*
 - 4.5.5 *Equipamiento*
 - 4.5.6 *Medio ambiente*
 - 4.5.7 *Imagen urbana*
 - 4.5.8 *Programas prioritarias*

Epilogo

Fuente: Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1993

Introducción

1. Bases Jurídicas
2. Situación actual
 - 2.1. Condicionantes de Otros Niveles de Planeación
 - 2.2. Decrecimiento histórico
3. Diagnóstico general
 - 3.1. Población
 - 3.2. Suelo
 - 3.3. Vivienda
 - 3.4. Infraestructura
 - 3.4.1. Vialidad y transporte
 - 3.4.2. Agua potable y drenaje
 - 3.4.3. Servicios públicos
 - 3.5. Desarrollo económico
 - 3.6. Equipamiento
 - 3.7. Patrimonio arquitectónico e imagen urbana
 - 3.8. Medio ambiente
4. Estrategia general
 - 4.1. Pronóstico
 - 4.1.1. Población
 - 4.1.2. Suelo
 - 4.1.3. Vivienda
 - 4.1.4. Infraestructura
 - 4.1.4.1. Vialidad y transporte
 - 4.1.4.2. Agua potable, drenaje y alcantarillado
 - 4.1.4.3. Servicios públicos
 - 4.1.5. Desarrollo económico
 - 4.1.6. Equipamiento
 - 4.1.7. Patrimonio arquitectónico e imagen urbana
 - 4.1.8. Medio ambiente
 - 4.2. Objetivos
 - 4.2.1. Suelo
 - 4.2.2. Vivienda
 - 4.2.3. Infraestructura
 - 4.2.3.1. Vialidad y transporte
 - 4.2.3.2. Agua potable y drenaje
 - 4.2.3.3. Servicios públicos
 - 4.2.4. Desarrollo económico
 - 4.2.5. Equipamiento
 - 4.2.6. Patrimonio arquitectónico e imagen urbana
 - 4.2.7. Medio ambiente
 - 4.3. Políticas
 - 4.3.1. Población

Continuación

- 4.3.2. Suelo
 - 4.3.3. Vivienda
 - 4.3.4. Infraestructura
 - 4.3.4.1. Vialidad y transporte
 - 4.3.4.2. Agua potable y drenaje
 - 4.3.4.3. Servicios públicos
 - 4.3.5. Desarrollo económico
 - 4.3.6. Equipamiento
 - 4.3.7. Patrimonio arquitectónico e imagen urbana
 - 4.3.8. Medio ambiente
 - 4.4. Estrategia particular
 - 4.4.1. Suelo
 - 4.4.2. Vivienda
 - 4.4.3. Infraestructura
 - 4.4.3.1. Vialidad y transporte
 - 4.4.3.2. Agua potable, drenaje y alcantarillado
 - 4.4.3.3. Servicios públicos
 - 4.4.4. Desarrollo económico
 - 4.4.5. Equipamiento
 - 4.4.6. Patrimonio arquitectónico e imagen urbana
 - 4.4.7. Medio ambiente
 - 4.5. Acciones prioritarias
 - 4.5.1. Suelo
 - 4.5.2. Vivienda
 - 4.5.3. Infraestructura
 - 4.5.3.1. Vialidad y transporte
 - 4.5.3.2. Agua potable y drenaje
 - 4.5.3.3. Servicios públicos
 - 4.5.4. Desarrollo económico
 - 4.5.5. Equipamiento
 - 4.5.6. Imagen urbana
 - 4.5.7. Medio ambiente
 - 4.6. Nivel normativo
 - 4.6.1. Normas viales
 - 4.6.2. Normas para estacionamiento
 - 4.6.3. Tabla de compatibilidad de usos
 - 4.6.4. Normas de ocupación del suelo
 - 4.6.5. Anexos gráficos
- Epilogo

Fuente: Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, 1996

Anexo 17: Estructura del PMDUT 2003

1. Antecedentes y fundamentación jurídica
 - 1.1. Alcances del Plan Municipal de Desarrollo Urbano
 - 1.2. Objetivos
 - 1.3. Delimitación de Municipio
 - 1.4. Fundamentación Jurídica
2. Diagnóstico
 - 2.1. Medio físico: Vocación y Potencialidades del Territorio
 - 2.1.1. Condicionantes geográficas
 - 2.1.2. Estructura y formación de suelos
 - 2.1.3. Aprovechamiento actual del suelo
 - 2.1.4. Alteraciones al medio natural en el entorno y riesgos
 - 2.1.5. Acciones y obras de protección
 - 2.2. Características demográficas y socioeconómicas
 - 2.2.1. Aspectos demográficos
 - 2.2.2. Aspectos económicos
 - 2.2.3. Aspectos sociales
 - 2.3. Desarrollo urbano
 - 2.3.1. Contexto regional y subregional
 - 2.3.2. Distribución de la población y de las actividades por zonas
 - 2.3.3. Crecimiento histórico y procesos de ocupación del suelo
 - 2.3.4. Estructura urbana
 - 2.3.5. Tenencia de la tierra y asentamientos irregulares
 - 2.3.6. Oferta y demanda del suelo y vivienda
 - 2.3.7. Zonas de valor histórico y cultural
 - 2.3.8. Principales tipos y fuentes de magnitud de contaminación
 - 2.4. Infraestructura
 - 2.4.1. Infraestructura hidráulica
 - 2.4.2. Infraestructura sanitaria
 - 2.4.3. Infraestructura carretera, ferroviaria y aérea
 - 2.4.4. Infraestructura vial
 - 2.4.5. Infraestructura de transporte
 - 2.4.6. Infraestructura eléctrica
 - 2.5. Equipamiento urbano
 - 2.6. Servicios públicos
 - 2.6.1. Seguridad pública y administración de justicia
 - 2.6.2. Recolección y disposición de desechos sólidos
 - 2.6.3. Protección civil y bomberos
 - 2.6.4. Comunicaciones
 - 2.6.5. Parques, jardines y áreas verdes
 - 2.6.6. Alumbrado público
 - 2.7. Imagen urbana
 - 2.8. Síntesis del diagnóstico

Continuación

- 2.9. Evaluación del plan vigente
3. Prospectiva
 - 3.1. Escenarios tendenciales
 - 3.2. Marco de planeación: lineamientos nacionales, estatales, regionales y sectoriales
 - 3.3. Escenario programático
 - 3.3.1. Potencial y condicionantes
 - 3.3.2. Identificación de crecimiento
 - 3.3.3. Escenario urbano
4. Políticas
 - 4.1. Políticas de ordenamiento urbano
 - 4.1.1. Políticas de incorporación del suelo al desarrollo urbano
 - 4.1.2. Políticas de aprovechamiento del suelo
 - 4.1.3. Políticas para preservación de zonas no urbanizables
 - 4.1.4. Políticas urbanas de integración por delegación
 - 4.2. Políticas sectoriales
 - 4.2.1. Regulación de la tenencia de la tierra y mejoramiento urbano en asentamientos irregulares
 - 4.2.2. Oferta del suelo y aprovechamiento de reservas
 - 4.2.3. Promoción y fomento a la vivienda
 - 4.2.4. Construcción, ampliación y conservación de infraestructura regional
 - 4.2.5. Construcción, ampliación y conservación del equipamiento regional
 - 4.2.6. Imagen urbana y preservación de zonas de valor histórico
 - 4.2.7. Promoción del desarrollo económico y social
 - 4.2.8. Control de la contaminación y preservación ecológica
 - 4.2.9. Prevención y atención de riesgos urbanos
 - 4.2.10. Desarrollo municipal y coordinación intergubernamental
5. Estrategias
 - 5.1. Ubicación y papel del municipio en el Sistema de Ciudades
 - 5.2. Estrategias de ordenamiento urbano
 - 5.2.1. Características del desarrollo urbano
 - 5.2.2. Estructura urbana prevista
 - 5.2.3. Zonificación de usos de suelo y destinos en zonas urbanas y urbanizables
 - 5.2.4. Redes de infraestructura y cobertura de equipamientos y servicios
 - 5.2.5. Integración e imagen urbana
6. Catálogo de proyectos, obras y acciones
7. Instrumentación
8. Anexo grafico
9. Anexos estadísticos y metodológicos
10. Epilogo

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2003

Anexo 18: Estructura del PMDUT 2005

11. Antecedentes y fundamentación jurídica
 - 11.1. Alcances del Plan Municipal de Desarrollo Urbano
 - 11.2. Objetivos
 - 11.3. Delimitación de Municipio
 - 11.4. Fundamentación Jurídica
12. Diagnóstico
 - 12.1. Medio físico: Vocación y Potencialidades del Territorio
 - 12.1.1. Condicionantes geográficas
 - 12.1.2. Estructura y formación de suelos
 - 12.1.3. Aprovechamiento actual del suelo
 - 12.1.4. Alteraciones al medio natural en el entorno y riesgos
 - 12.1.5. Acciones y obras de protección
 - 12.2. Características demográficas y socioeconómicas
 - 12.2.1. Aspectos demográficos
 - 12.2.2. Aspectos económicos
 - 12.2.3. Aspectos sociales
 - 12.3. Desarrollo urbano
 - 12.3.1. Contexto regional y subregional
 - 12.3.2. Distribución de la población y de las actividades por zonas
 - 12.3.3. Crecimiento histórico y procesos de ocupación del suelo
 - 12.3.4. Estructura urbana
 - 12.3.5. Tenencia de la tierra y asentamientos irregulares
 - 12.3.6. Oferta y demanda del suelo y vivienda
 - 12.3.7. Zonas de valor histórico y cultural
 - 12.3.8. Principales tipos y fuentes de magnitud de contaminación
 - 12.4. Infraestructura
 - 12.4.1. Infraestructura hidráulica
 - 12.4.2. Infraestructura sanitaria
 - 12.4.3. Infraestructura carretera, ferroviaria y aérea
 - 12.4.4. Infraestructura vial
 - 12.4.5. Infraestructura de transporte
 - 12.4.6. Infraestructura eléctrica
 - 12.5. Equipamiento urbano
 - 12.6. Servicios públicos
 - 12.6.1. Seguridad pública y administración de justicia
 - 12.6.2. Recolección y disposición de desechos sólidos
 - 12.6.3. Protección civil y bomberos
 - 12.6.4. Comunicaciones
 - 12.6.5. Parques, jardines y áreas verdes
 - 12.6.6. Alumbrado público
 - 12.7. Imagen urbana
 - 12.8. Síntesis del diagnóstico

Continuación

- 12.9. Evaluación del plan vigente
- 13. Prospectiva
 - 13.1. Escenarios tendenciales
 - 13.2. Marco de planeación: lineamientos nacionales, estatales, regionales y sectoriales
 - 13.3. Escenario programático
 - 13.3.1. Potencial y condicionantes
 - 13.3.2. Identificación de crecimiento
 - 13.3.3. Escenario urbano
- 14. Políticas
 - 14.1. Políticas de ordenamiento urbano
 - 14.1.1. Políticas de incorporación del suelo al desarrollo urbano
 - 14.1.2. Políticas de aprovechamiento del suelo
 - 14.1.3. Políticas para preservación de zonas no urbanizables
 - 14.1.4. Políticas urbanas de integración por delegación
 - 14.2. Políticas sectoriales
 - 14.2.1. Regulación de la tenencia de la tierra y mejoramiento urbano en asentamientos irregulares
 - 14.2.2. Oferta del suelo y aprovechamiento de reservas
 - 14.2.3. Promoción y fomento a la vivienda
 - 14.2.4. Construcción, ampliación y conservación de infraestructura regional
 - 14.2.5. Construcción, ampliación y conservación del equipamiento regional
 - 14.2.6. Imagen urbana y preservación de zonas de valor histórico
 - 14.2.7. Promoción del desarrollo económico y social
 - 14.2.8. Control de la contaminación y preservación ecológica
 - 14.2.9. Prevención y atención de riesgos urbanos
 - 14.2.10. Desarrollo municipal y coordinación intergubernamental
- 15. Estrategias
 - 15.1. Ubicación y papel del municipio en el Sistema de Ciudades
 - 15.2. Estrategias de ordenamiento urbano
 - 15.2.1. Características del desarrollo urbano
 - 15.2.2. Estructura urbana prevista
 - 15.2.3. Zonificación de usos de suelo y destinos en zonas urbanas y urbanizables
 - 15.2.4. Redes de infraestructura y cobertura de equipamientos y servicios
 - 15.2.5. Integración e imagen urbana
- 16. Catálogo de proyectos, obras y acciones
- 17. Instrumentación
- 18. Anexo grafico
- 19. Anexos estadísticos y metodológicos
- 20. Epilogo

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2005

Bibliografía

Artículos

Chanoay, F (1994). *El Reino de lo urbano y la muerte de la ciudad*. En *Lo Urbano, en 20 autores contemporáneos*. Ed. Universitat Politecnica de Catalunya. Barcelona. Pág. 61- 73

Gutiérrez J.J (2009) *La Planeación Urbana en México: una síntesis crítica de su evolución reciente en el ámbito institucional* En *Dinámicas Ambientales y Territoriales de México: Una Perspectiva Multidisciplinaria*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca México

Hall, P (1997). *Megaciudades, ciudades mundiales y ciudades globales* en *Lo Urbano, en 20 autores contemporáneos*. Ed. Universitat Politecnica de Catalunya. Barcelona. Pág. 117- 133

Hoyos, G (2005) *Marco Empírico Histórico de la Dimensión Física del Proceso de Urbanización de las Ciudades de México y Toluca* en *Quivera*.2005-2. pág. 41-74

Indovina, F. (1990). *La ciudad difusa*. En *Lo Urbano, en 20 autores contemporáneos*. Ed. Universitat Politecnica de Catalunya. Barcelona. Pág. 49- 61

Molina, M. del C. y José L. Coronado (1998) *Dinámica de la ciudad de Toluca mediante el análisis demográfico de áreas geo estadísticas básicas*. Num 6. *Notas revista de información y análisis*. Pág . 20- 28

Montoya Arce, 1995. Políticas de Planeación urbana en la delimitación de lo metropolitano. *El caso de la Zona Metropolitana de Toluca*. En *papeles de Población*, julio-septiembre, número 008. Universidad Autónoma de México. Toluca, México. Pág 37- 54

Mutizwa-Mangiza, Nelson (2009). "Why urban planning systems must change?" En Urban World, Ed. UN-HABITAT. Valencia, Spain. Pág. 16-21

Negrete Salas Ma. Eugenia, 1995. *Evolución de las zonas metropolitanas*, en Garrocho y Sobrino J. (Coord.), *Sistemas Metropolitanos*, Zinacantepec, El Colegio de México.

Orozco, Ma. Estela. (2006) *Escenarios interpretativos. Tendencias en la transformación de espacios rurales y periféricos de la zona metropolitana de la ciudad de Toluca*. *Investigaciones geográficas*, agosto, numero 060. Universidad Nacional autónoma del Estado de México

Ramos, A.(2004). *Introducción*. En *Lo urbano, 20 autores contemporáneos*. Ed. Universitat Politècnica de Catalunya. Barcelona. Pág. 7-12

Soja, E.W (1995). *Seis discursos sobre la postmetropolis*. En *Lo Urbano, en 20 autores contemporáneos*. Ed. Universitat Politecnica de Catalunya. Barcelona. Pág. 91- 98

Libros

Aranda J. M. (2000). *Conformación de la zona metropolitana de Toluca 1960- 1990*. Ed. UAMEX. Toluca

Asher, F.(2005).*Los nuevos principios del urbanismo*. Ed. Alianza Editorial. Madrid

Corragio. J.L.(1994). *Territorios en transición crítica a la planificación regional en América Latina*. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México. México

Duhau E y Giglia A (2008.) *Las reglas del desorden: Habitar la metrópoli*. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. México

Garza G. (1985) *El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970*. Ed. El Colegio de México. México

ILPES.(1985). *Discusiones sobre planificación*. Ed. Siglo XXI. México

Iracheta. A.(1992).*Hacia una planeación urbana crítica*. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México. México

ONU-HABITAT (2011). *Estado de las Ciudades en México 2011*.Ed. ONU-HABITAT. México

Sandercock, L.(1998). *Towards Cosmopolis*. Ed. Other editorial offices. England

UN-HABITAT.(2009). *Global report on human settlements: Planning sustainable cities*. Ed. UN-HABITAT. UK

Vinuesa, J. y Vidal, M. J. (1991) *Los procesos de urbanización*. Ed. Síntesis. Madrid, España

Revistas

Aranda, Sánchez José M., 2005. Tercerización y precarización del trabajo en la Zona Metropolitana de Toluca 1980 – 2000 en Papeles de población, Octubre – Diciembre, 46, Toluca, Mexico, pp 109-137

Bernárdez, C. y Rodríguez A. (eds.; 2000). *Anuario de espacios urbanos. Historia, cultura, diseño*. Área de Estudios Urbanos,. UAM-Azcapotzalco, México

Mac Donald J. y Simioni D. (1999) *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*. Serie: Medio Ambiente. No 21. Ed. Naciones Unidas. Santiago de Chile

Otros

Castillo, Pavón Octavio. "El Proceso de Metropolización de la Ciudad de Toluca". Toluca. UAEM-EPUR.1992 (1991). Tesis de Maestría México. Distrito Federal. México. Pp. 110-126

Documentos Oficiales

GEM (1983) Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, México , México

GEM (1993) Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, México , México

GEM (2001) Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, México , México

GEM.(2009). *Manual para la planeación democrática en el Estado de México*. COPLADEM. Ed GEM. Estado de México

H Ayuntamiento Constitucional de Toluca (2003): Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Ed H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca. Toluca

H Ayuntamiento Constitucional de Toluca (2006): Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Ed H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca. Toluca

Plan de Centro de Población de Toluca (1996). Secretaría de Desarrollo Urbano

Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca (1985). Secretaría de Desarrollo Urbano

Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca (1993). Secretaría de Desarrollo Urbano

Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, 2005. Gobierno del Estado de México

SAHOP (1981) *Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población*, Dirección General de Centros de Población, México

Sedesol (2007) *Manual o Guías Metodológica para la Formulación o Actualización de sus Leyes y Planes o Programas de desarrollo Urbano*, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, México

Fuentes electrónicas

Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004. Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México.
<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/dzm2005/index.htm>