



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL
MAESTRÍA EN ESTUDIOS DE LA CIUDAD



CONDUCCIÓN DEL DESARROLLO METROPOLITANO DESDE LO LOCAL:
ANÁLISIS DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO DE CINCO
MUNICIPIOS DE LA ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA 1985 – 2015

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ESTUDIOS DE LA CIUDAD

PRESENTA

LIC. EN P. T. LAURA KARLA MÁRQUEZ GONZÁLEZ

TUTOR ACADÉMICO

DR. EN U. JUAN JOSÉ GUTIÉRREZ CHAPARRO

TUTORES ADJUNTOS

DRA. EN U. TERESA BECERRIL SÁNCHEZ

MTRA. EN E.U. Y R. LILIA ANGÉLICA MADRIGAL GARCÍA

TOLUCA, MÉXICO A 13 DE JUNIO DE 2016





El programa de Maestría en Estudios de la Ciudad impartido en la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, está inscrito en el Padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (PNPC-CONACYT) en la categoría de programa en consolidación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I. PLANEACIÓN URBANA: FUNDAMENTACIÓN CONCEPTUAL E HISTÓRICA	17
1.1. NOCIONES SOBRE PLANEACIÓN URBANA	18
1.2. ANTECEDENTES SOBRE PLANEACIÓN URBANA MODERNA	25
1.2.1. MOVIMIENTOS URBANOS Y LA CIUDAD.....	26
1.3. PLANEACIÓN URBANA MODERNA	35
1.4. CARTA DE ATENAS.....	39
1.5. REFLEXIONES SOBRE LA PLANEACIÓN URBANA MODERNA	45
CAPÍTULO II: CRÍTICA A LA PLANEACIÓN URBANA MODERNA	47
2.1. CRÍTICA AL MODELO RACIONAL DE LA PLANEACIÓN URBANA MODERNA	49
2.2. PLANEACIÓN URBANA POSMODERNA	55
2.3. NUEVOS ENFOQUES DE PLANEACIÓN URBANA POSMODERNA	60
2.3.1. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y BOTTOM UP.....	61
2.3.2. BOTTOM UP	63
2.4. REFLEXIONES SOBRE LA CRÍTICA A LA PLANEACIÓN URBANA MODERNA Y NUEVOS ENFOQUES DE PLANEACIÓN URBANA POSMODERNA.....	66
CAPÍTULO III. PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO	68
3.1. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA MODERNA EN MÉXICO.....	70
3.2. PLANEACIÓN URBANA MODERNA EN MÉXICO	72
3.3. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN URBANA MODERNA EN MÉXICO	77
3.4. PLANEACIÓN URBANA MODERNA EN EL ESTADO DE MÉXICO.....	88
3.4.1. DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE REGULAN EL CONTENIDO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MÉXICO	90
3.5. REFLEXIONES SOBRE LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO	100
CAPÍTULO IV. ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE LERMA, METEPEC, TOLUCA, SAN MATEO ATENCO Y ZINACANTEPEC Y EL PLAN REGULADOR COMUNAL DE PROVIDENCIA, CHILE	102
4.1. CONTEXTO SOCIO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS EN ESTUDIO.....	107

4.2.	DISEÑO Y ETAPAS PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE LERMA, METEPEC, TOLUCA, SAN MATEO ATENCO Y ZINACANTEPEC 1985 - 2015	113
4.2.1.	ETAPA 1. ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO DE CADA UNO DE LOS CINCO MUNICIPIOS ELEGIDOS DE LA ZMT 1985 - 2015	115
4.2.2.	ETAPA 2. ESTUDIO COMPARATIVO DEL PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO DEL VALLE DE TOLUCA 2005 FRENTE A LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO VIGENTES	128
4.3.	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES DE CARÁCTER METROPOLITANO	139
4.4.	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y BOTTOM UP: CASO DEL PLAN REGULADOR COMUNAL DE PROVIDENCIA, CHILE	148
4.4.1.	ENFOQUES DE PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO Y CHILE	149
4.4.2.	MODIFICACIÓN NÚMERO UNO Y NÚMERO DOS AL PLAN REGULADOR COMUNAL DE PROVIDENCIA 2007	153
4.5.	REFLEXIONES SOBRE EL ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO Y EL PLAN REGULADOR COMUNAL DE PROVIDENCIA	160
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES		163
BIBLIOGRAFÍA		182
ANEXO METODOLÓGICO		193
ANEXO 1. ANÁLISIS DEL CONTENIDO POR VARIABLE DE CADA UNO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO POR MUNICIPIO		193
MUNICIPIO DE LERMA.....		193
MUNICIPIO DE METEPEC.....		196
MUNICIPIO DE TOLUCA		199
MUNICIPIO DE SAN MATEO ATENCO		205
MUNICIPIO DE ZINACANTEPEC		207
ANEXO 2. PRODUCTOS ACADÉMICOS (ARTICULO CIENTÍFICO)		211
ARTICULO NUEVOS ENFOQUES DE PLANIFICACIÓN URBANA ESTRATÉGICA “DESDE ABAJO” EN AMÉRICA LATINA.....		211
EVIDENCIA DE ENVÍO		240

ÍNDICE DE ESQUEMAS

ESQUEMA 1. ETAPAS Y VARIABLES PARA EL ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS PMDU 1985 – 2015 Y EL PLAN REGIONAL DEL VALLE DE TOLUCA 2005	104
ESQUEMA 2. VARIABLES Y FASES DE LA PRIMERA ETAPA DE INVESTIGACIÓN.....	115
ESQUEMA 3. VARIABLES DE LA SEGUNDA ETAPA DE LA INVESTIGACIÓN PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PLAN REGULADOR DEL VALLE DE TOLUCA 2005 Y LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO VIGENTES	129

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1: PLANO 1: TOLUCA COMO NÚCLEO METROPOLITANO.....	109
ILUSTRACIÓN 2. PLANO 2: TRAZA URBANA CONTINUA Y PRINCIPALES VIALIDADES DE LOS MUNICIPIOS EN ESTUDIO 2000 - 2013.....	111
ILUSTRACIÓN 3. PLANEACIÓN ESTRATEGIA DE CIUDADES Y <i>BOTTOM UP</i> COMO CONDUCCIÓN DEL DESARROLLO METROPOLITANO DESDE LO LOCAL	177
ILUSTRACIÓN 4. INCORPORACIÓN DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y <i>BOTTOM UP</i> EN LA ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO.....	180

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1. COMPARACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS METODOLÓGICAS DEL MANUAL – SAHOP 1981 Y GUÍAS- SEDESOL 2007	85
CUADRO 2. ESTRUCTURAS QUE HAN REGULADO EL CONTENIDO DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MÉXICO.....	97
CUADRO 3. INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DE LOS MUNICIPIOS ELEGIDOS COMO CASO DE ESTUDIO 1985 - 2015.....	114
CUADRO 4. PERIODO DE ACTUALIZACIÓN DE LOS PLANES DE CENTRO DE POBLACIÓN ESTRATÉGICO Y PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO 1985 - 2015..	118
CUADRO 5. RECONOCIMIENTO DE LA RELACIÓN METROPOLITANA ENTRE MUNICIPIOS ELEGIDOS A TRAVÉS DE LA VARIABLE PROBLEMÁTICA Y PERSPECTIVA	121
CUADRO 6. RECONOCIMIENTO DEL FENÓMENO METROPOLITANO EN LA VARIABLE DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO	122
CUADRO 7. RECONOCIMIENTO DEL FENÓMENO METROPOLITANO EN LA VARIABLE DE POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO.....	124
CUADRO 8. PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	141
CUADRO 9. MUNICIPIOS CON DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA PARA LA CONDUCCIÓN DEL DESARROLLO METROPOLITANO.....	144
CUADRO10. LEYES E INSTRUMENTOS DE DESARROLLO URBANO EN MÉXICO Y CHILE	150
CUADRO 11. CONTENIDO MÍNIMO DE LOS INSTRUMENTOS DE DESARROLLO URBANO A NIVEL LOCAL EN MÉXICO Y CHILE	152
CUADRO 12. COMPONENTES DEL BOTTOM UP Y PRINCIPALES ACCIONES DE LA MODIFICACIÓN NÚMERO UNO AL PLAN REGULADOR COMUNAL DE PROVIDENCIA 2007.....	156
CUADRO 13. COMPONENTES DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y PRINCIPALES ACCIONES DE LA MODIFICACIÓN NÚMERO DOS AL PLAN REGULADOR COMUNAL DE PROVIDENCIA 2007	158

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones territoriales que acontecen en la sociedad contemporánea requieren de formas novedosas de intervención, de ahí la importancia de considerar el papel que juegan los instrumentos de desarrollo urbano como es el caso de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU).

El tema de esta investigación se sustenta en el argumento de Habitat (2009) presentado en el informe *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements* donde menciona que los enfoques de planeación urbana y sus instrumentos han cambiado muy poco debido a la persistencia de enfoques anteriores como la Planeación Urbana Moderna (PLUM), no han podido ser bien aplicados y adaptados a las nuevas formas de vida en las ciudades, ya que muestran un rápido crecimiento contribuyendo a los problemas urbanos actuales.

Un-Habitat (2009) ha observado que principalmente en países subdesarrollados existen problemas en los enfoques de planeación urbana, en los cuales hay una ruptura en sus marcos teóricos y prácticos lo que ocasiona que no se reconozca que las ciudades ya no son las mismas que en siglos anteriores, debido a que en la actualidad han surgido otros factores que antes no eran de importancia o que simplemente no se consideraban en la planeación urbana como son cuestiones relacionadas con el diseño e instrumentación de la política ambiental, reestructuraciones económicas y sociales, que en suma han incidido en los procesos institucionales y sociales de las urbes.

Por lo tanto, se requiere hacer énfasis en el papel de la planeación urbana para que afronte los actuales fenómenos urbanos donde los instrumentos de desarrollo urbano han quedado obsoletos ante los nuevos retos que enfrentan las ciudades en el siglo XXI.

Así reconocido por organizaciones internacionales la planeación urbana como herramienta necesita ser reevaluada en varias partes del mundo, como Latinoamérica y México, con el fin de enfrentar los retos de las ciudades en el presente siglo.

Debido a la crítica en los enfoques de planeación urbana en países latinoamericanos, surge la necesidad de encontrar enfoques e instrumentos complementarios de planeación urbana que no sean rígidos ante las dinámicas en los ámbitos urbanos actuales, debido a que es evidente que los instrumentos están quedando obsoletos evidenciando la falta de respuesta de esta disciplina en los contextos urbanos.

Un ejemplo de los retos a afrontar en las ciudades en el siglo XXI, es abordar el fenómeno metropolitano desde lo local haciendo necesario que se realicen ejercicios innovadores de planeación urbana que consideren la integridad de estas nuevas realidades, que van más allá del simple límite municipal.

Debido a esta situación Un- Habitat (2009) ha retomado siete innovadores enfoques de planeación urbana los cuales tienen la característica de que han sido exitosos en el contexto que se han aplicado debido a que se caracterizan por tener instrumentos flexibles al cambio urbano.

Uno de estos enfoques es la Planeación Estratégica de Ciudades y sus variantes, el *bottom up*, el cual se analiza especialmente en la parte propositiva de esta investigación tomándose como caso de estudio la experiencia de Chile donde se ha promovido con éxito este enfoque, cambiando el carácter vertical o *top and down* por uno de “abajo hacia arriba” en sus instrumentos de desarrollo urbano de nivel local.

Con este referente, en este trabajo se destaca que México, es uno de los países donde es necesario replantear la planeación urbana en caso específico sus instrumentos de desarrollo urbano a nivel local, los PMDU, debido a que no reconocen el contexto metropolitano en el que se desenvuelven, Se trata de habilidades instrumentales que desde lo local impactan en la conducción del desarrollo metropolitano.

En este sentido, en esta investigación la conducción del desarrollo metropolitano se entiende como el ejercicio de la acción pública aplicada al ordenamiento del territorio; se trata de un tipo de acción coordinada en la que desde el plan, como objeto de esta investigación, se esperaría la conjunción de esfuerzos y coincidencia de orientaciones para el desarrollo metropolitano. Además de las instituciones que orientan la acción, a los PMDU les corresponde delinear pautas y escenarios de desarrollo desde su propio ámbito de competencia.

No obstante, en este trabajo se argumenta sobre debilidades metodológicas de los PMDU; se trata de evidencias que demuestran la falta de innovación y actualización de las estructuras metodológicas y de contenido de los planes, lo anterior hace necesaria la innovación de la planeación urbana y sus instrumentos de nivel local, con el objetivo de que los instrumentos y la planeación urbana reflejen las realidades urbanas a planificar.

La hipótesis que se pretende comprobar es la siguiente, los contenidos de los PMDU demuestran que la conducción del desarrollo local en los municipios de la Zona Metropolitana de Toluca: Lerma, Metepec, Toluca, San Mateo Atenco y Zinacantepec no han reconocido el fenómeno metropolitano en sus contenidos debido a que aún se encuentran bajo un enfoque de PLUM haciendo falta considerar un enfoque complementario y nuevas técnicas de planeación urbana.

Con base en estas consideraciones el objetivo general de esta investigación es realizar un estudio comparativo a través de un análisis de los contenidos de los PMDU de los municipios de Lerma, Metepec, Toluca, San Mateo Atenco y Zinacantepec; municipios pertenecientes a la Zona Metropolitana de Toluca, durante el periodo 1985 - 2015 para observar si sus contenidos y estructuras metodológicas reflejan la conducción del desarrollo metropolitano desde lo local.

Para alcanzar el objetivo de la investigación se busca desarrollar los siguientes objetivos específicos:

- ❖ Elaborar un marco histórico conceptual sobre la planeación urbana para caracterizar el análisis retrospectivo e histórico de la investigación el cual dará pauta a la crítica de la planeación urbana actual.
- ❖ Conocer la crítica a la planeación urbana y los nuevos enfoques como la Planeación Estratégica de Ciudades y una de sus variantes el *bottom up* los cuales nos servirán para el aporte de esta investigación.
- ❖ Documentar la planeación urbana en México para observar sus antecedentes, institucionalización y las bases normativas que condicionan los instrumentos de desarrollo urbano como lo son los PMDU actualmente.
- ❖ Realizar un estudio comparativo del contenido de los PMDU de los cinco municipios elegidos pertenecientes a la Zona Metropolitana de Toluca con el fin de observar sus estructuras metodológicas y contenidos; y documentar el caso de nuevos enfoques de planeación estratégica y *bottom up* en Chile.
- ❖ Realizar un aporte para la integración de la conducción del desarrollo metropolitano en los PMDU, innovando el ejercicio de la planeación urbana

mediante la Planeación Estratégica de Ciudades y una de sus variantes el *bottom up*.

La presente investigación se basa en el método hipotético deductivo y con el fin de validar la hipótesis se realizan dos tipos de análisis: el histórico -documental y empírico- analítico, conformando el documento en cinco capítulos y dividido en dos partes:

La primera parte es la investigación histórica - documental conforma los primeros tres capítulos; el primer capítulo *Planeación Urbana: Fundamentación conceptual e histórica* nos muestra una visión retrospectiva acerca de la PLUM, se conocerán los antecedentes, su consolidación y los instrumentos de acción como el plan, este capítulo también está conformado por algunos conceptos sobre la planeación urbana bajo un enfoque moderno con el objetivo de conocer las principales características de este enfoque.

Las características de la PLUM da pauta para el segundo capítulo el cual aborda la crítica a la PLUM conformado por dos subcapítulos en el primer capítulo se aborda la crítica que ha tenido la disciplina moderna a través de diferentes autores la cual es un parteaguas para el surgimiento de la Planeación Urbana Posmoderna, abordada en el segundo subcapítulo con el objetivo de conocer otros enfoques de planeación urbana como la Planeación Estratégica de Ciudades y su variante el *bottom up*.

El tercer capítulo *Planeación Urbana en México*, al igual que el primero se establece bajo una perspectiva histórica documental, donde se presentan los antecedentes de la PLUM en México, su consolidación e institucionalización para identificar las disposiciones normativas que regulan el contenido de los PMDU a

nivel nacional y en el Estado de México para analizar si todavía están bajo la perspectiva moderna.

El propósito de los capítulos anteriores es desarrollar dos argumentos centrales. El primero es observar como el enfoque de PLUM aún sigue persistiendo en México sin ningún tipo de innovación para el ejercicio de la planeación urbana y el segundo argumento, es identificar que características de este enfoque se reflejan en los PMDU en el Estado de México.

La segunda parte de esta investigación, lo constituye el capítulo cuatro bajo un análisis empírico - analítico al realizar un estudio comparativo del contenido de los PMDU con el objetivo de demostrar que el fenómeno metropolitano no se encuentra en el contenido de los instrumentos de desarrollo urbano, en este caso en los PMDU de los cinco municipios elegidos pertenecientes a la Zona Metropolitana de Toluca, el análisis descriptivo es mediante variables específicas de cada uno de los PMDU aprobados y vigentes que conforman una lista de verificación, los PMDU corresponden al periodo de 1985 - 2015.

Específicamente se realiza un estudio comparativo sobre la situación de los contenidos de los instrumentos de planeación urbana, los PMDU, en el Estado de México, México, centrándonos en cinco municipios que pertenecen a la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) la cual está conformada por 15 municipios (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2010). Los municipios elegidos son: Lerma, Metepec, Toluca, San Mateo Atenco y Zinacantepec.

La elección de estos municipios es debido a que tienen una población predominante sobre los 10 municipios restantes de la ZMT y existe una continuidad física ya que están conurbados y vinculados mediante una estructura

vial que tiene su núcleo en el municipio de Toluca, dándole la característica de ser el municipio central a ellos, además de ser el centro metropolitano.

El estudio comparativo de los PMDU se divide en dos etapas mediante dos listas de verificación obtenidas de las estructuras metodológicas de los PMDU y el Plan Regional del Valle de Toluca 2005, la cual fue la base para el análisis y comparación de los contenidos de estos instrumentos.

El periodo de análisis es desde el año 1985 al 2015, porque fue en 1985 que se estableció en la normatividad estatal que los municipios tenían la responsabilidad de realizar sus Planes de Centro de Población Estratégico (PCPE) para la conducción de su desarrollo urbano y el año 2015 corresponde al último PMDU aprobado y vigente.

La primera etapa es el estudio comparativo a través del análisis del contenido de los PMDU de cada uno de los municipios elegidos, este estudio tiene dos propósitos, el primero conocer cuál de los municipios tiene los instrumentos con mayor vinculación de contenido y actualización pertinente. De esta primera etapa, debido a que el análisis descriptivo de los planes es extenso, se presenta al final del trabajo un anexo descriptivo mientras que en el desarrollo del documento se muestra en la primera fase a modo resumen los resultados del estudio comparativo en cuadros- síntesis.

El segundo propósito después de conocer el estado de cada uno de los instrumentos por municipio, es realizar un balance general y conocer en qué medida los PMDU contribuyen en la conducción del desarrollo metropolitano desde el nivel local y también cuál de los municipios seleccionados es más enfático en el reconocimiento de esta tendencia y su necesaria conducción desde su propio ámbito de competencia.

En la segunda etapa se realiza un análisis complementario y comparativo de los PMDU vigentes de cada uno de los municipios con el Plan Regional del Valle de Toluca 2005 con el propósito de constatar en qué medida desde un orden superior se estipule que desde lo local debiera atenderse el fenómeno que nos interesa.

Asimismo, se incorporan dos variables adicionales: participación ciudadana y las dependencias administrativas que se encargadas de la conducción del desarrollo urbano y metropolitano en cada uno de los municipios con el objetivo de ser más precisos y conocer cuál de los municipios seleccionados es más enfático en el reconocimiento de esta tendencia y su necesaria conducción desde su propio ámbito de competencia.

Metodológicamente, de los resultados obtenidos del estudio comparativo descrito tendremos elementos para demostrar el objetivo de la investigación, evidenciando que la conducción del desarrollo metropolitano desde lo local en estos municipios no se refleja en los PMDU a pesar de que están inmersos en este fenómeno desde 1985 haciendo necesaria su innovación para lo cual, habíamos anticipado las ventajas del enfoque de Planeación Estratégica de Ciudades y *el bottom up*. Este enfoque es documentado mediante la experiencia de las Modificaciones uno y dos del Plan Regulador Comunal de Providencia 2007, en Chile. Además se realiza una comparación sobre los instrumentos y normas en México y Chile observando que en este último, a pesar de tener similitudes en materia de legislación con el nuestro se están incorporando estos nuevos enfoques para que la planeación urbana sea más eficiente en el territorio.

La elección del aporte de investigación sobre Planeación Estratégica de Ciudades y *el bottom up*, surgió como resultado de una investigación realizada durante una estancia de investigación en Santiago de Chile, Chile, donde se encontró que en la comuna de Providencia se implementaron nuevos enfoques de planeación urbana

posmoderna que dieron como resultado las modificaciones al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007, complementado el ejercicio de la planeación urbana y sus instrumentos de planeación urbana volviéndolos flexibles y respondiendo a las demandas del territorio y de la población .

Al haberse alcanzado el objetivo de la investigación se comprueba la hipótesis por lo que es posible anticipar que el fenómeno metropolitano no se considera dentro del desarrollo local debido a que los municipios sólo se encargan de la planeación urbana a nivel local.

Lo anterior debido a que no existe periodo de tiempo definido para la actualización de los instrumentos de desarrollo urbano, lo que ocasiona que no exista congruencia en los contenidos de los PMDU reflejado en la falta de una imagen objetivo del municipio y mucho menos en el conjunto de estos.

Se identificó actualización en la normatividad que condiciona el contenido de los PMDU en el Estado de México en el año 2001 donde se hizo una modificación en sus estructuras metodológicas para la planeación de todo el territorio municipal y no solo de los centros de población estratégicos como se venía planificando desde 1985, pero al realizar el análisis se observó que lo que realizó fue la incorporación de más variables ocasionando que las estructuras metodológicas fueran más extensas pero sin un análisis de los fenómenos a nivel municipal, haciendo confusos y extensos estos planes.

El Plan Regional del Valle de Toluca fue publicado en el año 2005 aún está vigente, mientras que después del año 2005 han existido modificaciones y actualizaciones de los PMDU lo que ocasiona que se sigan mencionando las estrategias y políticas del Plan Regional del Valle de Toluca 2005 haciendo a los planes locales confusos e incongruentes en sus estrategias y políticas.

Otra de las conclusiones a las que se llega y nos abre líneas de investigación es que la participación ciudadana no está involucrada en la elaboración o evaluación de los PMDU y no hay claridad en las dependencias administrativas de desarrollo metropolitano en primer lugar, porque no existen en todos los municipios y en segundo las atribuciones aún metropolitanas se consideran sólo para su conducción dentro del ámbito municipal haciendo de esto un reto en la innovación de la planeación urbana en el Estado de México y en el país.

CAPÍTULO I. PLANEACIÓN URBANA: FUNDAMENTACIÓN CONCEPTUAL E HISTÓRICA

El objetivo del presente capítulo es realizar un abordaje histórico sobre el enfoque de la Planeación Urbana Moderna (PLUM) para observar sus características, sus antecedentes, surgimiento y un ejemplo de su intervención en las ciudades mediante la Carta de Atenas.

En este sentido, el abordaje de este capítulo se integra en cinco subcapítulos, en el primero se mencionan algunas nociones conceptuales sobre la PLUM para conocer cuáles son sus principales características y enfatizar en su herramienta de acción que es el plan.

El segundo subcapítulo se aborda el urbanismo como principal antecedente de la PLUM, en especial los llamados movimientos urbanos dados durante los siglos XVIII y XIX. En el tercer subcapítulo se menciona como estos movimientos urbanos y principalmente las intervenciones urbanas dieron paso al surgimiento de la PLUM como disciplina durante el siglo XX bajo la metodología racionalista y el movimiento moderno.

En el cuarto subcapítulo se describe la Carta de Atenas, ejemplo de la implementación de planes durante la segunda guerra mundial para la reconstrucción y planeación de ciudades europeas y americanas con la aplicación de planes basados en la zonificación. Siendo el primer antecedente de reorganización de las ciudades modernas, aunque la Carta de Atenas surgió como crítica a la manera de organizar la ciudad durante finales del siglo XIX, sucedió lo mismo en el siglo XX derivando una crítica a la planeación urbana la cual persiste actualmente como se menciona en el Capítulo II y en el quinto subcapítulo aborda las reflexiones generales del capítulo.

1.1. NOCIONES SOBRE PLANEACIÓN URBANA

La planeación urbana se ha convertido en una disciplina y una profesión por derecho propio, se ha institucionalizado como una práctica de gobierno que ha evolucionado en un complejo conjunto de ideas que sirve de guía tanto en la planeación como en la toma de decisiones urbanas (Un-Habitat, 2009).

La planeación urbana como cualquier otra disciplina ha evolucionado de acuerdo a sus alcances, es por ello que a continuación se presentan las definiciones y aspectos sobre la perspectiva moderna con el objetivo de observar sus características.

Desde el enfoque moderno, Feldt (1979) menciona que la teoría y métodos de planeación urbana son adoptados de otras disciplinas y profesiones, por lo que le confieren un carácter único haciendo una disciplina integral e interrelacionada con diferentes aspectos por lo tanto existen en torno a ella diferentes enfoques que tienen como base a la Teoría de Planeación.

Enuncia seis aspectos que considera importante y que caracterizan a la planeación urbana diferenciándola de otros tipos de planeación (Feldt, 1979):

1. La planeación urbana se ocupa principalmente de asuntos públicos que involucran a un definido grupo con diversos intereses;
2. Es deliberada, es una actividad autoconsciente que usualmente involucra a personas capacitadas profesionalmente para la elaboración de planes;
3. Las metas y objetivos, así como los medios para alcanzarlos, se caracterizan por ser inciertos;

4. Los planificadores urbanos rara vez toman decisiones, sino que trazan diferentes alternativas y recomendaciones para elegir la mejor de las decisiones;
5. Los planificadores urbanos usan una variedad de herramientas y métodos especializados en el análisis y representación de alternativas;
6. Los resultados de la mayoría de las actividades planificadas son perceptibles de los 5 a 20 años después de que la decisión fue tomada, haciendo difícil la retroalimentación y la toma de acciones correctivas (Feldt, 1979).

Andreas Faludí menciona que el enfoque de esta teoría se basa en la teoría sustantiva y en la procesal, esta última ayuda a la Teoría de Planeación en definir y justificar los métodos de la toma de decisiones, mientras que la primera se refiere al conocimiento interdisciplinario, pertinente al contenido de la planeación y del uso del suelo urbano (Faludi, 1978).

Para Faludi, la planeación urbana es una actividad que le da solución a los problemas a través de la racionalidad y el conocimiento substantivo para llegar a la mejor solución dentro de un contexto dado. Él la observa como un procedimiento universal, cuya lógica es capaz de guiar todas las formas de la actividad humana, porque la planeación identifica y define los problemas, genera y evalúa alternativas y trabaja en la aplicación de las soluciones técnicamente racionales y políticamente viables, a través de un plan dividido en dos dimensiones; la primera es el diseño de los procedimientos para la comprensión de los problemas de planeación y la segunda dimensión es idear las soluciones (Allmendinger, 2002).

Desde la Teoría de la Planeación vista desde una perspectiva ortodoxa se observa con visión racional a través del seguimiento de pasos o etapas con el propósito de volverla sistémica, pero no limitativa, por medio de un esquema secuencial dado por el Modelo Racional el cual se refleja en la elaboración de un plan comprensivo. Los pasos del modelo son los siguientes (Levy, 2000):

1. Definición del problema
2. Aclarar las variables
3. Seleccionar metas;
4. Formulación de alternativas
5. Pronosticar las consecuencias de las alternativas planteadas
6. Evaluar y seleccionar las alternativas
7. Desarrollar detalladamente planes para la implementación de las alternativas seleccionadas
8. Revisión y evaluación

McLaughing, con una visión parecida a la del plan comprensivo menciona que la planeación urbana busca regular o controlar las actividades de los individuos y grupos para reducir al mínimo los efectos negativos que puedan surgir y promover un mejor funcionamiento del medio físico, de acuerdo con un conjunto de objetivos generales y específicos en el plan (Allmendinger, 2002; 169).

Complementando a los autores anteriores, Hall (2002) parte del concepto de planeación en general para después aplicarla al concepto de planeación urbana, por lo tanto define a la primera como la realización de una secuencia ordenada de acciones que conducen a un objetivo. Sus principales técnicas son proyecciones estadísticas, representaciones matemáticas, evaluaciones cuantificadas y diagramas que ilustran las relaciones entre las diferentes partes del plan.

Al aplicar esta definición a la planeación urbana, se incorporan componentes geográfico- espaciales como la estructura espacial de actividades o usos de suelo, lo que brinda una representación espacial, mediante la elaboración de un plan que represente estos componentes.

Un- Habitat (2009) considera bajo el carácter racional y en un plano ideológico a la planeación urbana como herramienta para la producción de planes maestros los cuales eran planes de diseño que mostraban una vista de la ciudad en un estado ideal a futuro, estos planes se basaban en una serie de supuestos básicos los cuales eran:

- ❖ 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, para prever un estado futuro ideal para cada ciudad a través del plan;
- ❖ El plan maestro era el sistema de control del desarrollo urbano, principalmente durante el siglo XIX, así como el principal instrumento legal mediante el esquema de zonificación de usos de suelo.

Otro aspecto de la PLUM, es quién la ejecuta, planificadores urbanos quienes vistos desde el carácter racionalista eran aquellos expertos que podrían modelar y predecir las ciudades y regiones a través de las herramientas de control de la planeación, como el plan, el cual Allmendinger (2002) cuestiona si es un reflejo de los deseos y las necesidades locales de un área o tiene más influencia el gobierno central o las poderosas fuerzas económicas.

Por su parte, John Friedman ¹ realiza un análisis que tiene por objeto la reconceptualización del componente substantivo de la planeación urbana, replantea el dominio esencial de ésta, identificando la influencia del pensamiento moderno plasmado en las ideas de Harvey Perloff.

¹ Citado por Sandercock (1998; 224)

En este contexto, a partir del estudio de los contenidos y enfoques de programas de enseñanza en planeación urbana de al menos veinte universidades Norteamericanas, Friedman concluye que el dominio esencial de la planeación urbana se origina en la intersección de seis procesos socio-espaciales que en conjunto producen el hábitat urbano el cual está sujeto a cambios continuos y procesos de transformación (Sandercock, 1998):

1. Los procesos de urbanización; estos procesos producen la forma y estructura en dos dimensiones urbano espaciales. El estudio de estos procesos se basa en una vasta literatura sobre geografía urbana, economías urbanas, sociología urbana y antropología, además de estudios regionales y urbanos.
2. Crecimiento económico y procesos de cambio regionales e interregionales; uno de los factores que han determinado la formación del espacio urbano, es el económico siendo los estudios sobre el crecimiento a escala regional en el contexto de sistemas regionales con centralidad urbana los que presentan un mejor desarrollo siendo la economía regional y la planeación regional siendo los campos del conocimiento principales.
3. El proceso de la construcción de ciudades; este proceso se refiere al nuevo campo de investigación dentro del sector inmobiliario.
4. La ciudad bicultural; este proceso tiene mayor importancia en ciudades con alto índice de migración, reflejándose en la segmentación espacial y formas culturalmente específicas de la vida que dan forma y carácter a los espacios públicos y a los vecindarios.

5. La transformación de la naturaleza; la urbanización ha ocasionado dramáticos cambios sobre la naturaleza provocado desequilibrios en el entorno así como importantes afectaciones al equilibrio natural de los ecosistemas que coexisten con el espacio urbano en consecuencia, la recuperación del equilibrio y la búsqueda de una óptima relación hombre - naturaleza se integran a un campo de conocimiento más amplio que merece atención.

6. Políticas urbanas y poder: relacionado con los procesos anteriores, desde diferentes perspectivas condiciona el sano desarrollo de la ciudad, es el que se encarga de la toma de decisiones, por lo que tiene un papel primordial, lograr un equilibrio entre el estado y la sociedad civil (Sandercock, 1998; 223- 224).

De las definiciones anteriores se observan las principales características de la PLUM:

- a) El enfoque moderno del cual toma sus principales características es debido a que el surgimiento de ésta se da durante inicios del siglo XIX, como se menciona en el siguiente apartado;

- b) El carácter racional, que se da bajo la imagen del plan y el seguimiento de pasos sistémicos para realizarlo, además de la planeación a largo plazo bajo una perspectiva ideal concebida por el Estado;

- c) La Teoría de Planeación le brinda un carácter integral e interdisciplinario, sobre aspectos relacionados con el componente geográfico-espacial y los usos del suelo;

- d) El control y solución de problemas entre el entorno geográfico y las actividades de los individuos y/o grupos;
- e) El carácter interdisciplinario no se aborda en el plan debido al carácter racional y moderno, como menciona, Allmendinger (2002).

En el siguiente subcapítulo, con el objetivo de tener un panorama más amplio sobre el porqué del enfoque moderno y el carácter racional de la planeación urbana y sus instrumentos se documentan algunos de los principales antecedentes de la PLUM: como el surgimiento del urbanismo como disciplina y las experiencias dadas en torno a las ciudades, principalmente en Europa y Estados Unidos, durante los siglos XVIII, en estas experiencias puestas en práctica se observa claramente la característica racional y el enfoque moderno de la planeación urbana que se consolida en el siglo XIX.

1.2. ANTECEDENTES SOBRE PLANEACIÓN URBANA MODERNA

La forma de las ciudades ha sido el resultado de sus diferentes dinámicas sociales y económicas las cuales reflejan la lógica de su funcionamiento en la forma territorial que guardan. A continuación se presentan algunos hechos acerca de la historia del urbanismo, se considera a ésta disciplina como principal antecedente de la PLUM.

La formación de una moderna disciplina urbanística como aparato instrumental se originó en Europa y Estados Unidos entre finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, los factores importantes para ésta evolución fueron el capitalismo y su manifestación en el control público sobre la ciudad. Con el crecimiento anárquico de la ciudad, donde sólo se basaban en normas de higiene y reglamentación de la edificación, se requirió de poner remedio a la crisis de los viejos sistemas de control

espacial, donde las necesidades del capitalismo se reflejaban en la ordenación del territorio, modificando y potencializando la organización administrativa del territorio a través de la elaboración de teorías, metodologías y técnicas específicas para la construcción y organización racional del espacio urbano (Sica, 1981; 10).

Estas respuestas se agrupan en 3 movimientos urbanos: los utópicos socialistas, los reformistas y las intervenciones públicas del Estado. Surgiendo de manera cronológica, de ideas utópicas a modelos ideales de ciudades aplicados, culminando en intervenciones propias del Estado sobre todo por la influencia del capitalismo (Sica, 1981).

1.2.1. MOVIMIENTOS URBANOS Y LA CIUDAD

Los movimientos urbanos surgieron a la par de las consecuencias negativas de la revolución industrial, iniciaron en Inglaterra a mediados del siglo XVIII donde la ciudad era un esquema de zonificación y organización económica y social que correspondía con la lógica concreta de la división del trabajo, por lo tanto su estructura se refleja en la separación espacial entre las diversas actividades industriales y entre las clases sociales (burgueses y obreros) (Sica, 1981; 49-51).

MOVIMIENTOS UTÓPICOS Y MOVIMIENTOS REFORMISTAS

De las preocupaciones por las condiciones de vida tan denigrantes de los obreros surgen los movimientos utópicos, emergieron de la crítica a la sociedad industrial acerca de las condiciones de la ciudad y el ambiente urbano, por lo que trataron de dar respuesta a través de planes de reforma de la sociedad transformados a modelos alternativos de asentamiento y una organización espacial - productiva (Sica, 1981; 109).

Los principales representantes de este movimiento utópico urbano fueron los owenianos, los fouristas en Inglaterra y los saintsimonianos en Francia. Bajo un mismo punto de vista basado en que

... el bienestar humano es inconciliable con la lucha social por la conquista de los medios de subsistencia, y de que el principio de interés colectivo, sustituyendo al individualismo, debe ser el punto de apoyo para conseguir la transformación del mundo (Sica, 1981; 109).

Los pensadores más significativos e influyentes del urbanismo utópico, tienen como principal coincidencia que el desarrollo del capitalismo libre cambista, traía consecuencias directas en el desarrollo urbano ocasionando crisis sociales. Por lo que buscaban modelos utópicos donde campo - ciudad - industria - trabajadores vivieran en armonía sin rezago en los servicios y cubriendo las necesidades básicas.

Pero su idea utópica no se pudo concluir debido a que la principal propuesta no era factible la cual fue era implantar modelos urbanos fuera de la ciudad. Por lo tanto surgió un cambio hacia la forma de reaccionar ante los conflictos urbanos con una visión distinta mediante acciones personales, instituciones privadas e iniciativas públicas, este es el caso de los movimientos reformistas urbanos que comenzaron a actuar en el curso del siglo XIX, desde los años treinta, donde en lugar de alejarse del capitalismo, las intervenciones entran en juego con las exigencias del sistema económico (Sica, 1981; 12).

Uno de los movimientos reformistas urbanos fue el movimiento a favor de los *Public walks*, surgió de la necesidad de contemplar al parque como equipamiento urbano por la autoridad pública e integrarse de dos maneras; a) como uno de los correctivos posibles para las ciudades industriales, b) como forma de resolver el

problema de salud pública junto con el mejoramiento de los servicios higiénicos, de abastecimiento de aguas y del control de las condiciones mínimas de edificación (Sica, 1981; 81-83).

Un ejemplo de *Public walks* fue el parque *Birkenhead* en Londres, constituyó un punto de referencia en la historia del urbanismo al ser el primer parque público aportando ideas innovadoras como la especialización de los viales (caminos) y de las funciones de estos y del equipamiento al aire libre. Logrando observar a los parques, los caminos y el equipamiento como una inserción más en el conjunto de la estructura urbana.

La Ciudad Jardín de Ebenezer Howard, también fue el resultado de la observación directa de la realidad inglesa. Se refería a que las tendencias de los asentamientos humanos habían respondido a dos situaciones a) de un lado la ciudad, donde la oferta del trabajo, la facilidad de los intercambios y la presencia de las tecnologías avanzadas van de la mano con el alto nivel del alquiler, la falta de condiciones higiénicas, degradación de barrios y contaminación del aire, b) del otro lado el campo donde los recursos naturales quedan sin utilizar por falta de equipamiento y del bajo nivel de salarios por la insuficiente demanda de trabajo. Por lo que su propuesta pretendía una alternativa a la situación antagónica descrita; ubicar todas las ventajas del campo y la ciudad en un sólo espacio (Sica, 1981; 15).

Su propuesta estaba basada en tres ideas llamadas “imanes”, su proyecto fue limitado a cierto número de habitantes, 32 000 habitantes en 1 000 acres. La ciudad rodeada de un cinturón verde permanente hecho no sólo para explotaciones agrícolas sino para todo tipo de instituciones urbanas como reformatorios, aproximadamente con 5 000 acres (Sica, 1981).

Con el tiempo se fue desarrollando una gran aglomeración planificada que tuvo una expansión casi sin límite dentro de esta zona, cada ciudad jardín ofreció trabajo y servicios, además estaban conectadas con las demás por medio de un rápido sistema de transporte, una línea de ferrocarril intermunicipal de manera que se encontraran todas las oportunidades económicas y sociales de la gran ciudad. El alquiler de los residentes por sus casas, fábricas y explotaciones agrícolas era bajo, con el fin de conseguir un estado de bienestar local o una ciudad social o sea un tercer sistema social y económico (Hall, 1996; 102 - 104).

EJEMPLOS DE INTERVENCIONES PÚBLICAS URBANAS

El último grupo son las intervenciones públicas, las cuales fueron una serie de prácticas de gestión que se plantean desde el punto de vista del interés económico coordinando y desarrollando actuaciones públicas y privadas principalmente en razón del beneficio del mercado inmobiliario.

Un ejemplo de estas intervenciones públicas que se caracteriza por tener mayor relevancia debido a las dimensiones y el enfoque de pensamiento en que se realizó fue el trabajo que realizó Georges Eugene Haussmann, quien tuvo el cargo de prefecto de la ciudad de París durante el segundo imperio de Luis Napoleón a finales del siglo XVIII. Los ideales de Luis Napoleón se vieron reflejados en el ensanche que realizó Haussmann, quien tenía aspiraciones de que París se convirtiera en la primera metrópoli - capital moderna de Europa, pretendiendo hacerlo mediante una transformación radical que luego Haussmann lo traduciría en programas concretos siendo el ejecutor de la renovación de París (Sica, 1981; 179 - 180).

Harvey (2006) menciona que durante 1848 sucedieron en Europa rupturas radicales en la política económica, la vida y la cultura a esta ruptura se le llamo

modernidad ocasionando que el estilo de hacer o representar las cosas en diferentes escenarios, como la literatura, el arte, la arquitectura y surgiendo de estas rupturas enfoques como la planeación urbana gracias a la organización industrial, la política y los modos de vida.

En cuestiones urbanas lo que se buscaba era el cambio de la visión de la ciudad tratando de enmendar los problemas de la infraestructura urbana medieval, siendo Haussmann quien modernizó esta visión expandiéndose a través del resto del mundo (Harvey, 2006).

Haussmann abordó la aproximación a esta nueva visión de la ciudad mediante la experiencia urbana, reconstruyendo el funcionamiento del Segundo Imperio en París a través de la concepción racional de la ciudad mediante la limpieza (reocupaciones por la salubridad aprovechando la ventilación y circulación del aire así como la luz solar), hermosura, comodidad y circulación, con el fin de crear espacios funcionales y diferenciados para recuperación del espacio público con fines del Estado y del capitalismo, lo cual se iba a reflejar en París como capital de la modernidad siendo la Revolución de 1848 el factor decisivo para la implementación de estos cambios.

El contexto de París antes de esta revolución eran las mismas que las ciudades industrializadas, malas condiciones de vida para las clases trabajadoras, insalubridad, caos en las ciudades y una vida empobrecida además de una infraestructura urbana incompatible con la organización capitalista de producción de consumo que estaba surgiendo (Harvey, 2006).

Por lo que Haussmann, asumiendo su papel de perfecto reflejó en la ciudad los principales pilares de la modernidad (limpieza, hermosura, comodidad y circulación) a través de una transformación que Harvey (2006) llama histórico

geográfico, estos pilares se reflejaron en la transformación urbana ayudada de una coalición del Estado, el capital financiero y los intereses de la propiedad de la tierra.

Hausmann tenía una concepción del espacio urbano muy diferentes a sus antecesores, como es el caso de Saint Simon y Fourier, su concepción de este espacio urbano se expresó en la amplitud de escala del plan, porque para él no eran funcionales las colecciones de planes parciales que se realizaban sin alguna conexión, lo que buscaba era la elaboración de un plan general donde se detallaran las acciones y poder coordinar adecuadamente las diferentes circunstancias de una ciudad, considerando al espacio urbano como una totalidad tomando en cuenta los diferentes barrios, las funciones y relaciones para formar una unidad de funcionamiento (Harvey, 2006: 143).

Se trató de un plan global de largo alcance, que consistió en la imposición del sistema existente para derribar barrios antiguos, diseñándose una nueva trama urbana presentada como combinación de un sistema centripedo y de un anillo de deslizamiento articulados en penetraciones radiales y con una serie de actuaciones locales por áreas especiales. Ninguna parte de la ciudad quedó exenta debido a que para Hausmann no existían lugares estáticos, haciendo de las plazas confluencia de calles, para él la calle era el elemento de circulación que dominaba a la ciudad (Sica, 1981; 180- 186).

Por último, en 1890 Hausmann consiguió la evolución racional del orden espacial creando una nueva forma de administración territorial donde la totalidad de París se controlaba mediante la descentralización y delegación de poder de un plan general (Harvey, 2006).

El *zonning* o los planes de zonificación como intervención pública surgieron en Alemania, se trataba de que las autoridades locales tuvieran actuación directa sobre la tierra con el fin de regularla a través de una serie de reglamentos y medidas impositivas (Sánchez, 2008). Un ejemplo de estas intervenciones son los siguientes casos:

La intervención en Frankfurt se basó en la herramienta normativa de zonificación, donde la residencia en masa y la industria estaban presentes en la expansión urbana fuera de los muros de la vieja muralla. También aparece la especulación del suelo, lo que dispone a la expansión residencial a gran escala convirtiéndose en el motor de la expansión urbana (Mancuso, 1980).

En este caso la normatividad aplicada nos llevará a la zonificación; por ejemplo la normativa de 1884 permitió la construcción de edificios en forma de bloque con cinco pisos de altura, con un índice muy elevado de ocupación en las parcelas, lo que lleva a un debate en torno al problema de la densidad de edificación y a la relación entre esta, el uso de la tipología de los edificios y el alto precio de los terrenos, surgiendo la primera normativa en zonificación de 1891 que tenía por objetivo que la municipalidad tuviera influencia sobre el mercado de terrenos, actuando de tasadora: el objetivo era encontrar áreas más económicas para la expansión residencial e industrial (Mancuso, 1980).

El Plan de Ensanche Cerdá en la ciudad de Barcelona, España, fue una iniciativa pública y privada de renovación urbana, que visualizaba un crecimiento económico y demográfico tratando de responder a la demanda de nuevos alojamientos, este plan se convierte en el instrumento oficial para el crecimiento de Barcelona en 1959 (Sica, 1981; 358).

Lo que destaca Sica (1981) de este plan de ensanche no fue sólo la cuestión física sino que se dividió en dos volúmenes, el primer volumen fue una especie de historia del urbanismo siendo una de las primeras contribuciones historiográficas moderna y el segundo, una recopilación de datos estadísticos.

En general el plan de ensanche Cerdá contribuyó a que la ciudad tuviera una trama urbana geométrica por medio de cortes viarios que articulaban barrios y favorecían a la dotación de servicios y equipamiento puesto que estaba organizado por núcleos de vecindad, los cuales contaban con escuelas e iglesias. Normativamente el ensanche también contaba con disposiciones en cuanto a edificaciones - viviendas y espacios verdes. (Sica, 1981).

Por otra parte en Nueva York se adopta la zonificación o *zoning* en 1916, siendo la primera en todo Estados Unidos. Esta normatividad controló todo el ámbito de edificación: controlando sus destinos, altura, densidad y extensión cada prescripción con una base jurídica en conformidad con los principios de la construcción y legislación.

Como se observó las intervenciones públicas urbanas se caracterizan en comparación con los dos movimientos anteriores por ser más radicales en cuanto al impacto que se tiene en la ciudad, como el caso de los ensanches que se caracterizan por la reconstrucción parcial del centro de la ciudad para ampliar las avenidas y expulsar a la población obrera del centro, además de sobre construir nuevos edificios de lujo donde los alquileres se volvían más altos a lado de avenidas grandes que concentraban el sector financiero y de servicios en la ciudad brindando plusvalía.

Es importante señalar que París se convirtió gracias a esta nueva forma de ver a la ciudad en una nueva forma de imperio donde se expulsó a los pobres del centro de

la ciudad y a la industria a través de la zonificación mejorando la capacidad de circulación de personas y mercancías ayudando sólo a la circulación y acumulación del capital (Harvey, 2006).

Es importante para la presente investigación destacar esta nueva forma de hacer urbanismo: a través de la zonificación, la legislación y los planes de largo alcance, reflejándose en nuevos medios de organización y mayores escalas geográficas dentro de la administración urbana, centrándose en la racionalidad que le daba sentido a la modernidad.

Los movimientos urbanos tuvieron su origen en las preocupaciones por las condiciones de vida insalubres que estaban viviendo los obreros a mitad del siglo XVIII puesto que la vivienda se convirtió también en un bien de consumo. En primer lugar están los utópicos quienes trataron de hacer modelos de ciudades ideales pero fuera de las ciudades ya existentes, como células separadas, como ciudades autosuficientes bajo un sistema socialista, pero no funcionó.

Lo que se rescata de las ideas utópicas y de los reformadores es la combinación que ellos querían del campo y ciudad en un sólo espacio, pretendían la subsistencia de estos dos. Los primeros movimientos estaban en contra del sistema capitalista, pero como el sistema económico y sus modos de producción es el que estructura a la ciudad, esto fue imposible. Por lo que los reformadores y las intervenciones del estado trabajaron con este sistema, lo que se logró fue una mayor intervención de la economía privada y las inmobiliarias causando aún más segmentación en la población a través de brindarle plusvalía al suelo, como sucedió con los parques urbanos y los parques públicos.

Durante la segunda mitad del siglo XIX las ciudades estuvieron caracterizadas por los problemas de expansión y ordenación del crecimiento de las ciudades, por lo

que se hizo necesaria la intervención pública de la ciudad a través de los ensanches y de normas de zonificación urbana, explicado anteriormente, donde uno de los principales debates era la vivienda en torno a la organización del espacio urbano.

Estos tres movimientos urbanos que se dieron en el contexto de las ciudades, abrieron paso a nuevos enfoques como la PLUM, tal es el caso de Haussmann durante la última parte del siglo XVIII, destacando que reflejaba los pilares de la modernidad a través de un plan donde la racionalidad estaba implícita a través del capitalismo además pretendía que la ciudad fuera bella cuidando la higiene a través de la reconstrucción de las avenidas y edificaciones las cuales deberían de tener acceso al sol y al aire puro, siendo la calle el elemento de más importancia en la ciudad considerado como elemento de circulación del capital, reflejándose a través de la geometría en su traza urbana, para también destacar el orden y la hermosura, pero lo más importante fue el cambio de visión que este tuvo al observar la ciudad tomando en cuenta a todo el espacio urbano y sus problemas de la ciudad incorporando todas las partes de ella- funciones y relaciones- viéndola como una máquina. Este modelo más adelante se retoma con la finalidad de observar la crítica a la PLUM.

1.3. Planeación Urbana Moderna

En la literatura revisada los distintos autores se refirieron a la PLUM de diferentes maneras, Capel (2002) lo retoma como urbanismo racionalista o ciudad racionalista, Sánchez (2008) lo plantea como planeación moderna de ciudades y Un- Habitat (2009) como PLUM, este último es el concepto que se retomará para el seguimiento de esta investigación.

El surgimiento de la PLUM Capel (2002), Sánchez (2008; 47) al igual que Un- Habitat (2009) lo ubica durante el siglo XIX, caracterizado por los problemas de

vida y actividades producidos por la industrialización en el contexto europeo, siendo este movimiento lo que dio opciones para controlar, reorganizar y/o dirigir la expansión las ciudades sustentando el amplio desarrollo industrial y nuevas formas de vida.

El surgimiento de la PLUM no tiene un momento clave para su aparición, aunque su antecedente directo fue el urbanismo ²siendo el elemento organizador de la ciudad y el surgimiento del movimiento moderno, como lo menciona Harvey (2006), este nuevo movimiento aparece con una nueva concepción de la ciudad, como se mencionó anteriormente a través de Haussmann, siendo un hito que sería debatido por arquitectos a comienzos del siglo XX tanto en Europa como en Estados Unidos.

El movimiento moderno, se refleja dentro de la planeación urbana en la orientación de la construcción de la ciudad mediante una metodología racionalista, esta mirada racionalista estaba basada en la limpieza, comodidad, belleza y circulación, siendo el planteamiento del movimiento moderno una secuencia de tipologías individuales llegando al conjunto de la ciudad: edificativa / barrio/ ciudad (Sica, 1981; 170- 173).

Un ejemplo del resultado de las reflexiones sobre experiencias y difusión de ideas acerca de las crecientes complejidades de los asentamientos humanos y que partieron de las cuestiones del problema de la vivienda hasta abarcar la consideración de los organismos urbanos y el conjunto de la ciudad fueron los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM), fundados en 1928

² Fernández (2006) argumenta que aunque desde los primeros asentamientos se ha tenido interés por mejorar el diseño y la estructura de las ciudades, fue a mediados del siglo XVIII - XIX dentro del contexto de la Revolución Industrial, que el urbanismo surge como ciencia, siendo ese contexto obligo a emerger un sistema corrector y regulador para organizar y reestructurar la ciudad.

por arquitectos de países europeos los cuales se proponían el estudio y la difusión del Movimiento Moderno, este movimiento fue el resultado de la confrontación de experiencias, la actividad y difusión de las ideas, instrumentos y canales para la consolidación de las relaciones con el ámbito público y el urbanismo (Sica, 1981). Según Capel (2002) la organización de los CIAM fue realizada por arquitectos renovadores en Sarraz, Suiza, donde se afirmó que ni arquitectos ni urbanistas debían de seguir los métodos anteriores haciendo entre ver que se debían acoplar a la situación actual reconociendo que también los fenómenos sociales y económicos transformaban tanto la vida social como al fenómeno arquitectónico

Los sucesivos CIAM abordaron situaciones cercanas al estudio de la ciudad como por ejemplo; el segundo CIAM realizado en Frankfurt en 1929 abordó el tema de las condiciones mínimas de vivienda; el tercer CIAM realizado en Bruselas en 1930 abordó temas sobre el estudio del barrio, la parcelación racional del suelo y las características mínimas de la vivienda (Capel, 2002).

Como se mencionó anteriormente se vislumbraba un progreso de asuntos sobre la vivienda al conjunto de la ciudad, reflejándose en la preocupación por una renovación arquitectónica y urbanística en los países europeos, como ejemplo en España donde la revista Documentos de Actividad Contemporánea en 1931 publica un manifiesto donde menciona que la arquitectura debía reaccionar ante las nuevas estructuras sociales, mencionando lo siguiente:

Nuestra época se caracteriza por un gran movimiento universal de renovación. Nuestras estructuras sociales aparecen, las sociedades modernas tienden a ser regidas por las necesidades colectiva iguales para todos los países cultos. Fabricas, escuelas, deportes, habitaciones, espectáculos. Transportes, vías de comunicación.
URBANISMO (Capel, 2002).

Las ideas anteriores se vieron reflejadas en el CIAM de 1933 llamado “Ciudad Funcional” el cual se basó en un estudio e informes sobre el estado de 33 ciudades sistematizando información acerca de zonificación, circulación y las áreas de influencia de la ciudad.

El estudio comparativo e histórico de las 33 ciudades tuvo como conclusión lo siguiente:

... Toda ciudad forma parte de un conjunto económico, social y político y su desarrollo depende de la topografía del terreno, de la organización económica y de la organización política y la generalización de la maquina como elemento de producción ha provocado un crecimiento rapidísimo de las ciudades que no tiene precedentes en las épocas anteriores: consecuencias de este crecimiento, que se ha identificado desordenadamente, las ciudades actuales se encuentran en un estado caótico... (Capel, 2002; 394).

En este CIAM también se establecieron las funciones de la ciudad a través de las cuales se debía planificar; habitación, esparcimiento, trabajo y circulación. La organización de la ciudad se visualizaba con un orden colectivo para crear un programa urbanístico y leyes. El CIAM, posterior, en 1937 siguió con el tema de la ciudad funcional abordando también el tema de la región y sobre los planes generales a nivel nacional para resolver problemas urbanísticos establecidos en los CIAM anteriores (Capel, 2002).

La llamada Carta de Atenas fue el resultado de un estudio comparativo de las 33 ciudades³ y de los debates realizados en los CIAM de Atenas en 1933 y en París en

³ Las ciudades estudiadas y comparadas fueron: Ámsterdam, Atenas, Bruselas, Baltimore, Bandoeng, Budapest, Berlín, Barcelona, Charleroi, Colonia, Como, Dalat, Detroit, Dessau,

1937, con lo que concluyen en el saber técnico y saber científico disciplinario de la tradición arquitectónica y urbanística (Capel, 2002).

Se basó en 95 puntos los cuales además de ser una crítica al urbanismo del siglo anterior, también dan propuestas de reforma a las ciudades y su organización metropolitana para reorganizar armónicamente grandes ciudades modernas.

1.4. CARTA DE ATENAS

A continuación se hace una descripción del contenido de los 95 puntos de la Carta de Atenas, que a su vez se divide en tres apartados:

El primer apartado Generalidades llamada “La Ciudad y su región” la integran ocho de los 95 puntos, este apartado menciona que la ciudad ha pasado su delimitación territorial llegando a la aglomeración a consecuencia de su crecimiento ha llegado a alcanzar otros municipios, englobándolos dentro de sí misma (Gris and Charles, 1981: 21) haciendo notar que la ciudad ya no sólo es una unidad territorial sino que está inmersa en una estructura mucho más grande como la región lo cual se debe reflejar en su administración.

En otro de los puntos se describe que la vida en la ciudad se despliega en la medida en que concuerdan los dos principios contradictorios que rigen la personalidad humana: el individual y el colectivo (Gris and Charles, 1981: 23), mencionando que para la relación de ambos principios es necesario un plan que acertado a través de la colaboración de ambos para obtener como resultado un resplandor de la persona en el marco del civismo.

Frankfurt, Génova, Ginebra, La Haya, Los Ángeles, Littoria, Londres, Madrid, París, Praga, Oslo, Rotterdam, Estocolmo, Utrecht, Verona, Roma, Zagreb y Zúrich. (Capel, 2002;396)

El segundo apartado llamado Estado actual de las ciudades. Críticas y remedios, apartado donde se sustenta el documento y donde se menciona que las 4 actividades vitales del hombre, según la Carta de Atenas son: Habitar, Recrear, Trabajar y Circular, estos apartados exponen al mismo tiempo observaciones y exigencias, las primeras son los problemas que se identificaron y las segundas cómo se podrían manejar.

El apartado de Habitar lo integran 14 puntos en observaciones y 7 puntos en exigencias, un total de 21 puntos de los 95, en los cuales describe las condiciones de las ciudades en el siglo XIX, como que la población se caracteriza por ser densa ocasionando sectores urbanos congestionados con condiciones de habitabilidad nefasta, con contradicción en las necesidades de higiene y las construcciones destinadas a las viviendas, además de la inexistencia de una desvalorización de superficies verdes en la ciudad y acusa a la zonificación de producir segregación en cuanto a vida sana y ordenada, observa también la inexistencia de un plan que vincule a los suburbios con la ciudad (Gris and Charles, 1981).

En exigencias se exponen las posibles soluciones a las observaciones como que los barrios de viviendas se encuentren en un lugar con favorable insolación y espacios verdes oportunos, imposición de densidades razonables para que combine las formas de habitación y la naturaleza (Gris and Charles, 1981).

El apartado de Esparcimiento lo integran 5 puntos en observaciones y 6 en exigencias, en las primeras se describen condiciones de los espacios libres como que los espacios libres no son suficientes o los existentes son poco útiles para la recreación. En las exigencias se menciona que todo barrio residencial debe contar con superficie verde, implantación de nuevas superficies verdes como parques infantiles, en las escuelas, centros juveniles o construcciones comunitarias (Gris

and Charles, 1981; 73 y 74) se menciona que las horas libres semanales deben pasarse en lugares favorablemente preparados.

El tercer apartado, Trabajo está integrado por 5 puntos de observaciones y otros 5 de exigencias, en las primeras se describe que los lugares de trabajo ya no se hallan dispuestos racionalmente en el interior del complejo urbano (Gris and Charles, 1981; 80) ,que no existe vinculación entre el lugar de habitación y de trabajo y que el transporte se satura en horas pico, por lo que en las exigencias se menciona que las distancias entre lugar de trabajo y habitación deben de ser reducidas y que las zonas industriales, comerciales y habitaciones tienen que estar separadas con un cinturón verde.

La última actividad Circulación, la integran 8 puntos sobre observaciones y 6 sobre exigencias se expone que la red de vías ya no eran suficientes y que no estaban preparadas para las velocidades mostrándose irracionales y carentes de exactitud constituyendo graves dificultades para la circulación (Gris and Charles, 1981, 1989).

En exigencias se menciona que debe realizarse un análisis del conjunto de la circulación tanto peatonal como móvil de la ciudad y de la región, se debe de clasificar según su naturaleza y construirse en función de los vehículos y las velocidades así como división de caminos para peatones y automóviles.

También se integra un apartado llamado Patrimonio de ciudades donde se explica que se debe de rescatar los valores arquitectónicos y destruir de tugurios para dar paso a áreas verdes.

El último apartado Conclusiones y puntos doctrinales, lo integran los últimos 24 puntos donde se manifiesta que la situación de las ciudades es caótica en su

imagen debido a que los intereses privados estaban por encima de los públicos y por lo tanto de las necesidades colectivas.

Lo que se debía de planificar era el reflejo de la libertad individual y el beneficio de la acción colectiva, para llegar a ello, se debía de basar en las cuatro funciones claves del urbanismo, con el fin de introducir orden y clasificar las condiciones habituales de vida, trabajo, cultura y disposiciones particulares para que se tuviera un desarrollo completo de la actividad, integrándose a partir de un plan regional que reemplace al municipal con el fin de un crecimiento armonioso con la ayuda de un medio legal para la disposición y control del suelo (Gris and Charles, 1981).

La Carta de Atenas, tiene su antecedente en la tradición arquitectónica y urbanística, en especial por Patrick Geddes y la *Regional Planning Association of America* que consideraba lo importante del ejercicio de planeación urbana a toda la región. Otro antecedente que se encuentra es en los años 30 donde por parte de CIRPAC (Comité Internacional para la Realización de los Problemas de la Arquitectura Contemporánea) se proponen estudiar los principios básicos de la ciudad funcional:

La ciudad moderna debe ser, como ente dotado de vida, un conjunto de órganos ordenados según su función:

- 1. Las zonas de habitación, producción, reposo, con la circulación como elemento de enlace, son las determinantes de las formas de aglomeración urbana, las funciones de estas zonas deben quedar perfectamente definidas. La zona de habitación ha de ofrecer las máximas garantías de salubridad, situando al individuo en viviendas rodeadas de vegetación, sol y aire puro.*

2. *En la zona de producción y de trabajo, las manufacturas, la gran industria, el comercio, se desarrollarán utilizando racionalmente los adelantos de la técnica moderna, evitando siempre el agotamiento físico del individuo: previsión, higiene y seguridad regularan el cumplimiento de su función.*
3. *Las zonas de reposo, anexo indispensable a las zonas de habitación, harán factible la recuperación de fuerzas y su conservación, siempre en íntimo contacto con la naturaleza.*
4. *El tráfico realizando la unión de los elementos espaciales de la ciudad, es un fin para sus fines orgánicos. Evitar las concentraciones circulatorias en el núcleo, regular las parcelaciones, prevenir la extensión de la ciudad, llevara al estudio del Plan Regional en el cual el tráfico será elemento primordial (Capel, 2002; 397).*

La Carta de Atenas se orientó hacia la construcción de la ciudad a través de una metodología de la ciudad racionalista, el fenómeno del maquinismo y los intereses privados, el principal exponente de esta metodología fue Le Corbusier quien en la Carta de Atenas hace referencia a que las ciudades presentan una imagen caótica que no responden a su destino el cual deben de satisfacer las necesidades primordiales, biológicas y psicológicas de su población (Sica, 1981).

Reflexiones sobre la Carta de Atenas

La Carta de Atenas se basó en el racionalismo tal como menciona Sica (1977), se pretendía atacar los problemas urbanos con un método total pensando en la ciudad como una maquina a través de la unidad de funcionamiento de donde derivaba su diseño y sus funciones, abarcando toda la ciudad con el acto de

proyectar, pero es de estos elementos que viene su crítica a este movimiento y la forma de hacer ciudad.

La aplicación de los principios de la Carta de Atenas se reflejó en muchos países Europeos, para poder resolver el problema de la vivienda después de la segunda guerra mundial.

Por lo que se optó por planes de vivienda masiva a través de inversión pública, coordinación y planeación. A través de las siguientes características: a) vivienda masiva: a través de la estandarización lo que facilitaba la racionalización del proceso; b) principios básicos de debates higienistas anteriores: viviendas con superficies mínimas, ventilación y espacios verdes e incorporación de la zonificación. Como menciona Capel (2002) las ideas de la Carta de Atenas eran adecuadas para el contexto de la posguerra.

Un ejemplo de lo que se dispuso en la Carta de Atenas y en los CIAM fue la ciudad ideal de Le Corbusier, quien pensaba que la ciudad ideal debía ser ordenada y altamente controlada por lo que los barrios bajos se encontraban a lado de calles y el uso de suelo mixto debía de ser demolido y remplazado con eficientes corredores, residencias en forma de torres con espacio abierto y combinadas con usos de suelo mono funcionales (Un-Habitat, 2009).

Creándose y remodelándose, bajo los principios de la Carta de Atenas, polígonos y ciudades nuevas, geoméricamente uniformes, pero carentes de operación dado que no se asignaban zonas para nuevo crecimiento, por lo que su impacto resulta no funcional dada su forma masiva de producirlas. A comienzos de los años 60 comienzan las críticas a esta PLUM, a los principios de la Carta de Atenas y a la ciudad racional (Capel, 2002).

1.5. REFLEXIONES SOBRE LA PLANEACIÓN URBANA MODERNA

El abordaje histórico que se realizó al documentar la historia de la PLUM desde sus conceptos, antecedentes, surgimiento y las intervenciones que se realizaron bajo la ideología de la Carta de Atenas nos llevan al segundo capítulo donde se crítica la ideología central de la PLUM.

Las principales características de la planeación urbana bajo un enfoque moderno, según autores como Feldt (1979) y Faludi (1978) y McLaughling (Allmendinger, 2000) mencionan que es una disciplina para la solución de problemas que involucra la toma de decisiones dentro de un contexto a través de diferentes alternativas mediante la elaboración de un plan.

Levy (2000) menciona que el modelo de la planeación urbana para la elaboración del plan es a través de la racionalidad mediante el seguimiento de pasos. Coincidiendo con Un-Habitat (2009) que menciona que la planeación urbana tiene como herramienta principal la elaboración de planes que muestran la ciudad o el contexto bajo un estado ideal, este estado ideal es visto bajo la racionalidad de los planes debido a que al ser rígidos no se observan las diferentes dinámicas del contexto que se está planificando.

Además por el contexto en que surge la PLUM sólo se guiaba por el capitalismo y las necesidades del Estado, esto se observa en el segundo subcapítulo donde se plantean algunos antecedentes como lo fue el urbanismo.

Se abordan tres siglos, el siglo XVIII y el siglo XIX que es cuando surge el urbanismo y con él los movimientos de la ciudad que son tres: los utópicos socialistas, los reformistas y las intervenciones urbanas. Estos movimientos fueron gran aporte para el surgimiento de la PLUM la cual surgió en el siglo XX, en

especial una de las intervenciones públicas más representativas para este trabajo es el trabajo de Haussmann en París durante la última parte del siglo XVIII ya que se da bajo los pilares del movimiento moderno reflejando claramente la racionalidad en el espacio urbano debido a la necesidad del capitalismo apoyado por el estado.

Este enfoque moderno se reflejó claramente en el surgimiento de la PLUM como disciplina principalmente en la intervención del plan bajo principios de la Carta de Atenas que observaba, entendía y organizaba a las ciudades en cuatro espacios funcionales; habitar, recrear, circular y trabajar. La Carta de Atenas surgió de la necesidad de entender a la ciudad como un conjunto dadas las reflexiones en los CIAM además por la crítica que se le hacía a la forma de ordenar la ciudad bajo el sistema capitalista y el estado ideal dado por el Estado pero al estar bajo el mismo enfoque moderno ocasionó una crítica más amplia a esta disciplina, presentada en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II: CRÍTICA A LA PLANEACIÓN URBANA MODERNA

El objetivo del presente capítulo es observar cómo se han desarrollado las críticas en torno a la PLUM desde mediados del siglo XX hasta el siglo XXI donde aparecen enfoques innovadores como la Planeación Urbana Posmoderna para afrontar los nuevos retos de las ciudades en el siglo XXI.

Este capítulo se conforma de cuatro subcapítulos, el primer subcapítulo menciona las críticas al modelo racional y moderno de la planeación urbana las cuales surgieron principalmente al modelo en que se basaba la Carta de Atenas ya que no solucionaba los problemas reflejándose principalmente después de la Segunda Guerra Mundial. Aunque surgieron diferentes respuestas durante toda la segunda mitad del siglo XX, no se innovó en las características del plan como herramienta para la planeación de la ciudad ya que aún se seguía considerando a la ciudad como un ente estático.

Es precisamente en esta característica donde se considera a la ciudad bajo cuatro aspectos y sus instrumentos son rígidos donde surge la principal crítica a la planeación urbana surgiendo respuestas que van hacia lo plural y diverso de las ciudades, tal es el caso de la Planeación Urbana Posmoderna el cual se menciona en el segundo subcapítulo.

Sandercock, Capel (2002), Soja y Un-Habitat (2009) coinciden en que se debe de tomar a la posmodernidad para reflejarla en la práctica y herramientas de la planeación urbana en la actualidad. Además que esta crítica se enfoca en los países en desarrollo ya que según Un-Habitat (2009) actualmente tienen problemas con sus enfoques de planeación urbana.

En el tercer subcapítulo Un- Habitat (2009) hace referencia a siete enfoques posmodernos de planeación urbana los cuales han surgido como herramientas de gestión que incorporan una reforma conceptual e instrumental que han hecho frente a desafíos y fenómenos en algunas ciudades donde se tenían problemas con sus enfoques, tal es el caso de la Planeación Estratégica de Ciudades y una de sus variantes el *bottom up*, este enfoque servirá como aporte para el caso de estudio que se realiza en esta investigación.

El cuarto subcapítulo se realizan reflexiones sobre la crítica a la PLUM y los nuevos enfoques complementarios a esta disciplina, tal es el caso de la Planeación Estratégica de Ciudades y el *bottom up*.

2.1. CRÍTICA AL MODELO RACIONAL DE LA PLANEACIÓN URBANA MODERNA

Uno de los principales y primeros críticos del urbanismo racionalista fue Henry Lefebvre quien consideró que al diseñar los barrios sin calles, como los diseñaba Le Corbusier, se evitaban las funciones sociales de información, simbólicas y esparcimiento (Capel, 2002).

Lefebvre (1978) crítica la ideología urbanística en la que se basó la Carta de Atenas y los CIAM, menciona que la Carta de Atenas es únicamente un análisis funcionalista teniendo en cuenta que sólo define las necesidades humanas en cuatro aspectos: habitar, trabajar, circular, cultivar el cuerpo y el espíritu (ocio), y estas se reflejan al momento de separar cada uno de los espacios donde los individuos realizan sus actividades: zona de trabajo, zona de habitar, zona de compra, zona de aprender y zona de diversión, olvidándose de la calle o el espacio público. Por lo que refuta las ideologías y modos de hacer planeación puesto que es imposible que el espacio urbano sea tan claro, ordenado y comprensible.

Lefebvre (1978) observa los componentes del espacio urbano como las conexiones de las relaciones humanas y los contextos en que se dan ocasionando fenómenos urbanos los cuales deben de analizarse a través de un modelo de realidad urbana donde la misma realidad no se maneje como cosa estática y donde la estrategia para reforma urbana tenga apoyo social y fuerzas políticas para operar.

Es importante mencionar que después de la Segunda Guerra Mundial la ciudad racional fue la base para la reconstrucción y superación económica durante los años 30 impulsando un desarrollo sostenido, caracterizado por la elaboración e implementación de grandes planes, como resultado y reflejo de la Carta de Atenas, en este contexto, se considera que la planeación urbana vivió su época dorada

alcanzo plenitud y el reconocimiento como instrumento de desarrollo urbano (Fernández, 2006).

Los planes que se desarrollaron durante este contexto, su objetivo principal era ordenar principalmente el desarrollo urbano orientando y delimitando el crecimiento espacial de la ciudad, teniendo una mayor influencia del interés particular de la propiedad privada y no los intereses de la población a través del control y de la intervención pública del suelo urbano (Fernández, 2006; 24).

Después de los años cincuenta se produjeron transformaciones importantes principalmente en países desarrollados, desbordando el sistema clásico de planeación urbana, Hall (1996) menciona algunas de las circunstancias que comprometieron a la planeación urbana y sus instrumentos como lo fue el *baby boom* y *boom* económico aunado a la utilización masiva del automóvil y un proceso de suburbanización que dejaron entrever que el antiguo sistema de planeación pensado para un mundo estático ya no era suficiente.

Surgieron otras críticas al cuestionarse la rigidez del carácter racional de la planeación urbana a finales de los años sesenta porque tampoco reflejaba la situación u objeto a planificar completamente, aunque se había redefinido como un instrumento de carácter normativo-instrumental, esto no se reflejaba en la práctica, demostrando el desconocimiento de la ciudad y sus problemas (Gutiérrez, 2012).

Se intentó transformar el modelo anterior de planeación urbana a un enfoque más científico mediante la incorporación de complejos modelos matemáticos y bajo el enfoque de sistemas (Fernández, 2006).

Mediante el dinamismo de las nuevas tecnologías, aceptando a las ciudades y regiones como sistemas complejos, optando por la elaboración de sistemas de guía

y control entendiéndose a la planeación urbana como un proceso de control y supervisión continuo de estos sistemas (Hall, 1996).

Entendiéndose por primera vez a la planeación urbana como un sistema activo pero consideraba a la ciudad como un ente pasivo debido a que en la práctica la implementación de estos sistemas y modelos así la hacían ver. Aunque a diferencia de los planes maestros que exclusivamente fijaban usos de suelo a través de objetivos fijos, hubo un cambio en el concepto de planeación urbana considerándola como un proceso que implicaba una revisión constante de objetivos, pronósticos y estrategias. Pero a pesar de considerarse como un proceso a la planeación urbana, estos nuevos planes parecían ante proyectos donde dicho proceso de planeación era independiente de lo que se estaba planificando (Hall, 1996).

Un ejemplo de los sistemas que se aplicaron en las ciudades fueron los modelos de tráfico y transporte utilizados por ingenieros, éstos combinados por primera vez con las técnicas de uso de suelo propició el desarrollo de modelos de actividades y uso de suelo, los cuales arrojaban información sobre la relación entre empleo y transporte convirtiéndose en una herramienta del planificador (Hall, 1996).

Se generó así una importante transformación del pensamiento planificador que Taylor describe en cuatro puntos principales (Gutiérrez, 2012):

1. El enfoque físico de la ciudad cambia por uno en el que la ciudad es vista como un sistema en constante movimiento y que depende e interactúa con un sistema más amplio y complejo;

2. Mientras los planificadores pensaban y analizaban la ciudad en términos predominantemente físicos, se incorporó a la perspectiva de los sistemas el análisis de variables económicas y sociales;
3. Dado el carácter funcional que las ciudades iban adquiriendo, se cambia el estado final-idea plasmado en el *blueprint* sustituyéndose la noción de proceso con la figura del *master plan*;
4. En la medida en que la ciudad se tornaba más compleja en su análisis, la planeación urbana adquirió un carácter científico, observó la necesidad de incorporar distintos métodos y herramientas de análisis complementarios basados en procedimientos racionales asociados con el método científico y técnicas de análisis matemático y estadístico.

Gutiérrez (2012) afirma que desde diferentes ámbitos la planeación urbana fue cuestionada y criticada por lo que el enfoque de sistemas emerge para dar respuesta a las críticas anteriores. Esta afirmación se basa en autores como Hall, Sandercock y Taylor, los cuales señalan que ante la emergencia del enfoque de sistemas y pensamiento racional hacia 1960, se da una ruptura con la tradición físico - espacial de la planeación urbana de posguerra.

La implementación del enfoque de sistemas ocasionó una importante transformación en la concepción que se tenía de la planeación urbana pasando de ser un ejercicio basado en diseño a otro de análisis y control de sistemas entendidos como elementos interconectados que se relacionan entre sí y que forman parte un sistema más complejo.

No obstante aunque se quiso innovar la PLUM, los métodos de intervención en el territorio fueron los mismos planes por lo que la crítica a este modelo racionalista

se dio además en toda la planeación urbana haciendo énfasis en la elaboración de los planes, por ejemplo Capel (2002) menciona que los planes elaborados eran ambiciosos o irreales como los realizados durante la segunda guerra mundial, se aceptó que estos planes no tenían mecanismos para resolver conflictos inesperados surgidos por el propio planteamiento y que uno de los problemas de estos planes era la burocracia que administraba la toma de decisiones.

Confirmando que la falta de un plan que corresponda con la ciudad a planificar únicamente agrava los problemas urbanos, según Capel (2002) sólo contribuye a difundir de forma irresponsable e inadecuada ocupación del suelo.

Allmendinger (2002) señala que la planeación urbana se ha estancado entre la modernidad y la posmodernidad, por lo que necesita cambiar y ser más consciente de las relaciones de poder y más sensible en las demandas y necesidades a nivel local. Esta idea, bajo la visión de postmodernidad, también la desarrolla Sandercock (1998) quien identifica cinco pilares que caracterizan a la PLUM, descritos a continuación:

1. Planeación - ciudades y regiones- es considerada como la realización de políticas públicas a través de decisiones racionales. Como el desarrollo de una visión a futuro y la instrumentación racional en la evaluación de opciones y alternativas;
2. La planeación es más efectiva cuando es comprensiva. En lo relacionado con la legislación refiriéndose a una multifuncionalidad respecto a los planes espaciales;

3. La planeación es un arte y una ciencia, basada en la experiencia pero enfatizándolo en la ciencia;
4. La planeación es parte de un proyecto de modernización a través de un estado progresista con tendencias reformistas y está separado de la economía;
5. La planeación opera en el interés público y la educación de los planificadores debe identificar estos intereses (Sandercock, 1998; 27).

Estos cinco pilares estaban en función de la modernización los cuales se refieren al crecimiento material como progreso, al régimen fordista (producción en masa) y la acumulación del capital. En otras palabras, estaba en función de la revolución industrial y capitalismo, por lo que reconoce que los tiempos han cambiado por lo que es necesario un cambio de paradigma dirigido a una planeación contemporánea acertada.

La principal crítica a la planeación urbana, como se puede observar en este primer subcapítulo es la rigidez de cómo esta observa los fenómenos urbanos y como los plasma en su herramienta que es el plan.

Así como se observa desde mediados del siglo XX con Lefebvre como uno de los primeros críticos a la PLUM Capel (2002) y Allmendinger (2002) reconocen que la planeación urbana se ha estancado en el enfoque moderno, necesitando un cambio en este enfoque para dar respuesta a las nuevas dinámicas de las ciudades y Sandercock (1998) identifica las principales características que para ella son las responsables de este estancamiento mencionando que deben ser demolidos debido a que los recientes procesos de cambio urbano se vislumbran como una

composición más diversa de la creciente demanda urbana y por un enfoque más heterogéneo.

2.2. PLANEACIÓN URBANA POSMODERNA

Como resultado de esta crítica a la PLUM, Sandercock (1998) desarrolla un enfoque postmoderno de planeación urbana, la autora reconoce que la planeación urbana debe ir hacia lo plural y diverso de la sociedad, su enfoque identifica cinco principios, los cuales considera que son necesarios para crear un nuevo orden urbano uniendo con debates acerca de gobernanza urbana y planeación urbana:

1. Justicia social: justicia de género
2. La política de la diferencia: políticas de inclusión
3. Ciudadanía: la ciudad como inclusiva de diversidad étnica y cultural
4. El ideal de la comunidad: reformular el concepto de comunidad reconociendo la multiculturalidad
5. De los intereses públicos a la cultura cívica: menciona que los intereses públicos se deben de convertir heterogéneos y que las políticas públicas sean inclusivas y plurales (Sandercock, 1998; 183).

Estos principios deben tener implicaciones en la práctica de la planeación urbana, los planificadores deben de tomarlos en cuenta al momento de formular los planes, retomándolos como ideas y objetivos dentro del plan.

Las razones por las cuales deben de ser demolidos los primeros pilares son: se reconoce un proceso de cambio sociocultural el cual replantea a las ciudades y

regiones los cuales no fueron tomados en cuenta por el modelo de Chicago, la segunda razón es que los ciudadanos se han rebelado contra este modelo de planeación, la tercera razón es que ha avanzado la teoría social en humanidades y ciencias sociales en los últimos 20 años poniendo en cuestión elementos fundamentales de naturaleza epistemológica y por último, los constructores de la ciudad modernista la observaban como una metáfora a cual era como una máquina, lo cual es totalmente erróneo descontextualizando a la ciudad (Sandercock, 1998).

Soja (1997) menciona que la planeación urbana y los planificadores deben de tomar a la postmodernidad como una ventaja para nuevas posibilidades y oportunidades y evitar las tendencias progresistas que desvían la atención de lo real, tanto la planeación urbana teórica y práctica deben de coincidir y reconstruir conceptualmente y prácticamente el proyecto de desarrollo, que es su principal propuesta.

Es importante tomar en cuenta los grandes cambios demográficos, las diferenciaciones en las estructura sociales, la división internacional del trabajo, los modos de producción y las formas de reproducción social para la elaboración de nuevas propuestas para la planeación de los territorios (Roch, Fernández y Sevilla, 2011).

Organismos internacionales como la ONU, reconocen en sus programas como Un-Habitat (2009) que los sistemas de planeación urbana en los países en desarrollo son la causa de muchos de sus problemas urbanos siendo la que da como resultados la pobreza urbana y la exclusión social.

Se reconoce que los procesos de urbanización se han dado con la característica de un crecimiento acelerado, los cuales traen como consecuencia distintos fenómenos

que se presentan en las ciudades del Siglo XXI como el cambio climático, cambios económicos como la globalización, cambios institucionales y socio espaciales que por la magnitud con que se presentan se enfrentan a una nueva crisis, donde los métodos y técnicas de planeación urbana ya no son suficientes para lograr encararlos puesto que usualmente están basados en enfoques utilizados durante al menos todo el siglo XX los cuales tenían su base en los modos de producción capitalista (Un-Habitat, 2009).

Haciendo más evidente la crisis a la planeación urbana y la necesidad de la búsqueda de nuevas alternativas de planeación urbana, Un- Habitat (2009) ha observado que principalmente, países en vías de desarrollo, son los que actualmente se encuentran en problemas con sus enfoques de planeación urbana que además de sufrir una ruptura en sus marcos teóricos y prácticos, reconoce que las ciudades ya no son las mismas que en siglos anteriores, donde los modos de producción definían su estructura urbana, diseño y planeación, además en la actualidad han surgido otros factores que antes no eran de importancia, o que simplemente no se consideraban, como son: cuestiones relacionadas con el diseño e instrumentación de la política ambiental, reestructuraciones económicas y sociales, que en suma han incidido en los procesos institucionales y sociales de las urbes.

Para Un- Habitat (2009) los desafíos a los que se enfrentan las ciudades y que la planeación urbana, debe dar respuesta son:

- ❖ Retos ambientales. Como el cambio climático, la dependencia de combustibles fósiles y del uso de automóvil;
- ❖ Retos demográficos. La rápida urbanización y la multiculturalidad en las ciudades;

- ❖ Retos económicos. Enfoques orientados al mercado, así como la creciente informalidad de las actividades económicas;
- ❖ Desafíos socio espaciales. Como las desigualdades sociales y espaciales que se observan en el tejido urbano no planificado y peri urbanizaciones.

Así como Matizwua - Mangiza (2009) también señala que la planeación urbana debe de ser renovada y direccionada a los emergentes cambios urbanos, relacionados con el cambio climático, la rápida urbanización, la pobreza, la informalidad y la seguridad.

Mientras que Un- Habitat (2009) menciona que la planeación urbana y sus herramientas de gestión gestion incorporen esfuerzos de reforma conceptual e instrumental para hacer frente a los desafíos y fenómenos de las ciudades del siglo XXI, mediante una gestión positiva del desarrollo urbano el cual ya no únicamente debe dejarse en manos de los mercados, sino que requieren adoptar enfoques con instrumentos eficaces y eficientes del cambio urbano, haciendo que los enfoques de planeación urbana sean enfocados a los retos mencionados anteriormente.

Se argumenta que el enfoque de la PLUM no es compatible con el nuevo papel de los gobiernos locales, los cuales involucran a la comunidad en sus decisiones y se han vuelto facilitadores y conductores de una buena planeación urbana (Un-Habitat, 2009).

Debido a las críticas y a los cambios globales descritos, han surgido importantes transformaciones en los gobiernos a nivel local en varias partes del mundo mostrándose como ejemplos de planeación urbana exitosa caracterizándose por ser procesos y herramientas más participativos, flexibles, estratégicos y sobretodo orientados a la práctica (Un- Habitat, 2009).

Un-Habitat (2009) retoma siete enfoques innovadores de planeación urbana los cuales han tenido el objetivo principalmente de contrarrestar los problemas y fenómenos actuales de la ciudad. Estos enfoques son:

1. Planeación Estratégica de Ciudades y sus variantes
2. Nuevas formas de ordenación del territorio para integrar al gobierno
3. Enfoques para la regularización y el manejo de la tierra
4. Participación y procesos de alianzas
5. Enfoques que promocionan agencias internacionales enfocados a abordar preocupaciones urbanas sectoriales
6. Nuevas formas de planeación maestra
7. Planeación destinada a la producción de nuevas formas espaciales (Un-Habitat, 2009)

Cada uno de los enfoques fueron concebidos y puestos en práctica bajo su propio contexto urbano por lo tanto se debe de tener cuidado ya que uno de los principales problemas y causantes de los efectos negativos de la PLUM es trasladar los enfoques de un contexto a otro sin observar la naturaleza variada de las diferentes sociedades urbanas.

Sin embargo, estos enfoques surgen como ideas que pueden ser considerados en otras realidades, al observar los elementos en común los cuales a menudo quedan fuera del control de los planeación y sus herramientas, como la característica de ser mas estratégicos, flexibles, enfocados a la acción e implementación de proyectos

sectoriales, vinculados a las políticas oficiales, enfocarse en nuevas figuras urbanas como ciudades en el posicionamiento global, protección al medio ambiente, desarrollo sostenible, inclusión social e identidad local. Es importante tener en cuenta que desempeñan un papel integrador en la formulación de políticas y gestión urbana para coordinar los planes y más atención al proceso de planeación (Un-Habitat, 2009).

2.3. NUEVOS ENFOQUES DE PLANEACIÓN URBANA POSMODERNA

El enfoque de la PLUM se han caracterizado por su acción limitada sobre el territorio de algunos países latinoamericanos haciendo que los instrumentos de desarrollo urbano se vuelvan obsoletos ante las dinámicas de las ciudades y sus fenómenos actuales quedando como simples documentos que no toman relevancia en la toma de decisiones urbanas.

El abandono de la innovación en los instrumentos de desarrollo urbano ha llevado a tener un mayor énfasis en los elementos de esta disciplina, como la estrategia y la implementación de un marco más flexible. En la actualidad el énfasis de esta disciplina esta en dar dirección a los procesos urbanos en lugar de la búsqueda del control de una función, como el *zoning* o cumplir con una idea determinada (Healey, 1997 en Cullingworth y Nadin, 2006).

En este sentido, la Planeación Estratégica de Ciudades es uno de los enfoques emergentes de planeación urbana identificados por el Programa Hábitat y se caracteriza por ser un proceso que proporciona una interesante reflexión de experiencias ofreciendo enseñanzas que valen la pena considerar para su aplicación en otros contextos.

2.3.1. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y *BOTTOM UP*

La planeación estratégica surge durante las décadas de 1980 y 1990 especialmente en Europa Occidental y en Estados Unidos de América (Un-Habitat, 2009; Fernández, 2006). Los antecedentes de este enfoque han puesto las bases teóricas de la planeación holística de ciudades, la cual pretendía transformarse en un nuevo modelo de administración pública bajo principios rectores, procesos operativos e instrumentos analíticos sobre todo del sector empresarial (Fernández, 2006).

La aplicación de la planeación estratégica en las ciudades, respondió a la satisfacción de una serie de necesidades en las comunidades como las demandas sociales, la participación y la transparencia en los procesos de planeación (Fernández, 2006).

La Planeación Estratégica de Ciudades se caracteriza por ser una forma de urbanismo, la cual:

- ❖ Es sensible a las demandas civiles por medio de la participación dentro del gobierno y la planeación;
- ❖ Se coordinan e integran políticas económicas, de infraestructura y sociales en el espacio urbano, lo cual le brinda a la ciudad un espacio dentro de la economía global; y
- ❖ Dentro de su implementación se adoptan posturas para la protección de recursos, medio ambiente y conservación del patrimonio (Un-Habitat, 2009).

Como enfoque dentro del ámbito urbano, brinda soluciones a problemas complejos combinando visiones estratégicas a corto plazo, los objetivos tratan de articular

una lógica más coherente para la regulación del uso de la tierra, la protección de los recursos, la orientación de la acción y una gobernanza más abierta introduciendo conceptos como sostenibilidad y regeneración urbana (Albrechts, 2004).

Las características del proceso de la planeación estratégica se centran en cuatro conceptos, identificados por Fernández (2006) primero se propone la conceptualización, en la que se integran visiones sectoriales, equidad, competitividad y sostenibilidad para lograr una visión a largo plazo y compartida.

Segundo, el análisis dentro del cual se consideran aspectos importantes del entorno se comprenden las relaciones que se dan entre ciudades, la configuración de una oferta urbana competitiva y se hace un énfasis en la prospectiva que se quiere para la ciudad.

En tercer lugar, se integra la proposición con la concentración de temas críticos y la orientación a la acción que finalmente se da en la implantación con flexibilidad de decisión, participación de todos los agentes locales y modernización de la administración.

Otro punto importante es entender el entorno en que las comunidades urbanas tienden a tener transformaciones tanto políticas como socio espaciales, lo que se refleja en la flexibilidad en las decisiones que se mencionan en los planes haciéndolos dinámicos y flexibles ante la definición de los objetivos y acciones.

La herramienta de acción de la planeación estratégica en las ciudades es el plan estratégico urbano, Bazant (2011) lo define como un instrumento de gobernabilidad urbana entre sociedad y gobierno que al igual que Fernández

(2006) y Albrechts (2004) pretende la sustentabilidad de la ciudad mediante las variables sociales, económicas, funcionales y ambientales.

La aplicación del plan estratégico tiene una metodología para su elaboración que se caracteriza por ser un proceso continuo, coordinado, participativo y comunicacional. Este plan surge de una decisión colectiva entre los líderes de la comunidad y los técnicos de la planeación urbana, bajo una visión a largo plazo del plan, al no ser producto de un equipo municipal determinado se transforma en un proyecto común de toda la comunidad y se desarrolla a lo largo de varias administraciones políticas, ya que la planeación estratégica no tiene un carácter tecnocrático sino democrático (Fernández, 2006).

En resumen, la Planeación Estratégica de Ciudades es la encargada de la articulación y orientación de los procesos de planeación económica, social y física mediante proyectos sectoriales. En sí, no sustituye los procesos de planeación tradicionales sino que los complementa y los mejora (Fernández, 2006). Un-Habitat (2009) agrega que la Planeación Estratégica de Ciudades se centra en el proceso de toma de decisiones enfocadas a lo social, ya que sin esto se estaría retomando de nuevo formas urbanas inadecuadas.

2.3.2. *BOTTOM UP*

En la actualidad han surgido diversos enfoques de planeación estratégica. Uno de ellos es el caso del *bottom up* el cual permite cierto grado de flexibilidad en la planeación desde el nivel local ya que está basada en la participación ciudadana, convirtiéndose en una parte crucial para los instrumentos y normas de planeación urbana (Pissourios, 2014).

El primer antecedente del *bottom up* surgió en la década de los años 60, como consecuencia de los errores de la Planeación Urbana Modernista observados por Jane Jacobs ya que ella sostenía que ese enfoque tenía una idea errónea de cómo funcionaba la ciudad (Wendt, 2009).

Wendt (2009) considera que Jane Jacobs creó un cambio de paradigma en la planeación urbana respetando la diversidad existente en las ciudades basándose en la observación y en conocer cómo percibían la ciudad los habitantes en lugar de adoptar teorías deductivas o planes maestros ya que para ella era un error dejar en manos a los planificadores la planeación sin tomar en cuenta a los ciudadanos.

Por su parte, Pal (2008) describe el surgimiento de las primeras ideas del *bottom up* con Friedmann y Thomas Jefferson quienes observaron que existían problemas a nivel rural que únicamente podían arreglar desde la escala local e ir subiendo en niveles de administración más altos.

El mismo autor también ubica el modelo que propone Amitai Etzioni, el cual tiene una orientación social donde la población hace demandas y el estado debe de responder siendo el estado quien construye, con participación ciudadana, una base consensual para la realización de sus políticas.

Pissiurios (2014) define el *bottom up* como un proceso de participación ciudadana directa y comprometida que va mas allá de la propuesta y decisión sobre recursos públicos ya que se incide en la toma de decisiones dando la oportunidad de la construcción de proyectos con necesidades reales de la población.

Por su parte, Freire (2006) lo define como estrategias de gestión urbana basadas en la comunidad siendo contraria a la planeación centralizada (donde los gobiernos locales son los que se encargan del diseño y control de la planeación urbana),

mirando hacía el conocimiento local simplificando las propuestas ya que el *bottom up* debe de crear condiciones para que los ciudadanos desarrollen su capacidad innovadora y emprendedora.

Pal (2008) identifica algunas características del *bottom up*: primero, la consolidación de planes mediante un proceso ascendente; desde el individuo, el nivel doméstico, a un nivel de barrio, municipal, metropolitano, estatal e incluso nacional e internacional; segundo, cada nivel está pensado en intervenir de una manera que apoye las medidas adoptadas por los niveles inferiores de administración.

Esta estrategia se apoya en la planeación participativa, la cual es un proceso por el cual una comunidad se compromete a llegar a un objetivo socio-económico, realizando un diagnóstico de sus problemas y un curso de acción para resolverlos. Entonces, en este enfoque los expertos entran sólo como facilitadores del proceso.

La principal característica de este enfoque es que la comunidad tiene un rol fundamental en la construcción de su entorno y ciudad, ya que hace valer sus valores, intereses e inquietudes siendo capaz de intervenir en los procesos de la toma de decisiones (Pal, 2008: Roitman, 2008).

2.4. REFLEXIONES SOBRE LA CRÍTICA A LA PLANEACIÓN URBANA MODERNA Y NUEVOS ENFOQUES DE PLANEACIÓN URBANA POSMODERNA

En este capítulo, el objetivo fue observar cómo se fueron desarrollando las diferentes críticas a la PLUM el porqué surgieron y que fue lo que dio paso a nuevas formas de Planeación Urbana Posmoderna.

La crítica a la planeación urbana surgió con Lefebvre (1978) quien crítica la ideología en que se basaba la Carta de Atenas ya que de acuerdo a ella la ciudad se tenía que planificar exclusivamente en cuatro aspectos que hacían referencia a las necesidades humanas zona de trabajo, zona de habitar, zona de compra, zona de aprender y zona de diversión, observando que se olvidaba de la calle y del espacio pública haciendo que el espacio urbano fuera claro, ordenado y comprensible, lo cual para él era imposible debido a que las conexiones urbanas y los contextos de las ciudades interactuaban directamente.

La Carta de Atenas fue útil por un tiempo en el contexto de posguerra después de la Segunda Guerra Mundial en Europa y Estados Unidos pero a mediados del siglo XX según Hall (1996) se desbordó el sistema clásico de la planeación urbana debido cuestiones demográficas que ocasionaron fenómenos urbanos que no estaban considerados ni se abordaban en las herramientas de PLUM.

Según Fernandez (2006), Hall (1996) y Taylor (Gutiérrez, 2012) se incorporaron nuevos enfoques y tecnologías como el enfoque en sistemas al proceso de planeación urbana como modelos matemáticos aplicados a la ciudad transformando el pensamiento planificador pero no sus herramientas como el plan. Pero a inicios del siglo XXI Allmendinger (2002), Sandercock (1998), Un- Habitat bajo un enfoque posmoderno municianan que es necesario un cambio que refleje los nuevos retos de las ciudades del siglo XXI

Este nuevo enfoque de planeación tiende a ir hacia lo plural y diverso de las ciudades y sociedades actuales reflejando en la toma de decisiones y al momento de la formulación de planes.

Para esta investigación es importante lo que Un-Habitat (2009) ha observado en países en vías de desarrollo y latinoamericanos, menciona que en ellos hay una ruptura de sus enfoques de planeación urbana ya que siguen bajo un enfoque moderno haciendo necesaria la innovación de estos enfoques dando a conocer siete enfoques de Planeación Urbana Posmoderna los cuales se caracterizan por que han surgido desde los gobiernos locales transformando a la planeación con procesos y herramientas flexibles, estratégicos y orientados a la práctica, como por ejemplo la Planeación Estratégica de Ciudades y una de sus variantes el *bottom up*.

Derivada de la crítica que menciona Un-Habitat (2009) sobre la situación de los países latinoamericanos se contextualiza la realidad sobre los enfoques de planeación urbana en México para conocer si están bajo un enfoque modernista.

CAPÍTULO III. PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

Una de las críticas al enfoque planeación urbana menciona que países Latinoamericanos están estancados en el enfoque de PLUM, uno de los objetivos de esta investigación y del capítulo es un análisis histórico sobre el surgimiento de la planeación urbana en el país y porqué sus herramientas tienen las características de estar en un enfoque moderno y racional.

Este capítulo se conforma por cinco subcapítulos; el primero menciona los antecedentes de la planeación urbana en México, en el segundo subcapítulo se aborda su consolidación como ejercicio público de la PLUM en el país con los primeros planes reguladores en la ciudad de México.

En el tercer subcapítulo, se contextualizan las características de la PLUM influenciadas desde el contexto internacional reflejadas principalmente en la Ciudad de México a través de las reflexiones y acciones del Arquitecto Carlos Contreras durante la primera parte del siglo XX, las cuales tuvieron su principal concepción teórica en la Carta de Atenas y los CIAM.

En el cuarto subcapítulo, se reflexiona sobre el enfoque de PLUM observando que todavía se encuentra bajo el enfoque moderno documentando la institucionalización de la planeación urbana en el país, se mencionan las bases normativas sobre planeación urbana en México durante la segunda parte del siglo XX y en la actualidad (siglo XXI), iniciando con la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) así como las normas que condicionan el contenido de los Planes de Desarrollo Urbano en México.

También este cuarto subcapítulo aborda la institucionalización en el Estado de México, tiene como propósito observar la evolución de la base normativa en el

Estado de México sobre el desarrollo urbano y las metodologías de los planes de desarrollo urbano que condicionan su contenido.

En el quinto subcapítulo se realizan las reflexiones referentes a la necesidad de encontrar nuevos enfoques posmodernos que complemente a la PLUM, para dar respuesta a los fenómenos que acontecen las ciudades del siglo XXI en México tal es el caso de la conducción del desarrollo metropolitano desde lo local por medio de los instrumentos de desarrollo urbano.

3.1. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN URBANA MODERNA EN MÉXICO

Durante la restauración de la república se observan las necesidades y carencias que rodean al contexto social y territorial principalmente en la Ciudad de México. La reorganización de la ciudad se da bajo la administración de Porfirio Díaz quien tenía por objetivo principal que la Ciudad de México tuviera las características de una metrópoli moderna generando la consolidación de instituciones y un cambio en la imagen a través de la renovación y ampliación de calles, avenidas y edificaciones.

De Gortari (1987) afirma que después de la restauración de la República y durante el régimen de Díaz, durante la segunda parte del siglo XIX, se cimentaron algunas características fundamentales del sistema urbano por que se pretendía colocar a la capital de México como pieza estratégica del país.

Para insertar a la Ciudad de México dentro de la modernidad significaba circular en grandes avenidas, bellos edificios, conseguir empleo con remuneración estable para lograr ejercer el poder de compra que dictaba el capitalismo y lograr cierto nivel de comodidad como transitar en calles sin fango para evitar enfermedades (Sánchez, 2013).

Se iniciaron una serie de proyectos con el fin de mejorar la capital de la república con lo referente a sistemas de infraestructura, apertura de calles, avenidas y nuevos espacios habitacionales en la ciudad, creación de áreas verdes y construcción de un importante equipamiento, por supuesto en su conjunto ello reflejaba el núcleo de conocimientos acumulados en los profesionales ligados a los problemas de la ciudad respecto al urbanismo (Sánchez, 2013; 106)

Además se refuerza el proyecto político de orden y progreso destacando en el fundamento urbanístico de Porfirio Díaz donde se intensificaron construcciones, se ampliaron las calles y se realizaron los primeros boulevares que atravesaron a la ciudad, por lo que se observa un nuevo modelo de ciudad rebasando los límites del casco urbano fracturando completamente a la ciudad de corte colonial, y a finales del siglo XIX un nuevo estilo urbanístico así como arquitectónico. Aunque ya se observaban las influencias del movimiento moderno en las acciones antecedentes al régimen Porfirista, De Gortari (1987) afirma que es cuando se inicia la modernidad urbana en el país.

Durante el mediados del siglo XIX e inicios del XX, no existieron organismos y bases jurídicas para la atención de problemas urbanos, por lo que los proyectos que destacaron durante el régimen de Porfirio Díaz fueron a base de experiencias que personajes como médicos, arquitectos y urbanistas traían del extranjero, los proyectos más representativos fueron desarrollados en la Ciudad de México (Sánchez, 2013; 160):

- ❖ El saneamiento de la Ciudad de México a partir de estructurar y ejecutar los proyectos para renovar e introducir nuevas atarjeas, en particular en el centro para extraer el agua de la ciudad y de partes aledañas con la construcción del gran canal;
- ❖ La realización de una serie de obras de equipamiento administrativo, educativo, hospitalario;
- ❖ La propuesta de delimitación de áreas verdes y reservas forestales, así como la creación o renovación de jardines;

- ❖ La renovación y reproducción de la ciudad con la creación del ayuntamiento, donde destacan estudios relacionados con la funcionalización de la promoción del ensanche de vías públicas, proyectos de nuevas avenidas, el control en las alturas de las edificaciones y planeación de colonias.

Lo que se destaca durante este periodo fue la intervención de los llamados higienistas, estudiosos sobre urbanismo así como médicos que introducían ideas de Europa y Estados Unidos a México con el fin de contribuir a la idea de mejora y reorganización de la ciudad además de insertarla en condiciones de las metrópolis modernas de Europa y Estados Unidos.

3.2. PLANEACIÓN URBANA MODERNA EN MÉXICO

La preocupación por restaurar al país después de la Revolución Mexicana ocasionó una serie de reflexiones, ideas y acciones para resolver los problemas dejados en el territorio y de nuevo insertarlo dentro de la modernidad durante el la primera mitad del siglo XX.

Debido a que la principal promesa de la Revolución Mexicana fue la mejora de la calidad de vida de todos los habitantes, al reorganizar la ciudad se realizaron una serie de gestiones e instrumentaciones desde el ámbito de la planeación urbana como reglamentos y acciones donde participaron ayuntamientos, principalmente el del Distrito Federal, y profesionales.

Desde el contexto internacional las reflexiones sobre planeación urbana durante finales del siglo XIX e inicios del XX estaban dirigidas a nuevas respuestas sociales y territoriales exigiendo una nueva condición de la ciudad, los trabajos que sobresalían fueron: las intervenciones de Haussmann en París, el ensanche de

Barcelona, Howard y su Ciudad Jardín y eventos académicos como la Conferencia Internacional de Planeación Urbana en Nueva York donde se dio a conocer el Plan Regional de Nueva York. Estos trabajos influenciarían las acciones e instrumentación que durante este periodo se tomaron en México.

Una de las primeras contribuciones que dejaría la Revolución Mexicana fue la Constitución de 1917 donde se estableció la importancia del desarrollo de la región y de lo urbano consolidándose una visión futura del orden social, económico y territorial y donde derivaron leyes de ordenamiento territorial. Sin embargo estas se dieron medio siglo después de la promulgación de la Constitución (Chavéz, 1996).

No obstante, fue durante la primera mitad del siglo XX cuando se consolidan las ideas modernas sobre planeación urbana en el país, siendo el Arquitecto Carlos Contreras uno de los primeros precursores debido a que trajo algunas ideas sobre planeación urbana de Europa y Estados Unidos, dando importancia de nuevo a la Ciudad de México.

Carlos Contreras utilizó los periódicos de mayor divulgación en el país para la difusión de ideas sobre planeación urbana, además de impartir conferencias en los ayuntamientos de las principales municipalidades. El objetivo de la divulgación sobre temas de planeación urbana era concientizar acerca del problema nacional debido a la falta de ella en el país.

Un ejemplo fue la publicación que se realizó en el año 1925 en el periodo *El Universal*, donde el arquitecto propuso un proyecto para reorganizar al país, este proyecto constaba de dos partes: 1) establecer en la Ciudad de México un departamento encargado de la planeación de la república y 2) el departamento debía de desarrollar un Plan Nacional para la Republica Mexicana.

En 1927 el arquitecto fundó la Revista Planeación, surgió de la necesidad de conceptualizar la disciplina y dar a conocer sus procesos y herramientas como la zonificación, vialidades y cuestiones de arquitectura. Se difundían ideas para la organización y planeación del país y de la Ciudad de México. Esta revista publicó durante el periodo de 1927 y 1936, se dividió en dos épocas, la primera dirigida por el fundador, se publicaron 14 números y la segunda época dirigida por el ingeniero Enrique. E. Schulz, en esta segunda época sus contenidos se caracterizaron por dar a conocer lo que acontecía en otras partes del mundo y en el país en cuanto a la disciplina (Sánchez, 2008).

La primera época de la revista se caracterizó por que surgieron nuevas ideas entorno a la organización del territorio nacional y de sus ciudades, convirtiéndola en uno de los foros donde el mismo Contreras desarrollaba ideas y reflexiones sobre la disciplina que después se vieron reflejadas en el primer Plano Regulador de la Ciudad de México y sus Alrededores donde se expresó la vida funcional y fisiológica de la ciudad, su circulación, la parte moral, espiritual y algunos problemas educativos y sociales además del establecimiento de normas para el desenvolvimiento de la ciudad a través de zonificación y con una visión a futuro (Sánchez, 2003).

Es importante destacar que la creación de la Revista Planeación funcionó como órgano de la Asociación Nacional para la Planeación de la Republica Mexicana (1927 - 1936), fue el medio de difusión para dar a conocer la nueva disciplina y herramientas que utilizaba.

Sin embargo existía un vacío institucional, no había un cuerpo técnico con poder político que realizara, ejecutara y controlara proyectos y actividades sobre planeación urbana por lo tanto en 1929 surgió el Departamento del Distrito Federal como sustento legal de los ejercicios de planeación que después tomó el cuerpo de

la Comisión de Planeación del Distrito Federal que realizó el Plano Regulador de la Ciudad de México y sus Alrededores en 1930 (Sánchez, 2002).

A su vez se creó el Comité del Plano Regulador de la Ciudad de México y sus Alrededores, el cual tenía que promover leyes y planos reguladores de distintas ciudades de México. El arquitecto Carlos Contreras, también fue pionero en la realización del Primer Congreso Nacional de Planeación en 1930.

El Comité del Plano Regulador de la Ciudad de México y sus Alrededores influyó para intervenir en la urbe, su tarea fue dirigir los trabajos y estudios para realizar diferentes planos, como el Plano Regulador del Valle de México y normas como la Ley de Planeación General de la República, la Ley de Zonificación y Planeación del Distrito Federal y Territorios de Baja California y Distrito Federal (Sánchez, 2008).

En 1933, se elabora el primer plano que Sánchez (2008) considera el primer plan, fue el Plano Regulador del Distrito Federal donde para su elaboración participaron diferentes profesionistas, se realizó un diagnóstico histórico, social, económico y cultural del territorio. Otra característica de este plano fue su estructura la cual tuvo influencia del *Regional Plan of New York and its Environs*.

La estructura se basó en diez índices:

1. Población;
2. Zonificación;
3. Sistema circulatorio y medio de transporte;
4. Sistema de parques, jardines, campos de juego, estadios, reservas forestales, cementerios y parques conmemorativos;
5. Servicios municipales;
6. La casa – habitación;
7. Recreación;
8. Arquitectura;
9. Financiamiento;
10. Legislación y conclusiones (Sánchez, 2008; 183).

En 1938 se celebró en México el *XVI International Housing and Town Planning Congress* (IHTPC) donde se propusieron soluciones para las ciudades como edificios de bajas densidades y defender la historia y lo estético de las ciudades.

El arquitecto Carlos Contreras y su impulso a la planeación urbana en México logró la construcción de un cuerpo conceptual y teórico de la disciplina, impulsó la creación de un grupo interdisciplinario que sustentó las prácticas de planeación urbana y apoyó la creación de un sustento legal que lograra el impulso de las intervenciones urbanas.

El contexto post revolucionario donde se dieron las anteriores reflexiones tenía la finalidad del resurgimiento de la Ciudad de México a través de la implementación de leyes, seminarios y planos reguladores. Si bien a los planos reguladores les faltó su instrumentación e implementación dejaron influencia directa para la realización de los siguientes planes y planos urbanos en México.

Las reflexiones anteriores impulsaron la creación del primer Plan Sexenal 1934 - 1940, el cual tenía su importancia en la distribución de las tierras y aguas de los centros de población. Después de la Segunda Guerra Mundial y la política desarrollista durante la década de 1950 junto con la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se promovió el desarrollo proyectos de planos reguladores tanto a nivel profesional como académico, estos planes fueron tan globales que no se pudieron incorporar a las dinámicas socio territoriales de las ciudades, considerando que eran generales e indicativos (Chávez, 1996).

A lo anterior, se agregó la carencia de un marco jurídico para el desarrollo urbano debido a que el enfoque fundamental de la Constitución de 1917 estaba dirigido a la solución de los problemas agrarios del país como principal problemática urbana observada en el momento de su promulgación.

Incluso así surgieron organismos para atender el desarrollo urbano a nivel federal como: la Secretaría de Urbanismo de la Secretaría de Patrimonio Nacional (SePaNal) en 1956 -1954 y Juntas Federales de Mejoras materiales, del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) y de Puertos. Esto tendría posteriormente repercusiones trascendentales en el proceso de planeación urbana a nivel nacional, debido a la falta de consideración de la dinámica urbana en el desarrollo nacional con poca preeminencia, ocasionando que los proyectos derivados de los organismos anteriores para atender el crecimiento urbano no tuvieran en la mayoría de los casos un seguimiento y evaluación (Chávez, 1996).

3.3. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN URBANA MODERNA EN MÉXICO

Mediante la imagen de los planos reguladores y la influencia de las reflexiones dadas durante la primera parte del siglo XX, se inicio en la segunda parte del siglo XX la formulación de planes con rubros sociales y económicos, llamándolos Planes Maestros de Desarrollo Urbano, los cuales supuestamente tenían una visión más dinámica, totalizadora e interdisciplinaria, con el deseo de modernizarse.

La institucionalización de la planeación urbana en México fue en 1976 cuando México se encontraba en el centro de una transformación urbano-rural, donde los asentamientos humanos 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 tres ciudades principales: México, Guadalajara y Monterrey (SAHOP, 1981).

Surge así la necesidad de realizar un marco jurídico administrativo para planificar el desarrollo de los asentamientos humanos, durante el sexenio del Presidente José López Portillo (1976-1982) 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 (SAHOP, 1981).

Las acciones que se realizaron tenían como objetivo 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 policéntrica.

El primer paso fue la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) promulgada el 26 de Mayo de 1976, a través de esta ley se establecieron por primera vez normas nacionales para la concurrencia entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, en otras palabras se articulo el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano, el cual consistió en la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano y su ejecución, tenía como objetivo dictar las medidas necesarias para facilitar el reordenamiento de los asentamientos humanos que 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, según el artículo 4to de la LGAH eran el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Planes Estatales de Desarrollo Urbano, PMDU y Planes de ordenación de Zonas Conurbadas (SAHOP, 1981).

Para la formulación y conducción de la LGAH se promovió la creación de la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Publicas (SAHOP) el 29 de Diciembre de 1976, dependencia que fue el símbolo central de la institucionalización de la planeación urbana en el país, de esta dependía la planeación de la distribución de la población y ordenación del territorio nacional,

la promoción del desarrollo de la comunidad, 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, su objetivo general era racionalizar el ordenamiento y regulación de las localidades urbanas y rurales, que en ese tiempo era el mayor problema del país, además se desprendieron las demás acciones para el desarrollo urbano (SAHOP, 1981).

El instrumento de gestión de la SAHOP fue la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (Junio, 1977) su función central era 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 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 para planeación nacional integral del desarrollo urbano, considerada como otra etapa de la institucionalización de la planeación espacial en el país.

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. Tal como lo menciona 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 PMDU 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, se realizaron con un mismo formato el Manual - SAHOP 1981 cumplía la finalidad de brindar asistencia técnica y asesoría a los estados y municipios para la elaboración de sus planes para lograr congruencia 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.

Con esta metodología se elaboraron los 31 Planes Estatales de Desarrollo Urbano, 2377 PMDU, 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 se pretendía crear un orden en el proceso de elaboración, instrumentación y operación de planes.

La estructura de contenido que proponía dicho Manual - SAHOP 1981 para la elaboración de planes, se integra con los siguientes cinco apartados:

- ❖ **Nivel Antecedentes:** en este punto 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 pronóstico además de que se marcaban los componentes (aspectos socioeconómicos, recursos económicos públicos, estructura urbana ...) y subcomponentes que tenía que llevar dicho diagnóstico- pronóstico y lo que se tendría que identificar (medio natural, vivienda, infraestructura, vialidad y transporte ...) del área de estudio.
- ❖ **Nivel Normativo:** se identificaban las disposiciones y condiciones que normarían el desarrollo urbano definiéndose objetivos para el desarrollo las cuales debían ser 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 daban a conocer las disposiciones que permitían concretar los objetivos formulados en el nivel anterior. Se señalaban las etapas de 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 los programas que se iban a implementar los cuales debían de ser congruentes con los niveles de gobierno superiores además, se marcan los programas de desarrollo urbano 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.

Además, cada nivel menciona las características básicas en cuanto a formato que debe de llevar el plan así como tablas, anexos y planos que debía cumplir.

El objetivo de documentar la institucionalización de la planeación urbana en México, es observar como desde 1976 y 1981 se dieron los primeros ejercicios para un marco normativo e instrumental para guiar el desarrollo urbano nacional, estatal, municipal y de centros de población y enfatizar que fueron los únicos hasta la actualidad de manera normativa, sin embargo 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 fue 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 metodológica para cada uno de los diferentes instrumentos de planeación, para fines de esta investigación,

la estructura metodológica que nos interesa es la de plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano.

La estructura de contenido para los planes que proponen las Guías - SEDESOL 2007 se integra de cinco apartados:

- ❖ **Antecedentes:** 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 tener el plan como los gráficos y sus requisitos de formato, tablas de información por componente y las formalidades para la presentación y entrega del plan.

Para observar si existe una innovación en las metodologías utilizadas para la elaboración de los planes se realizó una comparación entre el Manual - SAHOP 1981 dado a conocer en 1981 y las Guías - SEDESOL 2007 con propósito de actualización de los planes en 2007, observándose que ambos tienen las mismas partes básicas:

CUADRO 1. COMPARACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS METODOLÓGICAS DEL MANUAL - SAHOP 1981 Y GUÍAS- SEDESOL 2007

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 ya que se

incorporan más de estos instrumentos, siguen teniendo las fases básicas en la estructura además, encaminadas el mismo contenido.

En lo que se diferencian las estructuras es en los subcomponentes dados o componentes que cada nivel o punto deben de evaluar o analizar pero sólo agregando o quitado éstos 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 que se presenta en las Guías - SEDESOL 2007 nos menciona que son el resultado de experiencias en la materia acumulada por la SEDESOL, con la finalidad de orientar la actividad de los equipos técnicos locales, encargados de la planeación y administración del desarrollo urbano, en la formulación o actualización de sus instrumentos de planeación urbana.

Existen críticas a la forma de establecer el contenido de las guías para la elaboración de los instrumentos de desarrollo urbano en México, una de ellas, como menciona Garza (2005) la necesidad de una visión a largo plazo para que estas iniciativas se materializaran y tuviera un resultado tangible en el territorio.

Desafortunadamente no fue así debido a que el sistema político mexicano no tuvo la capacidad de aplicar la visión a largo plazo aunado a que los recursos económicos eran muy limitados, sólo 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 el 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.

Como se puede observar a lo largo de este capítulo las principales características que ha tenido la planeación urbana en el país ha sido de carácter moderno. Durante finales del siglo XIX e inicios del siglo XX durante el periodo de Porfirio Díaz se observan influencias principalmente Europeas, las intervenciones de París por Haussmann en la Ciudad de México. Después, con las promesas de la Revolución Mexicana durante los inicios del siglo XX se empezaron a aplicar los Planes de Desarrollo Urbano, también influenciados por cuestiones de planeación urbana en Estados Unidos como el *zoning* bajo ideas funcionales.

Es importante observar la institucionalización de la planeación urbana en México durante la segunda mitad de siglo XX a través de la legislación y de los instrumentos que la normatividad daba debido a que desde 1980 no hubo actualización normativa e instrumental hasta el año 2007 pero este únicamente fue un ejercicio no normativo de la SEDESOL, pero sin encontrar innovación en la planeación urbana en general. Por lo que se puede concluir que en México aún se queda bajo un enfoque moderno debido a la rigidez de sus instrumentos.

Este enfoque también se observa en los estados del país como el Estado de México, a continuación se documenta la institucionalización de la planeación urbana en el Estado de México durante la segunda parte del siglo XX para observar que tampoco ha existido una innovación en sus instrumentos y normatividad.

3.4. PLANEACIÓN URBANA MODERNA EN EL ESTADO DE MÉXICO

La institucionalización de la planeación urbana en el Estado de México, Gutiérrez (2009) identifica 2 momentos importantes de esta institucionalización, el primero 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.

El segundo, la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SEDEUOP) a principios de los años ochenta, 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 (Gutiérrez, 2009).

El Instituto AURIS fue considerado de gran importancia en la institucionalización de la planeación urbana en el Estado de México debido a 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 el Estado de México también fue escenario de procesos de urbanización acelerados propiciando vacíos en las acciones realizadas en materia de planeación urbana.

Pero aún así se le intentó 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 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 (Gutiérrez, 2009).

En 1990, se fue desintegrando la SEDUOP se le quitaron atribuciones transfiriéndolas 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 encargo de los asentamientos humanos. Durante esta década se reforma la LAHEM en 1993, en donde se da el cambio en el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo urbano, explicado en la sección siguiente (Gutiérrez, 2009).

Para el año 2000 desaparece por completo la SEDUOP dando paso a la Secretaría de Desarrollo y Vivienda (SEDUVI) quedando a cargo de esos dos sectores y como lo menciona Gutiérrez (2009) únicamente 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, quedando en su lugar el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS) cambiando por completo 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 (Gutiérrez, 2009).

En cuanto a normatividad correspondiente la LAHEM de 1993 queda abrogada 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.

La institucionalización de la Planeación Urbana en el Estado de México inicia antes que a nivel nacional a través del instituto AURIS que se considera pionero en la planeación urbana, 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 abrogo a la LAHEM.

3.4.1. DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE REGULAN EL CONTENIDO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MÉXICO

A continuación⁴ se detallarán las disposiciones que han regulado el contenido de los Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México. Como se mencionó, 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 menciona que el Sistema de Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México estaba constituido de la siguiente manera:

- ❖ Plan Estatal de Desarrollo Urbano

- ❖ Plan Municipal de Desarrollo Urbano

- ❖ Planes de Centros de Población Estratégicos

⁴ La siguiente información tiene su base en las disposiciones normativas de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México 1983, Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México 1993 y el Libro V del Código Administrativo del Estado de México y su Reglamento (2001).

❖ 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 porque 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. Este contenido tenía como base cinco apartados:

1. Bases de congruencia que se tenían con el nivel de planeación estatal.
2. 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.
3. Determinación de los objetivos particulares.
4. Determinación de los medios para el logro de los objetivos señalando estrategias, políticas y acciones para cuatro puntos a) integración de la estructura urbana de centros de población; b) construcción de reservas

territoriales para el crecimiento urbano; c) protección de imagen urbana y medio ambiente; y d) elementos de la infraestructura urbana.

5. 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 tuvo en ese período, 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, se le dio la reestructuración del Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano siendo para 1993 el siguiente:

- ❖ 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, para el desarrollo de esta investigación, que se dieron fue que se agregaron 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:

1. Análisis de los problemas urbanos y su entorno ambiental tanto existente como previsto y las condiciones para su atención, se a través siete componentes del análisis.
2. Bases y concordancia que tienen con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y algún otro plan que corresponda.
3. Señala los objetivos, estrategias y políticas para los siete componentes del análisis.
4. Establecer el límite del centro de población y la clasificación de sus áreas urbanas.
5. Corresponder a la zonificación, usos y destinos de suelo.
6. 7 y 8. Corresponden a las normas aplicadas a los siete componentes del análisis.

9. Programas que se tienen planeados elaborar.

10. 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.

Durante la administración del Gobernador Arturo Montiel Rojas en 2001, 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 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 no era suficiente normar las zonas urbanas o estratégicas, ahora los encargados de normar al territorio son los PMDU cuyo objetivo 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 nada más 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, debido a 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 donde 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 de Municipales de Desarrollo Urbano. 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 y 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 PMDU, en el Capítulo Tercero, menciona la zonificación y las normas de uso y aprovechamiento del suelo, que 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 tres puntos
- ❖ Normas y aprovechamiento para el uso de suelo

Las disposiciones establecidas a nivel estatal que regulan el contenido de los Planes de Desarrollo Urbano se identifica que el contenido mínimo dado por la LAHEM en 1983 se basa en 5 puntos los cuales se observan en el cuadro 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 el cuadro 2.

CUADRO 2. ESTRUCTURAS QUE HAN REGULADO EL CONTENIDO DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MÉXICO

Estructura LAHEM (1983)	Estructura LAHEM (1993)	Estructura Libro Quinto
Bases de congruencia con la Planeación Estatal	Análisis de los problemas urbanos y su entorno ambiental existente y previsto	Diagnóstico de la situación urbana, problemática y tendencias
Identificación de Problemas existentes y previstos en la fase de análisis	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	Objetivos, políticas y estrategias
Objetivos particulares	Plan , estrategias y políticas	Programación de acciones y obras
Medios para el logro de los objetivos señalados en las estrategias, políticas y acciones	Límite del centro de población, clasificación del territorio	Instrumentos normativos, administrativos, financieros y programáticos

Estructura LAHEM (1983)	Estructura LAHEM (1993)	Estructura Libro Quinto
Zonificación, densidad de construcción y normas técnicas	Zonificación y mezcla de usos y destinos de suelo	Zonificación, destinos y usos de suelo, normatividad para el aprovechamiento de los predios
	Normas del uso de suelo	
	Normas sobre infraestructura	
	Normas sobre el uso o aprovechamiento de los recursos naturales	
	Programa de acciones, obras y servicios	
	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 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 porque 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 alusivo 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 el cuadro 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 parece de gran relevancia debido a que al evaluarlo al finalizar no es factible pero si se evalúa de manera calificada al actualizarlo en este caso, si es importante porque 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.

La institucionalización en el Estado de México y en México se da durante la segunda parte del siglo XX caracterizada de estar bajo la misma imagen de Planes de Desarrollo Urbano los cuales están estandarizados por guías condicionadas por la normativa urbana y las cuales se tienen que seguir tal es caso de del Manual - SAHOP 1981, es importante puntualizar que aún sirve como guía o es utilizado como base para la elaboración de los Planes en materia de Desarrollo Urbano. Las actualizaciones dadas en materia del contenido de los Planes de Desarrollo Urbano no han tenido innovación puesto que en ninguna se mencionan cuestiones de fenómenos que se dan en el territorio, además de que las estructuras son muy amplias dando como resultado planes con mucho contenido pero no análisis ni comprensión real del territorio.

3.5. REFLEXIONES SOBRE LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

Como se mencionó en la introducción y al inicio de este capítulo, este capítulo y el anterior nos dieron un panorama sobre las características de la PLUM en México y la persistencia de este enfoque actualmente sin innovación, como se observa en los instrumentos de planeación urbana en el Estado de México.

Al documentar históricamente el proceso de planeación urbana en México y contrastarlo con el contexto internacional del primer capítulo nos podemos dar cuenta que tuvo influencia Europea importando algunas iniciativas, por ejemplo, durante el periodo de Porfirio Díaz se marcaron las primeras acciones en materia de desarrollo urbano basándose en intervenciones higienistas basadas en la construcción de infraestructura y apertura de calles y avenidas creando nuevos espacios, como plazas públicas en la Ciudad de México.

Al inicio del siglo XX, durante la restauración de la República hubo un panorama más amplio sobre ideas y acciones para resolver los problemas dejados por la Revolución Mexicana, el principal objetivo fue incrementar la calidad de vida de los habitantes ya no exclusivamente de la Ciudad de México sino del país completo. Surgió la iniciativa de la implementación de Planes de Desarrollo Urbano basados en la zonificación de las actividades para tener un mayor orden de la ciudad, como los que se estaban dando en Nueva York observándose de nuevo la influencia internacional.

En este mismo siglo, se observó la clara consolidación de la PLUM en México, mediante las acciones planteadas por el arquitecto Carlos Contreras quien gestionó la realización del primer Plan Regulador de la Ciudad de México durante el contexto de la independencia de México y bajo las ideas funcionalistas y de *zoning* que provenían de Estados Unidos y de Europa.

Durante la segunda parte del siglo XX se institucionalizó la planeación urbana en México la cual resultaba con carácter innovador, pero desde 1980 a la actualidad no se ha observado una innovación reflejándose en los instrumentos de desarrollo urbano en este caso los PMDU, lo cual se observa en el análisis legislativo y después se confirmara mediante un análisis de los PMDU.

La elaboración de estos planes desde 1980 tienen las mismas características actualmente, se reproducen los mismos patrones de planes. No ha existido un ejercicio de actualización pertinente a estas herramientas de conducción del desarrollo urbano suficientes para darse a la tarea de reconocer los nuevos fenómenos urbanos, ya que además son sistemáticos y racionales, sin observar el contexto en el que se implementan.

Siguiendo con el argumento de la crisis de la planeación urbana en países Latinoamericanos, revisando las características de la PLUM en el caso de México se puede concluir en que estamos dentro de esos países porque al realizarse el análisis de las instituciones y normas que han surgido durante el siglo XX Y XXI que condicionan las estructuras metodológicas de los planes de Desarrollo Urbano tanto nacional y en el Estado de México se observa que sus características son de carácter rígido, moderno y sin innovación.

Es en el siguiente capítulo donde se pretende comprobar que los planes a escala local, es decir los PMDU de los municipios elegidos como caso de estudio que integran a la ZMT tienen tendencias modernas además de que gracias a la estructura y contenido a los que están condicionados de acuerdo a la normatividad no reconocen el proceso metropolitano en el que están inmersos y no hay tintes de experiencias renovadoras ante las nuevas dinámicas del territorio.

CAPÍTULO IV. ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE LERMA, METEPEC, TOLUCA, SAN MATEO ATENCO Y ZINACANTEPEC Y EL PLAN REGULADOR COMUNAL DE PROVIDENCIA, CHILE

El proceso de urbanización en México se ha caracterizado por la conformación de zonas metropolitanas, en la actualidad ONU- Hábitat (2011) reconoce que hay 55 zonas metropolitanas en el país una de ellas es la ZMT ubicada en el Estado de México y catalogada dentro de las metrópolis más dinámicas en cuanto a su tasa de crecimiento medio anual.

Ante este proceso de urbanización es importante que los instrumentos de desarrollo urbano desde el nivel local reconozcan este fenómeno en sus contenidos para tener una congruencia con el nivel de planeación de “arriba hacia abajo” es decir, es el nivel nacional mediante el sistema nacional de planeación que se compone de planes, como se vio en el tercer capítulo, el cual estipula los principales pilares para la planeación urbana que deben de ser congruentes con el nivel estatal, nivel regional y el nivel municipal.

Con este análisis y lo visto en capítulos anteriores, se puede anticipar que los rasgos del modelo de planeación urbana en México son congruentes con lo planteado por Habitat (2009) en términos de su obsolescencia y necesaria reforma haciéndose necesario replantear los instrumentos de desarrollo urbano desde la perspectiva de la Planeación Estratégica de Ciudades y el *bottom up* como una estrategia de innovación desde el nivel local de estos instrumentos, como fue el caso de las Modificaciones uno y dos al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007, en Chile.

Para efectos de nuestro análisis el capítulo se divide en cinco subcapítulos, en el primer subcapítulo se contextualiza el caso de estudio con características socio territoriales, las cuales fueron importantes para la elección de los municipios. En el segundo subcapítulo se describe el análisis y las etapas para el estudio comparativo de los PMDU.

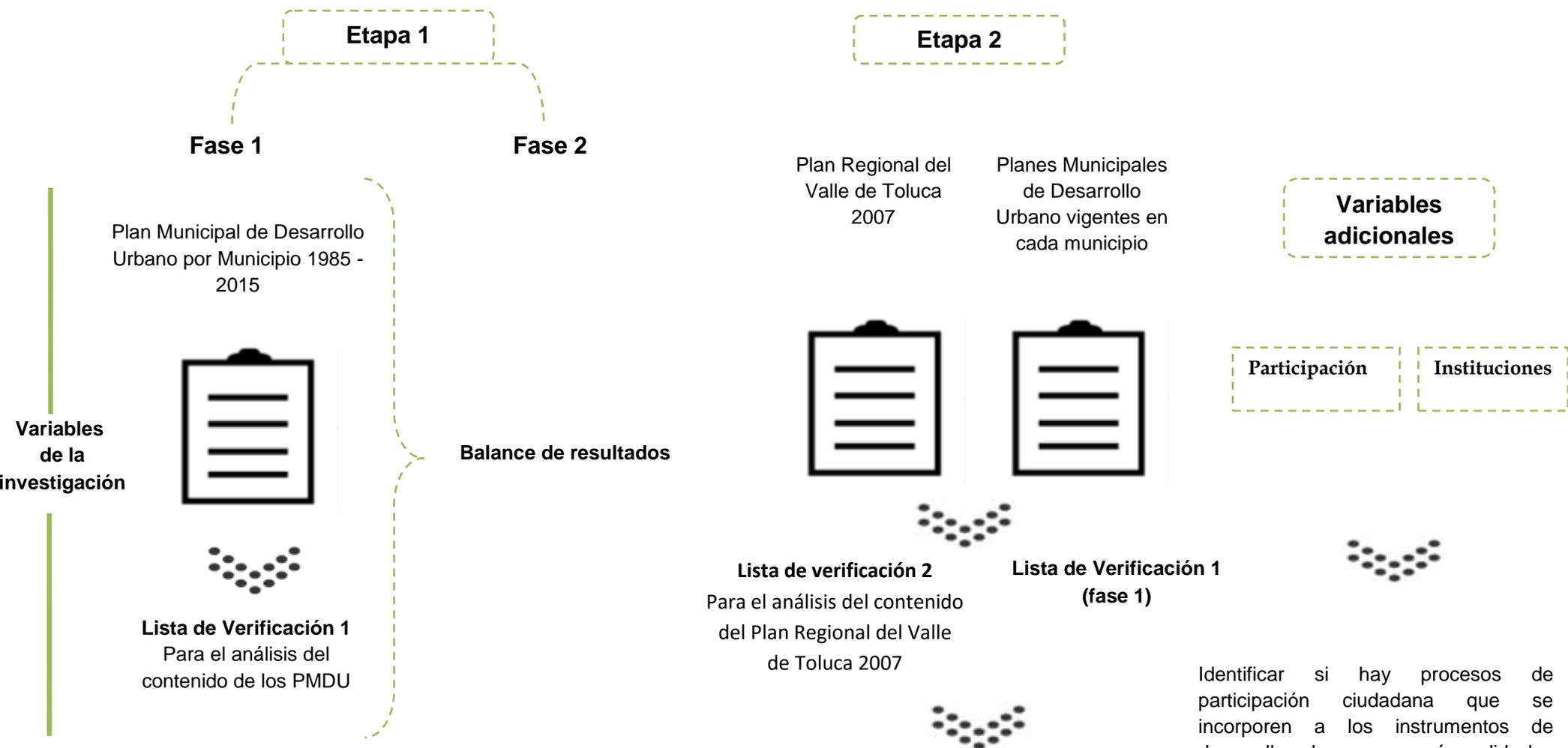
El estudio comparativo de los PMDU 1985 - 2015 y del Plan Regional del Valle de Toluca 2005 consta de dos etapas. En la primera etapa se elabora el análisis comparativo de los PMDU durante el periodo 1985 y 2015 de cada uno de los municipios con el objetivo de realizar un balance general de cada municipio y también del conjunto de los cinco municipios correspondientes al caso de estudio para identificar en si existe la conducción del desarrollo metropolitano desde lo local.

En la segunda etapa se realiza de nuevo un estudio comparativo del Plan Regional del Valle de Toluca 2005 en contraste con los PMDU que están vigentes en cada uno de los cinco municipios del caso de estudio para conocer si hay congruencia entre los niveles de planeación municipal y regional como lo establece la legislación nacional.

Para complementar la investigación se realiza un análisis general de la participación ciudadana durante el periodo 2013 - 2016 y de las dependencias administrativas que conducen el desarrollo metropolitano en los cinco municipios en las administraciones actuales.

En el siguiente esquema se muestran las etapas y variables que se utilizan para el estudio comparativo de los planes y las variables adicionales para complementar la investigación.

ESQUEMA 1. ETAPAS Y VARIABLES PARA EL ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS PMDU 1985 – 2015 Y EL PLAN REGIONAL DEL VALLE DE TOLUCA 2005



FUENTE: Elaboración propia

Congruencia entre el nivel Regional de planeación urbana y municipal para el reconocimiento del fenómeno metropolitano

Identificar si hay procesos de participación ciudadana que se incorporen a los instrumentos de desarrollo urbano y en qué medida las instituciones favorecen la conducción del desarrollo metropolitano desde los municipios.

Como se observa en el esquema uno, las variables de análisis para la primera etapa son los PMDU 1985 - 2015 y la lista de verificación 1 la cual se obtuvo de las estructuras metodológicas de cada uno de los planes, las cuales son constantes en cada plan y son las que deben de dar la imagen objetivo al territorio.

Esta primera etapa se conforma de dos fases, en la fase 1 se analiza y compara el contenido de variables elegidas de cada uno de los PMDU por municipio a través de cuadro síntesis de cada una de las variables elegidas con el objetivo de identificar si existe actualización oportuna de los instrumentos de desarrollo urbano, cuales son los cambios en las estructuras metodológicas y si hay vinculación de contenido entre cada plan por municipio y en la segunda fase es un balance general para conocer cual lleva a la conducción del desarrollo metropolitano desde el nivel local o “de abajo hacia arriba”.

En la segunda etapa las variables de análisis son el Plan Regional del Valle de Toluca 2005 con su respectiva lista de verificación y los planes vigentes de cada uno de los municipios elegidos con ayuda de la lista de verificación anterior, con el objetivo de observar la congruencia vertical o de “arriba hacia abajo” entre los niveles de planeación que desde la legislación en materia de planeación se estipula.

En el tercer subcapítulo, como variables adicionales y de manera general se incorporan la participación ciudadana dentro de los instrumentos de desarrollo urbano y las dependencias administrativas en los ayuntamientos de cada municipio que conducen el desarrollo metropolitano.

Con la primera variable se identifica si han existido durante el periodo 2013 - 2015 procesos de participación ciudadana en el proceso de elaboración y evaluación de los instrumentos de desarrollo urbano de los municipios elegidos y como parte de la ejecución de la planeación urbana se realiza una revisión de los organigramas

municipales de los cinco municipios para identificar si hay dependencias administrativas que conduzcan el desarrollo metropolitano, esto a través de sus atribuciones y conocer en qué medidas favorecen al proceso de planeación urbana y sus instrumentos.

En el cuarto subcapítulo con el objetivo de seguir con el planteamiento de la investigación y reiterando nuestro estudio comparativo además de la necesidad de incorporar nuevas formas de planeación urbana, se presenta a modo de comparación y análisis la planeación urbana en México y Chile, identificando que normativamente y en los instrumentos de desarrollo urbano estos países tienen similitudes pero se encuentra que en Chile se están apostando por la incorporación de nuevas formas de planeación urbana, por lo tanto se documenta la experiencia del Plan Regulador Comunal de Providencia, 2007 en Chile, con el objetivo de mostrar la Planeación Estratégica de Ciudades y el *bottom up* como experiencia innovadora dentro de los instrumentos de planeación territorial. Lo cual brinda un panorama más amplio para el aporte de esta investigación mostrada en el siguiente capítulo.

En el quinto subcapítulo se realiza una serie de reflexiones sobre el caso de estudio de los PMDU y la Planeación Estratégica de Ciudades y el *bottom up*.

4.1. CONTEXTO SOCIO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS EN ESTUDIO

La ZMT (ZMT) está conformada por 15 municipios: Calimaya, Chapultepec, Metepec, Mexicaltzingo, Lerma, Ocoyoacac, Otzolotepec, Toluca, Temoaya, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Xonacatlán y Zinacantepec, suman un total de 1,936,126 millones de habitantes para el año 2010 (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2010).

La ZMT está catalogada dentro del grupo de las metrópolis más dinámicas en cuanto a su tasa de crecimiento superior al 3% anual con un 3.4% anual⁵, esta Zona Metropolitana tiene su núcleo urbano en la ciudad de Toluca lo cual significa a que sus dinámicas urbanas se caracterizan por sobresalir de los demás municipios por ejemplo, Toluca alberga al 42% de la población total de la ZMT además de que en ella se encuentran la mayoría de centros administrativos y comerciales. Por lo tanto existe cierta influencia urbana a estos municipios por parte de los demás municipios restantes.

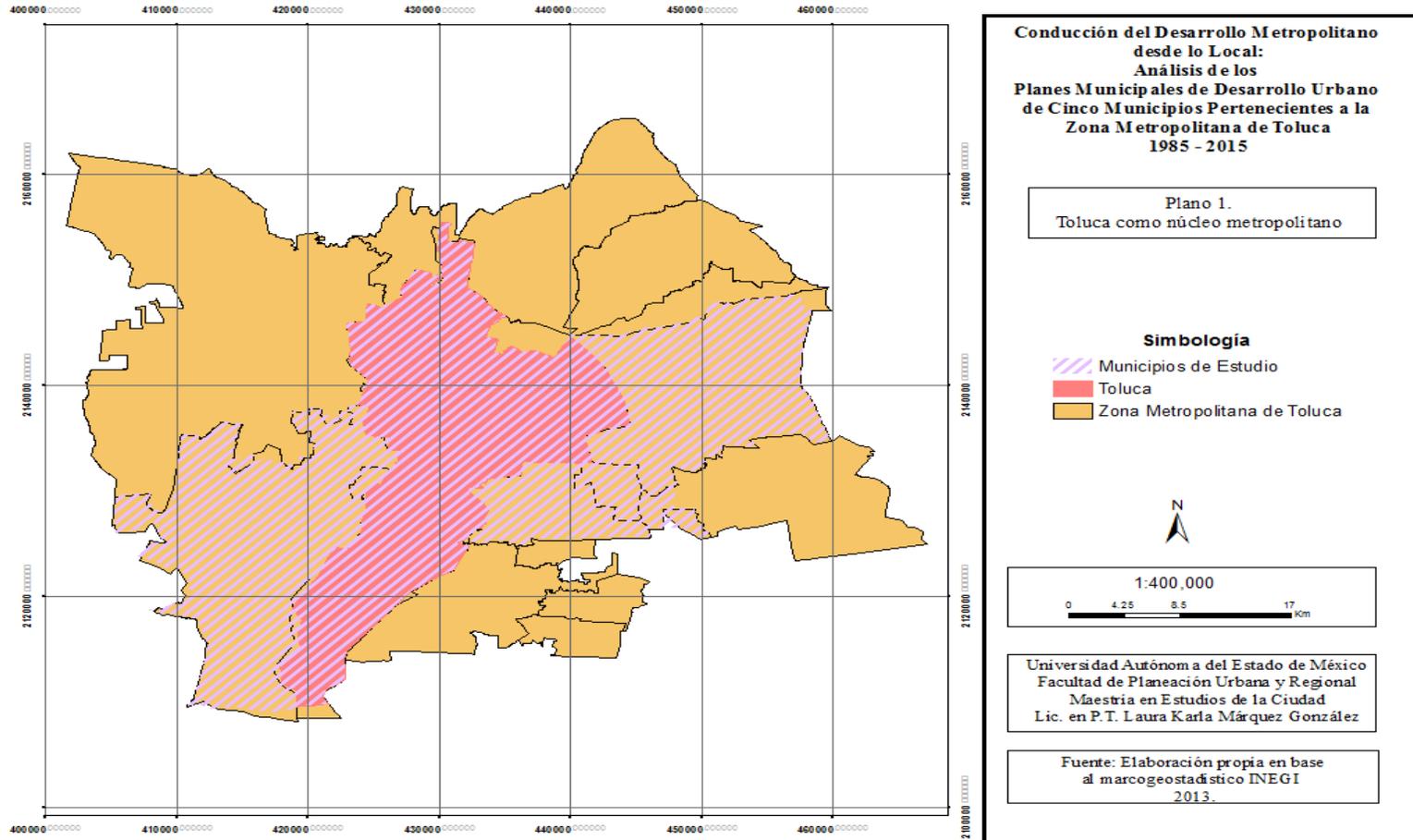
Para fines de esta investigación los cinco municipios pertenecientes a la ZMT elegidos son: Lerma, Metepec, Toluca, San Mateo Atenco y Zinacantepec, en conjunto estos municipios tienen las características de a) Formar un conjunto urbano con el núcleo metropolitano de la ZMT, que es el mismo municipio de Toluca; b) Tienen una estructura vial articulada que tiene como centro el municipio de Toluca; y c) Su dinámica es mayor que la del resto de los municipios que conforman a la ZMT vista desde el crecimiento de su población y lo que esto implica.

⁵ Son tres Zonas Metropolitanas catalogadas como las más dinámicas de México además de la ZMT, estas son la Zona Metropolitana de Tijuana con un 5.5.% anual y la Zona Metropolitana de Juárez con un 4.4.% anual (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2010)

En conjunto cinco municipios para el año 2010 conformaban el 73% de la población total de la ZMT, mientras que los diez municipios restantes tan sólo acogían el 27% de la población total. En el Plano 1. Se muestra la localización de estos municipios los cuales son conurbados al municipio de Toluca, siendo una de las características de elección para el caso de estudio.

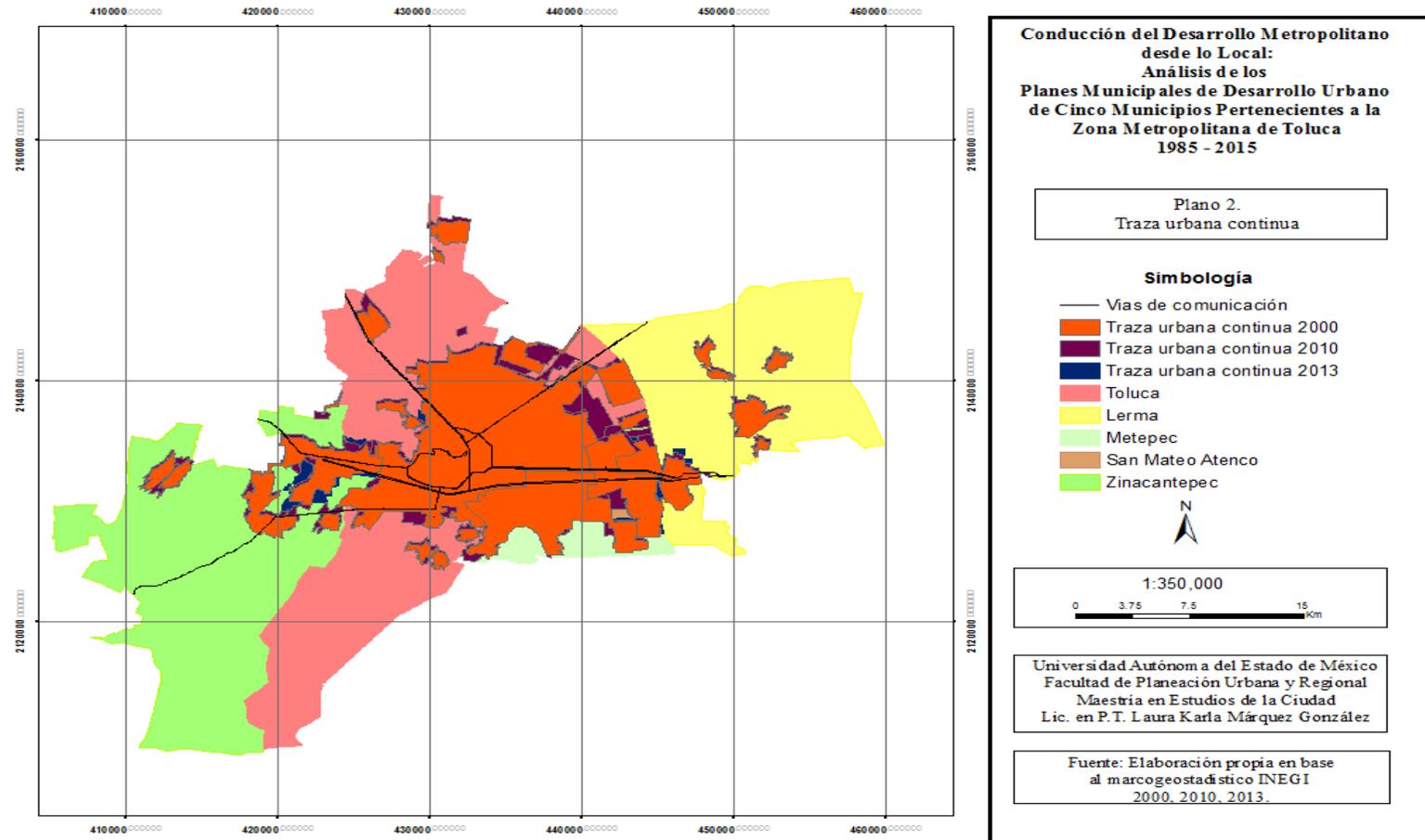
En el plano 1 se observa el municipio de Toluca como núcleo de los municipios elegidos.

ILUSTRACIÓN 1. PLANO 1: TOLUCA COMO NÚCLEO METROPOLITANO



En el plano 1 se observa claramente a Toluca como núcleo metropolitano además de estar conurbado directamente con los municipios elegidos y como se observa en el siguiente plano 2 tienen la característica de que del año 2000 al 2013 la traza urbana se encuentra consolidada en los cinco municipios, lo que ocasiona una continuidad física dada por las vías de comunicación que surgen del municipio de Toluca las cuales han sido influencia para el crecimiento urbano conurbado y patrón de los asentamientos humanos como por ejemplo, las vialidades Tolloca y Toluca - Naucalpan la primera comunica al municipio de Zinacantepec y ambas a los municipios de San Mateo Atenco y Lerma donde se encuentra el corredor industrial Toluca - Lerma. Las vialidades Adolfo López Mateos y Las Torres que conectan a los municipios de Metepec, Toluca, Lerma y Zinacantepec.

ILUSTRACIÓN 2. PLANO 2: TRAZA URBANA CONTINUA Y PRINCIPALES VIALIDADES DE LOS MUNICIPIOS EN ESTUDIO 2000 - 2013



En las ilustraciones de los planos 1 y 2 se observan las características principales que fueron consideradas para la elección de los municipios en estudio, primero Toluca desde 1985 ha sido el núcleo metropolitano de la Zona Metropolitana del mismo nombre debido a que alberga la mayoría de de servicios, centros administrativos y comerciales .

Esta situación ha desencadenado directamente la urbanización de los municipios que rodean al municipio de Toluca, observándose en su estructura vial y conformación y consolidación de la traza urbana, en este caso de los municipios de Lerma, Metepec, San Mateo Atenco y Zinacantepec. Esta situación y los fenómenos que desencadena y en el que están inmersos como el metropolitano se debería de reflejar en los instrumentos de desarrollo urbano. A continuación se presenta el análisis comparativo de los PMDU de los cinco municipios y del Plan Regional del Valle de Toluca.

4.2. DISEÑO Y ETAPAS PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO DE LOS MUNICIPIOS DE LERMA, METEPEC, TOLUCA, SAN MATEO ATENCO Y ZINACANTEPEC 1985 - 2015

El diseño de la investigación con el objetivo de realizar un análisis comparativo del contenido de variables elegidas de los PCPE y PMDU mediante el método empírico - analítico con base en una lista de verificación elegida de la estructura metodológica de los planes de manera cualitativa y así determinar si existe la conducción del desarrollo metropolitano desde lo local por medio de los PMDU.

La información a utilizar es el contenido elegido de las variables de las listas de verificación, se utilizan dos diferentes listas de verificación de acuerdo a la etapa de la investigación debido a que el proceso de la investigación se desarrolla en dos etapas, como se observa en el esquema 1 que se encuentra en la parte de introducción al capítulo.

La temporalidad del análisis de los planes es 1985 - 2015 debido a que en 1985 es cuando la LGAH menciona que cada centro de población debe de hacer su propio plan para la conducción de su desarrollo urbano y en el año 2015 se aprobó el último plan municipal de desarrollo urbano del municipio de Zinacantepec.

Son un total de 29 planes de desarrollo urbano analizados, tanto PCPE y PMDU de los municipios elegidos presentados en el cuadro 3, y el Plan Regional del Valle de Toluca 2005.

CUADRO 3. INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA DE LOS MUNICIPIOS ELEGIDOS COMO CASO DE ESTUDIO 1985 - 2015

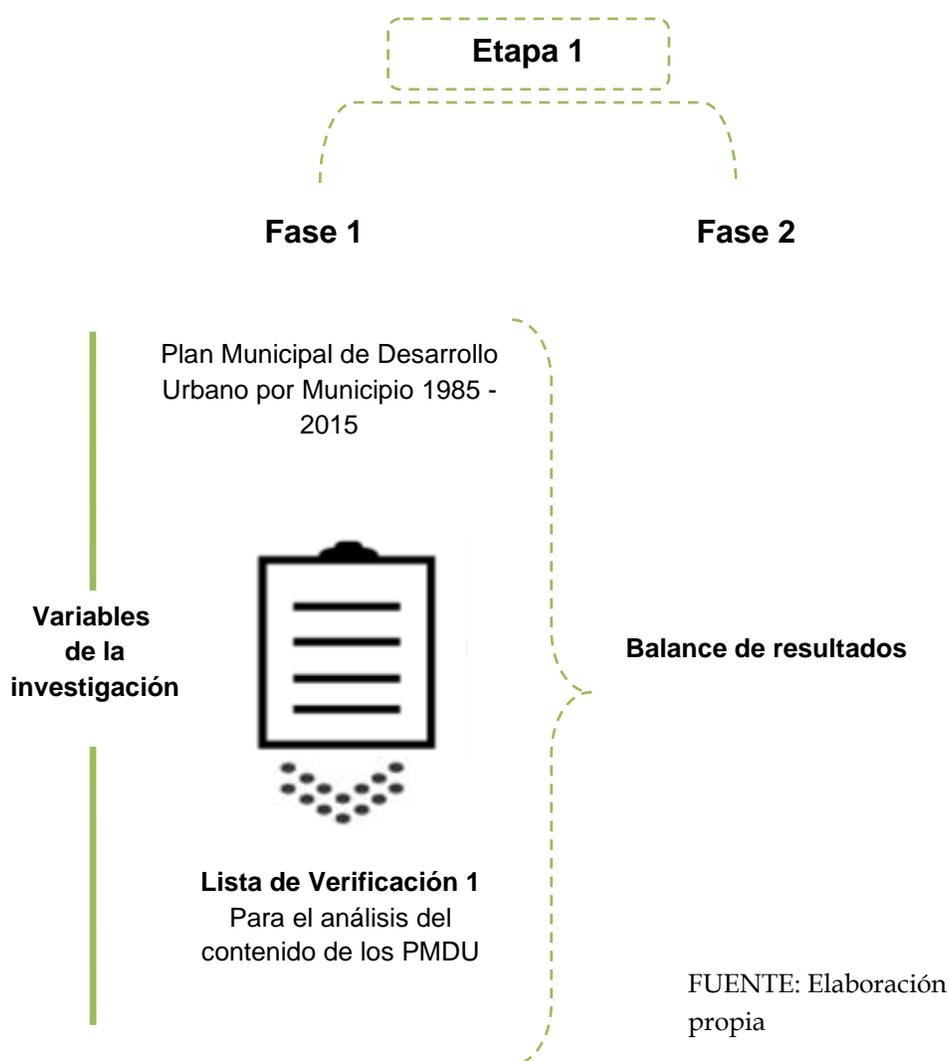
Municipio	Plan
Lerma	Plan de Centro de Población Estratégico 1989
	Plan de Centro de Población Estratégico 1991
	Plan de Centro de Población Estratégico 1993
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2004
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2010
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2011
Metepec	Plan de Centro de Población Estratégico 1987
	Plan de Centro de Población Estratégico 1991
	Plan de Centro de Población Estratégico 1993
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2008
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2010
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2011
Toluca	Plan de Centro de Población Estratégico 1985
	Plan de Centro de Población Estratégico 1993
	Plan de Centro de Población Estratégico 1996
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2005
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2014
San Mateo Atenco	Plan de Centro de Población Estratégico 1987
	Plan de Centro de Población Estratégico 1993
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2005
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2009
Zinacantepec	Plan de Centro de Población Estratégico 1987
	Plan de Centro de Población Estratégico 1993
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003
	Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2015

FUENTE: Elaboración propia

4.2.1. ETAPA 1. ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO DE CADA UNO DE LOS CINCO MUNICIPIOS ELEGIDOS DE LA ZMT 1985 - 2015

El objetivo de la primera etapa es el estudio comparativo a través del análisis del contenido de las variables elegidas de cada uno de los PCPE y PMDU por municipio. En el siguiente esquema se observan las variables y fases de esta primera etapa.

ESQUEMA 2. VARIABLES Y FASES DE LA PRIMERA ETAPA DE INVESTIGACIÓN



A continuación se describen las variables que se muestran en el esquema anterior:.
La lista de verificación que se utiliza para el análisis del contenido es la siguiente:

Variables de la lista de verificación de los PMDU

1. Fecha de aprobación
2. Problemática
3. Perspectivas, pronóstico y prospectiva
4. Estrategia general y estrategia general de desarrollo urbano
5. Políticas, políticas de ordenamiento territorial
6. Estructuras metodológicas

Con esta lista se da pauta a la comparación para identificar las siguientes cuestiones:

- a) Existe actualización oportuna de los instrumentos de desarrollo urbano
- b) Cambios en las estructuras metodológicas
- c) Existe vinculación de contenido entre cada plan por municipio
- d) Conducción del desarrollo metropolitano desde lo local

El desarrollo de esta etapa se realiza en dos fases, en la primera fase se analiza y compara el contenido de las variables elegidas de cada uno de los planes por municipio representándose en una relación de cuadros- síntesis por cada una de las variables por municipio, con el fin de hacer más fácil la comprensión y por lo extenso que es el análisis de los PCPE y PMDU el análisis descriptivo se encuentra en el anexo 1.

La segunda fase del estudio comparativo es un balance general de las interrogantes anteriores, con el objetivo de observar si realmente existe la

conducción del desarrollo metropolitano por parte de los planes municipales en general.

Fase 1

Estudio comparativo del contenido de las variables elegidas de los PMDU por Municipio 1985 - 2015

A continuación se presenta la relación de cuadros - síntesis obtenidas del contenido de las variables elegidas para el análisis de los planes por municipio.

Con la variable fecha de aprobación reflejada en el cuadro 4, en la siguiente pagina, se observa el total de los planes por municipio sus actualizaciones totales, actualizaciones sólo en usos de suelo y densidades, actualizaciones sólo en cifras dentro del diagnóstico para conocer en cuál municipio tiene mayor congruencia en sus periodos de actualización.

**CUADRO 4. PERIODO DE ACTUALIZACIÓN DE LOS PLANES DE CENTRO DE POBLACIÓN
ESTRATÉGICO Y PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO 1985 - 2015**

Municipio	Planes actualizados	Planes actualizados únicamente en usos de suelo y densidades	Planes actualizados en cifras	Total de Planes
Lerma	PCPE 1987 y 1993 PMDU 2003	PCPE 1991 PMDU 2004 y 2010	PMDU 2011	7 Planes 3 PCPET 4 PMDU
Metepiec	PCPE 1987 PMDU 2008	PCPE 1991 PMDU 2011 PMDU 2011 (fe de erratas)	PCPET 1993 PMDU 2003	7 Planes 3 PCPET 4 PMDU
Toluca	PCPET 1985 Y 1996 PMDU 2003 PMDU 2014	PMDU 2005	PCPET 1993	6 Planes 3 PCPET 3 PMDU
San Mateo Atenco	PCPET 1987 PMDU 2003	Ninguno	PCPE 1993 2011	5 Planes 3 PCPET 2 PMDU
Zinacantepec	PCEP 1987 PMDU 2003 PMDU 2015	PCEP 1993	PCEP 1993	4 Planes 2 PCPET 2 PMDU
Total	12	9	8	29

FUENTE: Elaboración propia

Derivado del análisis de la variable anterior y como se observa en el cuadro 4, el total de los planes revisados fueron 29:

- ❖ Lerma con siete planes aprobados de los cuales sólo tres planes están actualizados el PCPE 1987, 1993 y 2003. Con un lapso de tiempo de actualización de 10 años.
- ❖ Metepec de siete planes que tiene aprobados sólo el PCPE de 1987 y 2008 son actualizados, con un lapso de tiempo de 21 años. El resto de los siete son actualizados en usos de suelo y densidades (generalmente en el incrementándolos) y actualización de cifras como población.
- ❖ Toluca es el municipio que cuenta con mayor número de planes que están aprobados, con cuatro planes actualizados de seis con una temporalidad entre planes aprobados de 11 años.
- ❖ San Mateo Atenco sigue la tendencia de los municipios de Lerma y Metepec teniendo sólo dos planes de cinco aprobados que han sido actualizados, el primer PCPE y el primer PMDU con una diferencia de 13 años en la actualización.
- ❖ Zinacantepec es el municipio que tiene más planes aprobados que han sido actualizados con tres planes de 4, el primer PCPE y dos PMDU, la diferencia entre la actualización del primer PCPE y el primer PMDU fue de 16 años y entre el segundo PMDU 12 años.
- ❖ Lerma, Metepec y San Mateo Atenco tienen la tendencia de actualizar su primer PCPE y el primer PMDU teniendo una temporalidad entre sus planes.

- ❖ Toluca y Zinacantepec tienen los PMDU más actuales referentes a los años de 2014 y 2015. Mientras que los planes con mayor antigüedad son los PMDU de Lerma y San Mateo Atenco.

En el cuadro 5 se encuentra el resumen de la variable problemática y perspectiva, que como se mencionó anteriormente se encuentra en los PCPE (sólo en el PMDU de Toluca 2003 se integra esta variable). Esta variable fue cambiada en los PMDU por escenarios tendenciales y programáticos a 20 años, estos son los que ocasionan que los planes sean muy extensos y particular se consideran obsoletos debido a que con cada actualización del plan se cambian sin tomar en cuenta lo que se menciona en el anterior.

El objetivo del cuadro 5 en la siguiente página es identificar qué pasa con la actualización de las estructuras metodológicas y si existe reconocimiento dentro del contenido de los planes del fenómeno metropolitano entre los municipios elegidos.

**CUADRO 5. RECONOCIMIENTO DE LA RELACIÓN METROPOLITANA ENTRE MUNICIPIOS
ELEGIDOS A TRAVÉS DE LA VARIABLE PROBLEMÁTICA Y PERSPECTIVA**

Municipio	Planes que reconocen la conurbación con Toluca la cual condiciona las dinámicas del centro de población	Planes los cuales reconocen que forman parte del Sistema Urbano Valle de Toluca Lerma	¿Se menciona que existe relación con otro de los municipios elegidos?
Lerma	PCPEL 1993	PCPEL 1987	No
Metepec	PCPEM 1987 PCPEM 1993	No	No
Toluca	PMDU 2003	PCPET 1996	No
San Mateo Atenco	PCPESMA 1993	PCPESMA 1987 PMDU 2003	No
Zinacantepec	PCEPZ 1987	No	No

FUENTE: Elaboración propia

En esta variable se identificó que la problemática que más se mencionaba en estos planes era la cercanía y conurbación a la ciudad de Toluca porque condicionaba ciertas dinámicas del centro de población. Es más en el PCPE de Metepec se pretendía evitar la conurbación con el municipio de Toluca.

Como perspectiva se reconoce que ciertos municipios pertenecían al Sistema Urbano Valle de Toluca - Lerma, pero aunque se menciona en la mayoría de los PCPE que están inmersos en este fenómeno desde la segunda mitad de 1980 no se mencionaba la relación funcional con otros municipios del Sistema Urbano ni de los municipios elegidos.

En el cuadro 6 se muestra el resumen de la variable estrategia de desarrollo urbano, al igual que la variable anterior el objetivo es identificar si esta estrategia reconoce el fenómeno metropolitano desde una perspectiva local.

CUADRO 6. RECONOCIMIENTO DEL FENÓMENO METROPOLITANO EN LA VARIABLE DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO

Municipio	Planes con estrategia de desarrollo urbano de carácter municipal	Planes con estrategia de desarrollo urbano asociada a otros municipios	Planes que reconocen el fenómeno metropolitano
Lerma	PCPEL 1987 PCPEL 1993	Ninguno	PMDU 2003
Metepec	PCPET 1987 y 1993 PMDU 2008 Modificación PMDU 2012	Ninguno	Modificación PMDU 2012
Toluca	PCPE 1985 PCPE 1996 PMDU 2003 PMDU 2014	Ninguno	PMDU 2014
San Mateo Atenco	PCPE 1987 PMDU 2003	Ninguno	PCPE 1987
Zinacantepec	PCEPZ 1987	Ninguno	PMDU 2003 Y 2012

FUENTE: Elaboración propia

Los planes que reconocen al fenómeno metropolitano dentro de la estrategia de desarrollo urbano son el PMDU de Lerma 2003, Modificación al PMDU de Metepec 2012, PMDU de Toluca 2014, el PCPE de San Mateo Atenco 1987 y el PMDU 2003 y 2012 de Zinacantepec. Los cinco municipios elegidos reconocen en

su último plan actualizado que es necesaria una estrategia de desarrollo urbano con carácter metropolitano.

Pero también es donde se muestran incongruencias por ejemplo, en el PMDU de Toluca 2014 se menciona como estrategia de desarrollo urbano la misma de 1985 que es la consolidación de Toluca como centro de servicios, mientras que plantea tres tipos de estrategias de carácter metropolitano: a) estrategias de conectividad metropolitana y b) estrategias de competitividad.

El PMDU Zinacantepec 2003 y 2012 se transcriben las estrategias del Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca tratándose de la regulación y ordenación del crecimiento urbano, para consolidar al municipio de Zinacantepec como un centro alternativo para el crecimiento metropolitano.

El PCPE 1987 de San Mateo Atenco la estrategia de desarrollo urbano se asigna del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, pero se reconoce al desarrollo urbano del centro de población en el contexto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, planteando coordinación de las acciones de los dos niveles de gobierno estatal y municipal. Pero por la falta de actualización y congruencia en la elaboración de los planes esta estrategia se perdió completamente, siendo las demás de carácter municipal. Además que se encontró en este plan, y como se observara más adelante con el análisis del Plan Regional del Valle de Toluca, 2005 tampoco existe una coordinación de “arriba hacia abajo” o vertical y mucho menos entre municipios, como se ha observado en los dos cuadros anteriores que ninguno reconoce el fenómeno metropolitano, que como menciona el PCPET de 1987 desde hace 20 años este fenómeno ya estaba sucediendo en el territorio.

En el cuadro 7 se muestra el resumen de la variable políticas de desarrollo urbano, es importante que esta variable con la anterior sea completamente congruente

mostrando la misma línea de acción esperando que aun que sea enunciativamente se mencione el fenómeno metropolitano en las políticas así como en las estrategias de desarrollo urbano.

CUADRO 7. RECONOCIMIENTO DEL FENÓMENO METROPOLITANO EN LA VARIABLE DE POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO

Municipio	Planes donde la política de desarrollo urbano es de carácter municipal	Planes donde las políticas de desarrollo urbano están asociadas con otros municipios	Planes donde la variable de políticas de desarrollo urbano reconoce el fenómeno metropolitano
Lerma	PCPEL 1987 PCPEL 1993	Ninguno	PMDU 2003
Metepec	PCPEL 1987 PCPEL 1993 PMDU 2008	Ninguno	PMDU 2012
Toluca	PCPET 1985 PMDU 2003	Ninguno	PMDU 2014
San Mateo Atenco	PCPESMA 1987 PCPESMA 1987 PMDU 2003	Ninguno	Ninguno
Zinacantepec	PCPEZ 1987 PMDU 2003 PMDU 2014	Ninguno	Ninguno

FUENTE: Elaboración propia

Los planes que reconocen el fenómeno metropolitano son los PMDU de Toluca 014, Lerma 2003 y Metepec 2012. La manera en que estos planes reconocen el

fenómeno metropolitano es con la incorporación de variables a las estructuras metodológicas como:

PMDU Toluca 2014

- a) Políticas y estrategias de conectividad metropolitana
- b) Políticas y estrategias de competitividad metropolitana

PMDU Lerma 2003

- a) Políticas y estrategias regionales de integración metropolitana

PMDU Metepec 2012

- a) Políticas y estrategias de relación interinstitucional, intergubernamental e intersectorial

Únicamente se mencionan atribuciones que el municipio debe de tener de manera general sin estar asociadas con los municipios del caso de estudio. Los planes restantes tienen políticas de desarrollo urbano de carácter municipal.

En general en los PCPE de los municipios de Lerma, Metepec, San Mateo Atenco y Zinacantepec mencionan que forman parte del conjunto de municipios que conforman la zona metropolitana del valle de Toluca y el sistema urbano del Valle Toluca - Lerma y que el crecimiento urbano de los municipios durante los años 90 ha sido condicionado por la cercanía a la ciudad de Toluca sin embargo, no se mencionan políticas y estrategias de desarrollo urbano donde el desarrollo urbano implique a dos o más municipios, como al municipio de Toluca.

Fase 2

Balance general del estudio comparativo de los PMDU de los cinco municipios elegidos pertenecientes a la ZMT 1985 - 2015

A partir del análisis de cada uno de los PMDU de los cinco municipios del caso de estudio se ha identificado lo siguiente:

- a) No existe actualización oportuna de los instrumentos de desarrollo urbano, porque en conjunto de los 29 planes aprobados 12 planes de los cinco municipios han sido actualizados totalmente. Se identificó que las actualizaciones se dieron en un periodo de 10 años incluso 20 años como es el caso de Metepec.
- b) 17 planes de los 29 han sufrido actualizaciones únicamente en usos de suelo y densidades y en las cifras que se presentan en el diagnostico del documento.
- c) Los cambios identificados en la estructura metodológica han sido por el cambio de normatividad en el Estado de México en materia de planeación urbana. Este cambio proponía el ordenamiento de todo el territorio municipal y no simplemente de los centros de población estratégicos, ante este cambio se incrementaron variables en las estructuras esperando que este aumento reconocieran fenómenos del territorio municipal, pero no fue así lo que ocasiono que la saturación de la información los volviera incongruentes.
- d) Por ejemplo, una de las características que se identificó la cual hace más extenso en plan fue el reemplazo la variable de problemática y perspectiva de los PCPE con los escenarios tendenciales y programáticos en los PMDU,

ambos escenarios hacen que los planes sean muy extensos y sin imagen objetivo ya que en cada actualización estos escenarios cambian, siendo que son de 20 años, en lugar de tomarlos en cuenta y contrastarlos con el diagnóstico que se realiza en plan consecutivo respecto a los PMDU.

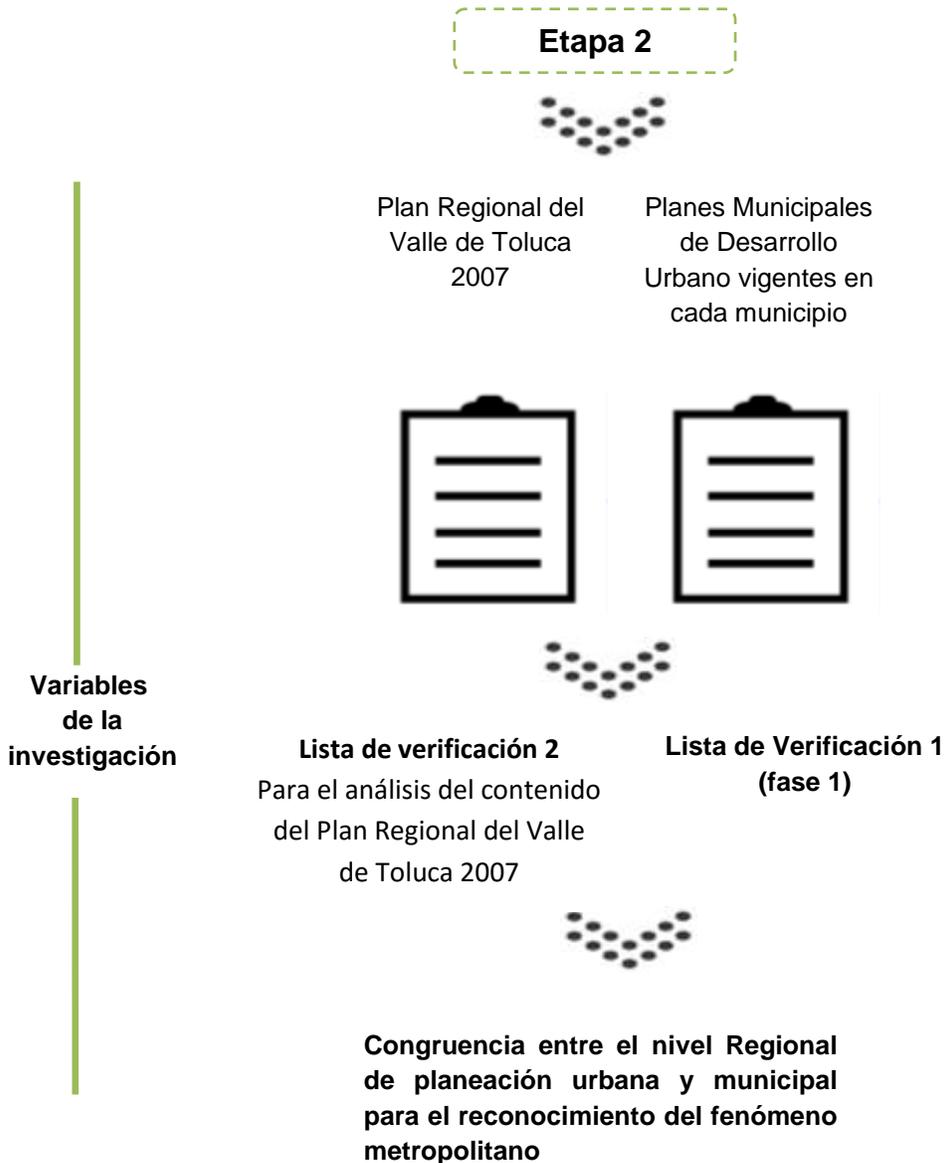
- e) Debido a las características anteriores, no hay vinculación congruente entre el contenido de cada plan por municipio y mucho menos entre cada municipio, como se refleja en los cuadros 5, 6 y 7.
- f) No se identifica conducción del desarrollo metropolitano por medio de los PMDU, un ejemplo de lo anterior es que no hay estrategias y políticas de desarrollo urbano asociadas con algunos de los cinco municipios aunque algunos municipios en sus estructuras actuales hay variables respecto al fenómeno metropolitano.
- g) Aunque en la mayoría de los PMDU se menciona que Toluca es un municipio que influye en las dinámicas urbanas del municipio y en los mismos planes de Toluca se reconoce lo anterior no se incorpora un análisis de esto en el contenido de los diferentes planes que mencionen la relación metropolitana que hay y que implica entre los municipios.
- h) En los PMDU no se mencionan las dinámicas y fenómenos que el estar insertos en una zona metropolitana están expuestos debido a que sólo se planifica a nivel de límite municipal
- i) Los municipios no incorporan la participación ciudadana en la elaboración de los PMDU y además no existe una coordinación entre las dependencias de desarrollo urbano y de desarrollo metropolitano, ni en el caso de cada municipio ni entre ellos.

4.2.2. ETAPA 2. ESTUDIO COMPARATIVO DEL PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO DEL VALLE DE TOLUCA 2005 FRENTE A LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO VIGENTES

El objetivo de esta etapa es la comparación del contenido de las variables elegidas del Plan Regional del Valle de Toluca 2005 con el contenido de las variables de los PMDU vigentes en cada uno de los municipios elegidos para observar la congruencia vertical o de “arriba hacia abajo” entre los niveles de planeación que desde la legislación en materia de planeación se estipula y si existe conducción del desarrollo metropolitano (desde un nivel superior) al local. Se hace una revisión del PRDUVT 2005 con el objetivo de comparar la pertinencia y congruencia de los PMDU vigentes en los municipios de la investigación.

Se realiza una lista de verificación con variables de la estructura metodológica del PRDUVT 2005 con el objetivo de conocer el resumen del diagnóstico, la imagen objetivo, las estrategias y las políticas con el fin de identificar si este plan si considera las dinámicas metropolitanas desde el nivel regional y si observa a los municipios elegidos bajo este fenómeno. En el siguiente esquema se observan las variables para el análisis comparativo de esta segunda etapa de investigación.

ESQUEMA 3: VARIABLES DE LA SEGUNDA ETAPA DE LA INVESTIGACIÓN PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PLAN REGULADOR DEL VALLE DE TOLUCA 2005 Y LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO VIGENTES



FUENTE: Elaboración propia

A continuación se describen las variables de la segunda etapa.

Variables de la lista de verificación del Plan Regional del Valle de Toluca 2005

1. Diagnóstico
2. Imagen objetivo
3. Estrategias
4. Políticas

Los PMDU vigentes en los municipios elegidos son:

- ❖ PMDU de Lerma 2003
- ❖ PMDU de Metepec 2008
- ❖ PMDU de Toluca 2014
- ❖ PMDU de San Mateo Atenco 2003
- ❖ PMDU de Zinacantepec 2015

El Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca (PRDUVT)⁶ vigente desde el año 2005, considera 22 municipios metropolitanos que conforman la Región del Valle de Toluca (RVT), dentro de estos 22 municipios se encuentran los

⁶ La siguiente información es con base en el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca 2007

cinco que se consideran para la presenta investigación: Toluca, Lerma, Metepec, San Mateo Atenco y Zinacantepec.

El objetivo del PRDUVT 2005 *proponer una nueva estructura urbana regional, establecer objetivos, políticas y estrategias específicas y definir obras y acciones de alcance regional.*

En el documento del 2005 el **diagnóstico** se resumía en que

Región del Valle de Toluca, presenta problemas de capacidad en su infraestructura hidráulica, sanitaria y energética derivados de limitaciones para su abasto futuro, así mismo, la falta de integración de sistemas que permitan drenajes interconectados y un bajo aprovechamiento de la capacidad de tratamiento de aguas residuales.

La Estructura Vial actual carece de vialidades periféricas estructuradoras además de saturación del transporte urbano por un diseño inadecuado de rutas. Territorialmente el Valle de Toluca y la Zona Metropolitana Conurbada presenta bajas densidades con crecimiento muy horizontal y dispersión en la zona Metropolitana periférica con altos costos de urbanización y subutilización de espacios urbanos”

La imagen objetivo del PRDUVT 2005 se basa en la racionalización del uso, ocupación y utilización del territorio regional debido a que la problemática urbana se centra en los asentamientos humanos, por lo tanto plantea el crecimiento urbano de la zona metropolitana conurbada de Toluca de manera periférica a partir de los ejes radiales, estructuradores del modelo urbano.

Lo que señala para los municipios de Toluca, Zinacantepec, Metepec, Lerma y San Mateo Atenco es:

Diseñar la estructura urbana de la Zona Metropolitana conurbada de Toluca en lo general apoyándose en ejes estructuradores, para ordenar el crecimiento de manera radial – concéntrica preferentemente a la zona norte y ordenar los asentamientos dispersos existentes, con el fin de lograr su consolidación (hacia el surponiente básicamente a través de la saturación urbana).

Para contrarrestar la dispersión, aumentar la eficacia de la operación urbana y lograr una mejor calidad de vida, reitera un esquema radial de estructuración y crecimiento de la Zona conurbada de Toluca, que aproveche los principales corredores viales de la ciudad, los ejes industriales, que parten de Toluca a Lerma y de Toluca a Atlacomulco y los ejes de servicios que parten de Toluca a Zinacantepec y de Toluca a Xonacatlán y de Toluca a Metepec – Mexicalcingo – San Antonio la Isla como eje de comercio y servicios y su liga al sur del Estado.

Asimismo se revisaron las **políticas y estrategias** enfocadas a la coordinación metropolitana o donde intervengan los municipios elegidos. Las políticas que integran al plan se dividen en 3:

1. De ordenamiento territorial

Políticas de consolidación y ordenación de los asentamientos humanos: Se basan en el desarrollo del polígono de actuación especial del Aeropuerto Internacional de Toluca como polo de desarrollo regional / consolidar la vocación y usos de los corredores urbanos y ecológicos / La reordenación de actividades económicas y de transporte como terminales; mercados / la ordenación vial de la zona y la saturación y consolidación ordenada de las zonas de baja densidad.

2. Políticas sectoriales:

Política de consolidación al desarrollo industrial y de servicios mencionan que en los ejes Toluca-Lerma, Toluca-Atlacomulco y a la conurbación Santiago Tianguistenco-Capulhuac-Jalatlaco, Atizapán. El eje Toluca – Metepec como corredor especializado

de comercio y servicios de alcance regional. A los ejes Toluca–Xonacatlán y Toluca–Zinacantepec, se les define como corredores de comercio, abasto y de servicios. Por otra parte, se establece una política de impulso a las actividades turísticas en los municipios de Tenango del Valle, Metepec y Toluca.

3. Políticas de desarrollo urbano

Política de consolidación los centros de población de Toluca, Metepec, Zinacantepec, Tenango del Valle, San Mateo Atenco, Lerma, Ocoyoacac, Almoloya de Juárez, Xonacatlán, Villa Cuauhtemoc y Santiago TianguistencoCapulhuac-Jalatlaco se vienen planteando desde 1985 y se refleja en cada plan municipal.

La estrategia general, se basa en limitar el crecimiento urbano desordenado en toda la región con un modelo radial – concéntrico para la Región del Valle de Toluca y de estructura poli nuclear interconectada. Caracterizando al territorio en cinco diferentes zonas:

1. Centro Regional y Metropolitano. (Zona Conurbada)

Se establece a Toluca como el centro urbano de mayor preeminencia en la Región del Valle de Toluca, en el que se prevén equipamientos y servicios de cobertura regional y metropolitana, además de impulsar sus actividades económicas, para consolidarse como centro de servicios de nivel estatal y para erigirse en un tecnopol de importancia nacional.

2. Subcentros Metropolitanos. (Zona Conurbada)

Que serán los centros de población de Metepec, Lerma, Zinacantepec, Villa Cuahutémoc-Xonacatlan, Almoloya de Juárez y San Pablo Autopan. Por su localización geográfica juegan un papel importante en la estructuración de la Región del Valle de Toluca, pues se constituirán en elementos de articulación entre el espacio Metropolitano en 1ª instancia y Regional en 2ª, al situarse

estratégicamente respecto a los accesos al área urbana metropolitana y la periferia, lo que igualmente permitirá disminuir los viajes a la parte central.

Destaca por su relevancia Metepec y Lerma que a la fecha concentran importante equipamiento comercial, educativo, de servicios, industrial, con grandes distritos habitacionales, en algunos casos concentran equipamiento regional que no contiene Toluca.

3. Subcentros Regionales. (Metropolitanos)

Se localizan en la periferia y serán la zona conurbada Santiago Tianguistenco-Capulhuac-Jalatlaco - Atizapán y las cabeceras municipales de Tenango del Valle, Almoloya de Juárez y Temoaya. Son elementos estructuradores del territorio tanto por su posición geográfica en la Región del Valle de Toluca, como porque concentrarán actividades económicas y equipamientos y servicios de nivel subregional.

4. Centros de Población. (Periferia Metropolitana)

Concentran servicios y equipamientos locales y dependen de los subcentros metropolitanos o regionales, siendo las cabeceras municipales de Calimaya, Mexicaltzingo y Chapultepec, que dependen de Metepec; Texcalyacac, que depende de Tenango del Valle; y Almoloya del Río, que dependen de la conurbación Santiago Tianguistenco-Capulhuac-Xalatlaco - Atizapán; y, Ocoyoacac que depende de la última y de Lerma, existen otros centros de población que parcial o técnicamente dependen de alguna de estas ciudades como Ocuilan de Tianguistenco y la Zona Sureste del Estado, de Tenango y Metepec inclusive.

5. Centros de Servicios Concentrados.

Con el objeto de incluir a la población marginada a los beneficios del desarrollo, se han considerado la creación de centros de servicios concentrados para atender a la población rural y suburbana dispersa.

Además menciona políticas sectoriales basadas en infraestructura hidráulica, sanitaria y eléctrica y suelo urbano.

El PRDUVT 2005 limita muy bien su objetivo el cual es la propuesta para una nueva estructura urbana derivada de la problemática observada de la dispersión de los asentamientos humanos y en los problemas de la capacidad hidráulica, sanitaria y energética.

Por lo tanto la imagen objetivo es enviar a la población futura a la periferia de los ejes radiales que estructuran el modelo de desarrollo urbano. Dentro de las políticas, los municipios elegidos para el caso de estudio se encuentran dentro de la política de consolidación al desarrollo industrial y de servicios, derivados de la importancia de sus ejes viales. Además de la consolidación de sus centros de población.

Dentro de las estrategias se reconoce a Toluca como centro regional y metropolitano, no se menciona nada sobre la importancia de su dinámica que esto ocasiona en los demás municipios de la región. E importante mencionar que a los municipios que están catalogados como subcentros metropolitanos aún son considerados como centros de población.

En lo que se refiere al fenómeno metropolitano, dentro de la **problemática** sólo se identifica al fenómeno de la metropolización como una problemática debido a la dispersión de los asentamientos humanos y no se identifica la coordinación de los instrumentos de los diferentes municipios que integran la Región del Valle de Toluca.

PMDU de Lerma 2010

- ❖ El último plan vigente del municipio de Lerma es el 2011 pero como se observa en el análisis anterior es el mismo que el PMDU 2003. Dentro de las políticas de este plan se menciona la construcción, ampliación y conservación del equipamiento regional e incorporarlo como un polo de crecimiento, en el PRDUVT está considerado dentro de la política de consolidación que a lo mejor por la disparidad del tiempo en actualización se da esta incongruencia.

- ❖ Las estrategias de este plan incorporan la estrategia regionales de integración metropolitana la cual se basa en la producción de proyectos para el desarrollo económico, turístico y de servicios pero el contenido es a nivel municipal.

PMDU de Metepec 2008

- ❖ El último plan vigente del municipio de Metepec se reconoce dentro del contexto regional y de la ZMT, pero únicamente en características de población.

- ❖ Este plan reconoce las problemáticas que se observan a nivel regional y metropolitano las cuales no se encuentran dentro del PRDUVT. De acuerdo con las políticas y estrategias, en este plan sólo se transcriben las del plan regional.

PMDU de San Mateo Atenco 2003

- ❖ Dentro del último plan vigente del municipio de Lerma se transcriben las políticas y estrategias derivadas del PRDUVT mencionando que aún no estaba vigente.

PMDU de Zinacantepec 2015

- ❖ El último PMDU vigente de este municipios tiene la cualidad que se reconoce la disparidad entre instrumentos mencionando *Es oportuno señalar, que los instrumentos normativos estatal y regional vigentes, se publicaron hace 5 y 8 años respectivamente, por lo que no atienden a la dinámica urbana actual, de ahí que la presente actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, además de pertinente, podría impulsar la revisión y actualización de su marco normativo estatal. Pero incluso así se transcriben las políticas y estrategias del PRDUVT.*

PMDU de Toluca 2014

- ❖ Debido a que el municipio de Toluca es la centralidad de la región y de la ZMT y que dentro del PRDUVT de destaca y a pesar que es en 2014 cuando se actualiza el PMDU se vuelven a transcribir las políticas y estrategias del plan regional del año 2005.

De acuerdo a la segunda etapa se puede mencionar que el municipio que menciona al fenómeno metropolitano de una manera más integral dentro de sus estructuras es el municipio de Toluca mientras que en los planes donde menos aparece este fenómeno son los PMDU de San Mateo Atenco y de Zinacantepec aunque su último plan vigente sea el más actual.

Debido a la disparidad en las fechas de publicación de los diferentes planes tanto de los municipales como del regional, se muestra claramente la **incongruencia** en el contenido así como la **falta de articulación** en los diferentes niveles de planeación, es importante mencionar que en el apartado de articulación con otros niveles de planeación, variable que se encuentra en todos los planes, únicamente se transcribe el marco jurídico en materia de planeación olvidando los instrumentos regionales.

Como se ha observado en los dos casos anteriores, los procesos de planeación urbana, en México y en el Estado de México, son de carácter verticales o *top and down*, es decir el Estado es quien se encarga de la imagen objetivo de las ciudades en sus instrumentos lo que los hace rígidos evitando que tengan relación con la realidad actual de las situaciones locales siendo muy generales, mal implementados o ignorados con falta de actualización.

Debido a que los procesos *top and down* en la planeación urbana en el país no han sido la respuesta a los fenómenos actuales, en esta investigación se sugieren acciones de fortalecimiento a nivel local a través de la innovación en los PMDU.

Por estas razones, se vislumbra la necesidad de complementar innovadoramente enfoque, proceso e instrumentos de desarrollo urbano con el principal objetivo de volverlos eficaces y eficientes al cambio urbano, enfatizando en un nuevo enfoque donde el papel del gobierno, en especial los gobiernos locales, tenga mayor acercamiento a sus habitantes involucrándolos en la toma de decisiones y junto con el técnico sean conductores de una planeación urbana, como lo menciona Un - Habitat (2009).

4.3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES DE CARÁCTER METROPOLITANO

Como se muestra en el esquema 1: *Etapas y variables para el estudio comparativo de los PMDU 1985 - 2015 y el Plan Regulador del Valle de Toluca 2005* en la sección de introducción de este capítulo, se consideraron como apoyo para la investigación las variables de participación ciudadana en los instrumentos de planeación urbana en cada uno de los municipios de análisis y las dependencias administrativas en cada uno de los municipios que conducen el desarrollo metropolitano. Esto con el objetivo de observar de una manera más completa el ejercicio de la planeación urbana y la conducción del desarrollo metropolitano desde lo local en los municipios en estudio

De manera general se integran los procesos de participación ciudadana registrados durante el periodo 2013 - 2015 y las dependencias administrativas que se encargan del ejercicio del desarrollo metropolitano en cada municipio en las administraciones 2016.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO

La participación ciudadana dentro de los PMDU a nivel Estatal está estipulada normativamente en la Ley de Planeación del Estado de México, la cual menciona que la participación democrática de los habitantes, grupos y organizaciones sociales dentro del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios se integrara dentro de la elaboración, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo del Estado de México.

A nivel municipal el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México estipula lo siguiente:

- ❖ En el artículo 15 menciona que los ciudadanos del Estado (colonos, colegios de profesionistas y organizaciones civiles) podrán participar en el proceso de consulta, relativos a la formulación o modificación de los planes de desarrollo urbano y podrán denunciar ante autoridades competentes, los usos y destinos del suelo, densidades e intensidades de ocupación que no estén de acuerdo a lo que menciona el plan y las normas correspondientes
- ❖ Uno de los objetivos de la participación ciudadana en la entidad es inducir la promoción y colaboración de la comunidad en la formulación de propuestas para la elaboración de los diferentes planes y programas de la entidad

En el contenido de cada uno de los planes revisados se encuentran los mismos enunciados que se marcan en la Ley General de Planeación del Estado de México y sus Municipios y en el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.

Sin embargo, dentro de los planes de desarrollo urbano y en la práctica no se ha puesto en marcha algún ejercicio donde realmente la población participe en la formulación o modificación de estos instrumentos, no hay estrategias de acción que integren a la población, como lo mencionan la normativa anterior, desde un inicio del ejercicio de la planeación urbana. Esto lo podemos comprobar con la información del cuadro 8 donde se encuentran diferentes procesos de participación ciudadana pero ninguno referente a los instrumentos de planeación urbana.

Como se menciona en el cuadro siguiente, no se ha observado un ejercicio de participación ciudadana en proceso de la elaboración de los PMDU, esto lo podemos corroborar dentro del portal del portal de Información Pública del Oficio

Mexiquense (IPOMEX) donde se encuentra registros sobre los mecanismos de participación ciudadana durante el periodo 2013 - 2015, como se observa en el siguiente cuadro, donde de los procesos que se han dando ninguno de ellos es referente al proceso, elaboración. Modificación o evaluación de los PMDU.

CUADRO 8. PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Municipio	Total de procesos	Tema de los procesos de participación ciudadana
Lerma	6	<p>Tres proceso sobre COCICOVIS donde se mencionaron los ciudadanos beneficiados por medio de las obras autorizadas por el cabildo municipal de acuerdo al programa de Obras del Plan de Desarrollo Municipal</p> <p>Tres proceso para delegados, jefes de colonia y concejos de participación ciudadana</p>
Metepec	6	<p>Dos concejos ciudadanos de control y vigilancia, para la elección de padres de familia para la integración de comités de supervisión y control de recursos del programa de Desayunos Escolares en Escuelas Públicas</p> <p>Tres procesos de elección de autoridades auxiliares</p> <p>Un consejos ciudadanos de control y vigilancia para la participación social en el ejercicio de los recursos públicos municipales</p>
Toluca	1	Un proceso para la renovación de autoridades auxiliares
San Mateo Atenco	6	<p>Buzón de opinión ciudadana instalación de un buzón de opinión ciudadana</p> <p>Sondeo de opinión, encuestas realizadas al azar a la población del municipio, tomando en cuenta una muestra del .4 %</p> <p>Buzón Contraloría La ciudadanía deposita su comentario, reclamo o sugerencia con respecto a la atención o respuesta proporcionada por los servidores públicos municipales.</p> <p>Tu ayuntamiento te informa: colocación de un mural</p>

Municipio	Total de procesos	Tema de los procesos de participación ciudadana
		<p>en la entrada del Palacio Municipal, en el cual las áreas de la administración pública municipal informa de manera estratégica sus actividades a realizar, para informar a la comunidad</p> <p>Tu despensa por diez kilos de PET</p> <p>Curso de verano</p> <p>Apoyo a mujeres en áreas rurales</p>
Zinacantepec	5	<p>Tres procesos de elección de autoridades auxiliares</p> <p>Dos procesos COSICOVI para el gasto de inversión sectorial</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en información obtenida del IPOMEX (2016)

Como se observa en el cuadro anterior los procesos que registraron durante el periodo 2013 - 2015 no están relacionados con la planeación urbana y por lo tanto tampoco con los instrumentos de planeación urbana, siendo necesario el impulso de la creación de procesos de participación inclinados al ordenamiento del territorio.

DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS PARA LA CONDUCCIÓN DEL DESARROLLO METROPOLITANO

Debido a que la operación se da a través de las dependencias administrativas del ayuntamiento de cada municipio, es de interés conocer cuáles de estas dependencias llevan asuntos de carácter metropolitano.

Se revisaron los Bandos Municipales de Policía y Buen Gobierno de los Ayuntamientos de Lerma, Metepec, San Mateo Atenco y Zinacantepec así como el Código Reglamentario de Toluca, todos publicados y vigentes en el año 2016 con el

objetivo identificar si existen dependencias administrativas que conduzcan el desarrollo metropolitano desde el nivel local.

En el cuadro 9, en la siguiente página, se observa el municipio y la dependencia administrativa de desarrollo urbano sus atribuciones y la dependencia de desarrollo metropolitano con sus respectivas atribuciones para identificar cuál municipio tiene la segunda dependencia y si hay congruencia entre ambas además identificar si se relacionan entre otros municipios.

Cuadro 9. Municipios con dependencia administrativa para la conducción del desarrollo metropolitano

Municipios	Dependencias administrativas para la conducción del desarrollo urbano	Dependencias administrativas para la conducción del desarrollo metropolitano
<p align="center">Lerma</p>	<p align="center">Desarrollo Urbano</p> <p>Atribuciones sólo de jurisdicción municipal</p>	<p>No hay dependencia encargada de la conducción del desarrollo metropolitano dentro de la organización administrativa del municipio</p>
<p align="center">Metepec</p>	<p align="center">Desarrollo Urbano y Metropolitano</p> <p>Además de las atribuciones de carácter urbano las que se consideran de carácter metropolitano son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Coadyuvar con las acciones previstas por la Comisión para el Desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca</i> • <i>Proponer, promover y coordinar la ejecución de acciones orientadas a la oportuna atención de los asuntos de carácter metropolitano del Valle de Toluca, de conformidad con la legislación vigente;</i> • <i>Proponer proyectos y lineamientos para la operación de las Comisiones Municipales Metropolitanas;</i> • <i>Coordinar y promover los trabajos de las Comisiones Metropolitanas, constituidas conjuntamente con el Gobierno Federal, Estatal y Municipal;</i> • <i>Establecer mecanismos de coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Municipal;</i> • <i>Establecer mecanismos para difundir entre la población la información referente a las funciones y actividades que desarrollan las Comisiones Metropolitanas;</i> • <i>Coordinar la ejecución de estudios, investigaciones, propuestas y trabajos que permitan orientar las acciones que llevan a cabo las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública Municipal en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca;</i> • <i>Promover acciones con los municipios vecinos, que contribuyan a mejorar la prestación de los servicios públicos en el Valle de Toluca;</i> 	

Municipios	Dependencias administrativas para la conducción del desarrollo urbano	Dependencias administrativas para la conducción del desarrollo metropolitano
	<i>Participar en las reuniones de trabajo para evaluar los avances y proyectos firmados por las y los Alcaldes del Valle de Toluca.</i>	
Toluca	Dirección de desarrollo urbano y movilidad Atribuciones solo de jurisdicción municipal	No hay dependencia encargada de la conducción del desarrollo metropolitano dentro de la organización administrativa del municipio
San Mateo Atenco	Dirección de desarrollo urbano y metropolitano	Atribuciones <i>La dirección de Desarrollo Urbano y Metropolitano es la encargada de autorizar, planear, ordenar, regular, controlar, cuantificar, determinar, ejecutar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, así como el desarrollo urbano al interior del territorio municipal</i>
Zinacantepec	Dirección de desarrollo urbano Atribuciones de jurisdicción municipal	Dirección de desarrollo metropolitano
	<p style="text-align: right;">Atribuciones</p> <p><i>El Ayuntamiento a través de la Dirección de Desarrollo Metropolitano para lograr una gestión eficaz de los servicios públicos municipales, los programas y acciones municipales tendrán una visión metropolitana por lo que se promoverán las siguientes acciones:</i></p> <p><i>I. Proponer estrategias para la coordinación e integración intermunicipal en los asuntos metropolitanos;</i></p> <p><i>II. Proponer la generación de convenios con otras entidades gubernamentales y no gubernamentales, académicas, entre otros, así como los análisis y estudios en temas de interés metropolitano;</i></p> <p><i>III. Fungir como enlace y unidad administrativa de seguimiento de acuerdos y ejecución de acciones para la oportuna atención de</i></p>	

Municipios	Dependencias administrativas para la conducción del desarrollo urbano	Dependencias administrativas para la conducción del desarrollo metropolitano
	<p><i>los asuntos de carácter metropolitano, de conformidad a los procedimientos y legislación vigente;</i></p> <p><i>IV. Definir y dirigir, en coordinación con las dependencias competentes, las políticas públicas, en el ámbito de competencia municipal, al respecto de los temas inherentes a la movilidad urbana sustentable;</i></p> <p><i>V. Proponer proyectos y lineamientos para la operación de los convenios y ejecución de acciones de interés metropolitano;</i></p> <p><i>VI. Establecer mecanismos de coordinación con otras dependencias y unidades administrativas para promover las acciones relacionadas a los asuntos metropolitanos;</i></p> <p><i>VII. Coordinar la ejecución de estudios, investigaciones y propuestas que permitan orientar las políticas públicas y proyectos estratégicos del Municipio con carácter metropolitano.</i></p>	

FUENTE: Elaboración propia con base en LEGISTEL (2016)

En el cuadro anterior se identifican tres municipios que cuentan con una dependencia administrativa encargada del desarrollo metropolitano, dentro sus atribuciones sólo en el municipio de Metepec se menciona que debe de haber comunicación para trabajo conjunto con comisiones municipales metropolitanas y promoción de acciones con municipios vecinos, aunque solo se menciona que la temática a abordar sería la de prestación de servicios públicos es importante resaltar que se reconoce la importancia de la participación de otros municipios.

San Mateo Atenco menciona que la acción metropolitana solo es de carácter municipal al igual que el municipio de Zinacantepec.

En ninguna de las atribuciones de las dependencias administrativas de carácter metropolitano de los tres municipios que cuentan con ellas se menciona que debe de existir congruencia e interrelación con la dependencia de desarrollo urbano.

El resultado de las variables anteriores de manera general refleja que la conducción del desarrollo metropolitano y urbano a través de las dependencias

administrativas no está relacionada entre sí y están al margen del fenómeno urbano y a su vez esta conducción no incorpora a la población.

En torno a estas variables han surgido ejercicios renovadores de los instrumentos de planeación urbana con el resultado de hacerlos eficaces al territorio, como se muestra en la experiencia de la modificación uno y dos al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007 en Chile. Donde la participación ciudadana y la coresponsabilidad de las instancias del desarrollo urbano lograron hacer flexible al plan.

4.4. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y *BOTTOM UP*: CASO DEL PLAN REGULADOR COMUNAL DE PROVIDENCIA, CHILE

Hasta este punto se pueden identificar cuatro consideraciones importantes a cerca de la investigación realizada, el primero es que la normatividad establecida para los planes de desarrollo urbano ha hecho que estos sean poco flexibles debido a las estructuras metodológicas establecidas lo que ocasiona que no reconocen los fenómenos actuales, como es el fenómeno metropolitano.

La segunda consideración es el reflejo de lo mencionado anteriormente, al realizar el análisis comparativo de los PMDU 1985 - 2015 y del Plan Regional del Valle de Toluca 2005 se identifica que no hay una conducción del desarrollo metropolitano desde los instrumentos de planeación urbana local y tampoco una congruencia del contenido del nivel regional al local.

La tercera consideración es que las instituciones que encargan de la conducción del desarrollo metropolitano en los municipios no favorecen el ejercicio de la planeación urbana y la integración de los fenómenos territoriales actuales, asimismo como cuarta consideración no hay procesos de participación ciudadana en la elaboración de los instrumentos de planeación urbana.

En estas consideraciones y reiterando el discurso de UN- Habitat (2009)⁷ nos llevan a la necesidad de incorporar nuevas formas de planeación urbana a los instrumentos de planeación urbana con el objetivo de que estos sean flexibles, estratégicos e integren a los ciudadanos en la elaboración de los planes para que sean un reflejo de lo que en realidad se necesita en el entorno urbano a continuación de manera propositiva se presenta el caso de la modificación uno y dos al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007 en Chile.

⁷ El cual se documenta en el Capítulo II

La experiencia se estructura en tres apartados, desde una mirada latinoamericana el primer apartado muestra la situación de los enfoques de planeación urbana en México y en Chile. Se exploran las características normativas e instrumentales por las cuales se hace necesaria la innovación de los enfoques, procesos y herramientas de planeación urbana, mediante un análisis de contraste que hace referencia a los casos de México y Chile.

En el segundo apartado se observa que a diferencia de México en Chile a nivel local está emergiendo una forma contemporánea de innovar el ejercicio de planeación urbana con el fin de contrarrestar las malas prácticas que los marcos normativos han dejado en los instrumentos rígidos y por lo tanto obsoletos en muchos casos. Estas nuevas prácticas se reflejan en las modificaciones uno y dos al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007, en Chile, ambas tienen tintes de nuevas expresiones de planeación urbana desde el nivel local, incorporando al habitante en la toma de decisiones municipales.

El tercer apartado y como parte de las reflexiones del capítulo se compone de una descripción y comparación y rasgos centrales de la planeación urbana en cada país con el objetivo de valorar en qué medida su práctica planificadora incorpora los nuevos actores y enfoques como la Planeación Estratégica de Ciudades y el *bottom up* en los sistemas de planeación urbana.

4.4.1. ENFOQUES DE PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO Y CHILE

México y Chile tienen características similares en cuanto a planeación urbana, principalmente sobre normatividad e instrumentos de planeación territorial. La conducción del desarrollo urbano en México se institucionaliza en 1976 a través de la LGAH cómo se describe en el capítulo tres, promulgada bajo un contexto de migración rural-urbana que en esos momentos se observaba en el país. Por lo

tanto, con el fin de planificar el desarrollo de los asentamientos humanos, surgió la necesidad de realizar un marco jurídico administrativo que impulsara la elaboración de políticas y modificara la inercia del crecimiento de la población y su distribución; se inició un esfuerzo para dar vigencia a la planeación del desarrollo urbano desde el nivel nacional hasta los centros de población (SAHOP, 1980).

En Chile, a nivel nacional el desarrollo urbano se conduce con la LGUC aprobada en 1975. Ésta se apoya por las Ordenanzas Generales donde se encuentran las disposiciones reglamentarias que regulan el procedimiento administrativo de planeación urbana, urbanización y construcción, estándares técnicos de diseño. En ambos países se mencionan los instrumentos para la planeación y la regulación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano que se derivan de estas leyes, presentados en el cuadro10.

CUADRO10. LEYES E INSTRUMENTOS DE DESARROLLO URBANO EN MÉXICO Y CHILE

Ley General de Asentamientos Humanos (México)	Ley General de Urbanismo y Construcciones (Chile)
Instrumentos	
Programa Nacional de Desarrollo Urbano	Planeación urbana nacional
Programas Estatales de Desarrollo Urbano	Política urbana
Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas	Planeación regional Plan Regional de Desarrollo Urbano
Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano	Planeación urbana intercomunal Plan Regulador Intercomunal o Plan
Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población	Regulador Metropolitano Planeación urbana comunal
Programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados anteriormente	Plan Regulador Comunal

FUENTE: DOF (1976; BNC, 1976).

Es posible mencionar que los niveles de acción de planeación urbana son muy similares, las diferencias encontradas son respecto al nombre referente al límite del territorio. En Chile, el Plan Regulador Regional se homologaría con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de México, el Plan Regulador Intercomunal con el Programa de Ordenación de Zonas Conurbadas y el Plan Regulador Comunal con el Plan Municipal de Desarrollo Urbano. En ambos países, las leyes en el ámbito nacional rigen el nivel de acción de planeación urbana y el contenido mínimo de los diferentes planes. En México, la LGAH delega las atribuciones sobre planeación urbana a los estados y municipios, los cuales tienen que elaborar sus propias disposiciones; mientras que en Chile se rigen a través de las Ordenanzas Generales de Urbanismo y Construcción, desde el nivel nacional al comunal.

Respecto a su contenido, al estar condicionados normativamente a una estructura metodológica se vuelven muy extensos debido a que están llenos de información caracterizada, tanto por antecedentes normativos y de zonificación (en el caso del Plan Regulador Comunal de Providencia desde 1976) como por un diagnóstico basado en cifras demográficas y de infraestructura sin un análisis cualitativo que estos fenómenos ocasionan (ambos casos), como se observa en el cuadro 11, en la siguiente página.

CUADRO 11. CONTENIDO MÍNIMO DE LOS INSTRUMENTOS DE DESARROLLO URBANO A NIVEL LOCAL EN MÉXICO Y CHILE

Planes Parciales o PMDU (México)	Plan Regulador Comunal (Chile)
<ul style="list-style-type: none"> - Marco jurídico - Diagnóstico y pronóstico: aspectos físico-ambientales, sociales, económicos, territoriales, usos del suelo, infraestructura, equipamiento y servicios públicos, suelo y vivienda, riesgos, imagen urbana, patrimonio histórico, artístico y cultural, objetivos y determinación de políticas, estrategias y programas y proyectos - Zonificación y usos del suelo, Instrumentos de inducción y fomento, regulación, organización y conducción, y financieros - Anexo gráfico y carta urbana 	<ul style="list-style-type: none"> - Memoria explicativa: diagnóstico de la totalidad del territorio - Estudio de factibilidad: agua potable y alcantarillado de aguas servidas y de aguas de lluvias en relación con el crecimiento urbano proyectado - Ordenanza local: límite urbano, vías estructurantes, zonificación, zonas o inmuebles de conservación histórica, zonas típicas y monumentos nacionales - Planos donde se expresen los contenidos de la ordenanza local

FUENTE: GEM (2001); BNC (1976).

Se señala que los sistemas y los enfoques en sí de planeación urbana en México y en Chile tienen similitudes respecto a la falta de innovación desde la perspectiva normativa, ambos contextos se caracterizan por tener instrumentos poco flexibles e innovadores y escasamente vinculados con la vida de los habitantes de la ciudad que se planifica, como mencionan Cullingworth y Nadin (2006).

Por estas razones, se vislumbra la necesidad de un cambio en sus enfoques, procesos e instrumentos de desarrollo urbano con el principal objetivo de volverlos

eficaces y eficientes al cambio urbano donde el papel del gobierno, en especial de los gobiernos locales y que estos tengan mayor acercamiento con sus habitantes, quienes se involucren en la toma de decisiones y junto con el técnico en planeación urbana, sean conductores de un buen ejercicio de planeación urbana (UN-Habitat, 2009).

4.4.2. MODIFICACIÓN NÚMERO UNO Y NÚMERO DOS AL PLAN REGULADOR COMUNAL DE PROVIDENCIA 2007

Para que la ciudadanía incida en los procesos de toma de decisiones, el Estado posee un rol esencial, el cual les brinda la oportunidad a través de normas donde los ciudadanos se puedan apoyar, de que su voz trascienda y sea considerada en la toma de decisiones de las administraciones gubernamentales.

Actualmente, el Gobierno de Chile ha puesto énfasis en la participación ciudadana con el objetivo de mejorar situaciones territoriales, con lo cual se reconoce la escala barrial como nueva unidad de gestión urbana. Por ejemplo el programa “Quiero mi barrio” se desprende de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y la necesidad de encontrar un nuevo enfoque para abordar las ciudades; está orientado en rescatar barrios desde el enfoque de la recuperación física y social a escala barrial; su importancia radica en la relación directa con quien habita en el lugar.

Asimismo, destaca la regeneración urbana como una nueva relación Estado-ciudadanía realizando el nexo entre las políticas públicas y la población. El ámbito ciudadano concentra un factor de cambio significativo, ya que genera sinergias positivas de transformación y sostenibilidad en el entorno (Saball, 2015).

En el actual Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se incorporó la participación ciudadana en su gestión pública a través de la Ley de Participación Ciudadana, aprobada en el 2011. En cuanto a la participación dentro de los instrumentos de planeación territorial, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y la agenda de la Presidenta crearon la Agenda de Ciudades 2006-2010, bajo la idea de “Más participación ciudadana, más integración social”; y en 2009 se aprobó la Norma General de Participación Ciudadana, la cual regula la participación de las personas en el diseño, la ejecución, la evaluación y el desarrollo de las políticas públicas como parte de las atribuciones del MINVU (Fernández, 2012).

Además, otro factor importante es el interés de los habitantes en incorporar la toma de decisiones en los planes de nivel local; en algunas comunas de la Región Metropolitana de Santiago se han creado agrupaciones de vecinos para evitar modificaciones al plan que sólo beneficien a las inmobiliarias. Sin embargo, una de las características principales de la Región Metropolitana de Santiago es la construcción en altura mediante la intervención de inmobiliarias y donde los instrumentos de planeación territorial, como es el caso del Plan Regulador Metropolitano de Santiago y su última modificación, les brindan privilegios a este tipo de desarrollo urbano, razón por la cual se realizaron las modificaciones uno y dos al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007.

PROVIDENCIA COMO CONTEXTO DE ANÁLISIS

Providencia es una comuna perteneciente a la Provincia de Santiago y, por lo tanto, a la Región Metropolitana de Santiago. Se caracteriza por estar situada al centro del contexto metropolitano y forma parte del llamado “cono de alta renta”, conformado por las comunas del sector nor-oriental de la ciudad: Providencia, Las Condes, Vitacura, La Reina, Ñuñoa y Lo Barnechea. Su población es de 120,814 habitantes. Es una de las principales comunas receptoras de población flotante por

motivos de movilidad educacional, comercio, servicios y laborales, cuyo estimando corresponde a un millón de personas (Pladeco, 2013).

La administración de la alcaldesa actual de esta comuna, Josefa Errázuriz Guillisaste, ha sido relevante, ya que en los instrumentos de planeación territorial, como el Plan de Desarrollo Comunal y el Plan Regulador Comunal, han tenido cierto énfasis respecto a la participación ciudadana desde dos perspectivas: la administración da cabida a ésta, como el caso de la formulación del Plan de Desarrollo Comunal con el programa “Piensa Providencia”; y la población hace sus peticiones con el objetivo de lograr cambios en estos instrumentos, por ejemplo, las modificaciones uno y dos al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007.

MODIFICACIÓN NÚMERO UNO BARRIO LAS FLORES

La primera modificación al plan surge cuando la presidenta de la Junta de Vecinos 10A del barrio Las Flores en Providencia, percibió la llegada de proyectos inmobiliarios y con ello la presión por parte de las inmobiliarias para la venta de las casas vislumbrando un futuro para el barrio muy diferente al que los vecinos querían, el cual era el rescate del valor barrial y de la imagen urbana.

La propuesta de la modificación al plan regulador comunal en 2013 se basó en congelar las alturas de los edificios permitiendo alturas máximas de tres a cinco pisos, antes de esta modificación se permitía una altura de hasta 10 pisos.

El objetivo de la modificación fue proteger y preservar los barrios más tradicionales de la comuna y con ello despertar el sentido de comunidad, identidad y pertenencia al entorno.

La municipalidad reaccionó de manera coercitiva al responder a la población afectada con la aprobación de la modificación en el año 2013, integrando al proceso de planeación urbana el *bottom up*, como se observa en el cuadro 12 de la siguiente pagina donde se mencionan los componentes del *bottom up* y como se dieron en las principales acciones de la modificación numero uno.

CUADRO 12. COMPONENTES DEL *BOTTOM UP* Y PRINCIPALES ACCIONES DE LA MODIFICACIÓN NÚMERO UNO AL *PLAN REGULADOR COMUNAL DE PROVIDENCIA 2007*

<i>Bottom up</i>	Modificación número uno al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007
Proceso ascendente	Propuestas de modificación al plan por medio de la Junta de Vecinos 10 ^a
Planeación participativa y comprometida de la comunidad	La Junta de Vecinos estuvo apegada durante todo el proceso; en primer lugar, conformándose legalmente y después informando a las demás juntas de vecinos, como las de la segunda modificación al plan
El Estado da respuesta construyendo una base consensual	Los asesores urbanos realizaron mesas de trabajo donde se recibían las propuestas y eran consensadas con la imagen objetivo que se quería de la comuna
Proyectos con necesidades reales de la población	Aprobación de la modificación para bajar las alturas y densidades a las inmobiliarias
Los expertos como facilitadores del proceso	Los técnicos responsables de la planeación urbana en municipio explicaban algunos conceptos que los habitantes no entendían, además les mencionaban hasta dónde le correspondían las decisiones al municipio
Participación de todos los agentes locales y modernización de la administración	Realimentación del proceso entre el habitante y el técnico de la municipalidad derivando una metodología para las siguientes modificaciones

FUENTE: Elaboración propia

Desde el punto de vista de la planeación de abajo hacia arriba o *bottom up*, sus tintes son claros por parte de la Junta Vecinal 10A, en la primera modificación al Plan Regulador Comunal, se logró que sus demandas fueran respondidas por el municipio.

MODIFICACIÓN NÚMERO DOS AL PLAN REGULADOR DE PROVIDENCIA 2007 EN SIETE BARRIOS DE LA COMUNA DE PROVIDENCIA

La modificación dos surgió cuando los habitantes de siete barrios más de la comuna de Providencia observaron el resultado de las acciones conjuntas de la Junta vecinal 10A y la municipalidad.

La propuesta también fue la reducción de alturas máximas a los edificios en 3, 5 y 7 pisos. Esta modificación forjó un proceso con características de Planeación Estratégica de Ciudades, como se observa en el cuadro 13, en la página siguiente, en conjunto con el *bottom up* debido a que la participación ciudadana se logró incorporar a la toma de decisiones de los expertos en planeación de la municipalidad sensibilizándose a las demandas civiles.

CUADRO 13. COMPONENTES DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y PRINCIPALES ACCIONES DE LA MODIFICACIÓN NÚMERO DOS AL PLAN REGULADOR COMUNAL DE PROVIDENCIA 2007

Planeación Estratégica de Ciudades	Modificación número dos al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007
Sensible a las demandas civiles	Después de la primera modificación al plan, se abrieron las puertas para que los habitantes de la comuna tuvieran la misma oportunidad que el barrio Las Flores de proponer cambios a la situación actual de su entorno
Implementación enfocada	Conservación de la imagen urbana y del patrimonio
Visión sectorial	La modificación fue para los barrios que pidieron la disminución de las alturas
Orientación a la acción	El proceso se inicia y aproximadamente en un año se aprueba
Participación de todos los agentes locales y modernización de la administración	Puesta en marcha de la metodología creada en base a la experiencia de la primera modificación al plan.

FUENTE: Elaboración propia

Mediante la Planeación Estratégica de Ciudades, también se implementó la conservación del patrimonio histórico de los barrios que se encuentran dentro de las modificaciones al plan. La modificación número uno tiene una visión sectorial; se observa un fenómeno o tema crítico que afecta a la comuna, así como a la región metropolitana de Santiago: la demanda de suelo por parte de las inmobiliarias para la construcción de edificios; esto orientó a la acción, en este caso, la respuesta al movimiento vecinal.

La modificación uno fue considerada una directriz para los demás proyectos o modificaciones, ya que responde a las necesidades reales de la población; la

planeación urbana muestra flexibilidad al involucrar más audiencias por parte del municipio y convertirse en complementaria para los instrumentos de planeación territorial.

La modificación número uno es un claro reflejo de la importancia que tienen las instancias de gestión urbana cuando se proponen ser más flexibles ante las demandas de la sociedad lográndose una realimentación entre los gestores del desarrollo urbano. Mientras que la modificación número dos, tiene tintes claros de *bottom up* haciendo que las demandas de la Junta Vecinal 10A fueran atendidas y logradas en la modificación.

En ambas modificaciones se consiguió una flexibilización del instrumento, pero no desde el nivel normativo, sino desde el nivel práctico de la planeación urbana incorporando dos audiencias más de las que marca la Ley además de la explicación de los aspectos técnicos sobre planeación urbana a la población; ambas participaciones son complementarias.

Asimismo, se produjo un empoderamiento del equipo técnico de la municipalidad que se encarga de los instrumentos de desarrollo urbano y de una visión territorial del entorno, lo cual se traduce en una interacción para habitar el espacio público destacando el aspecto democrático de la Planeación Estratégica de Ciudades. En consecuencia, el instrumento se hace más flexible y dinámico, ya que las modificaciones fueron el resultado de la decisión colectiva de la junta vecinal o comunidad y de los técnicos encargados de la planeación urbana

Por lo tanto se consolida un proceso ascendente en la metodología de los instrumentos de desarrollo urbano desde los niveles sectorial y barrial hasta la toma de decisiones municipales, enfocando la planeación urbana a las personas que viven su entorno, pues les da sentido de pertenencia y vecinales.

4.5. REFLEXIONES SOBRE EL ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO Y EL PLAN REGULADOR COMUNAL DE PROVIDENCIA

Los resultados de las dos etapas de investigación y de las variables de apoyo nos indican que no hay conducción del desarrollo metropolitano desde lo local, no existe una congruencia entre los niveles de planeación urbana municipal y regional además de que la participación en la elaboración de los PMDU es nula al no registrarse durante el periodo 2013 - 2015 ningún proceso de participación para los instrumentos de planeación urbana y las instituciones en los municipios encargadas de desarrollo metropolitano no favorecen a la planeación urbana y su incorporación del fenómeno metropolitano.

Como una de las conclusiones de la primera y segunda etapa se reitera que no existe actualización oportuna de los planes lo que ocasiona que entre los municipios elegidos no exista congruencia e interrelación en cuestiones como el fenómeno metropolitano.

Las estructuras metodológicas en cada actualización se hacen más extensas sin contenido referente a fenómenos urbanos; las actualizaciones de usos de suelo y de zonificación benefician únicamente al sector privado e inmobiliario; además, no son estratégicas, ya que el territorio no se observa de manera sectorial, sino general, cambiando por completo el documento sin observar cambios importantes a una escala menor que la municipal.

Con el análisis comparativo del Plan Regional del Valle de Toluca 2005 y los PMDU vigentes de cada uno de los municipios se identifica que aunque la normatividad en planeación urbana menciona que el Sistema de Planeación debe de guardar congruencia desde el nivel nacional al municipal, se identifica que esta congruencia solo se da al momento de mencionar la normatividad establecida pero

en contenido no existe correspondencia en los lineamientos regionales y en contenidos de los planes municipales.

En el nivel nacional no existen leyes ni iniciativas que involucren a la participación ciudadana; situación que no se refleja en las decisiones estatales ni municipales. Esta característica hace que el proceso y la inclusión de la opinión ciudadana tengan carácter secundario y no se consideren en el territorio de manera funcional o como parte de la vida de los habitantes, quienes sufren los efectos de las malas decisiones urbanísticas. En definitiva, la población no se involucra y a las autoridades municipales no les interesa incentivar su participación; por ello, los planes quedan obsoletos a los entornos urbanos.

Las dependencias administrativas con atribuciones metropolitanas que existen en los municipios observan que el fenómeno metropolitano solo incide en el territorio municipal, salvo el municipio de Metepec donde una de las atribuciones de su dependencia de carácter metropolitana menciona que se debe de interrelacionar con otros municipios.

Respecto al caso de estudio de Chile y México es importante reflexionar aunque a nivel nacional existen similitudes normativas e instrumentales y se identifica que al igual que en el país las estructuras metodológicas que condicionan los instrumentos de desarrollo urbano los hacen obsoletos sin observar estratégicamente el territorio, a nivel local, en el caso del Plan Comunal de Providencia 2007 hay nuevas formas de realimentar la planeación urbana y sus instrumentos.

En el caso de las modificaciones uno y dos, la municipalidad realizó un ejercicio de planeación estratégica al estar abierta a las demandas del territorio con una perspectiva sectorial, y no como un todo, es decir, desde abajo o *bottom up*, ya que

la población, al advertir su entorno y conocer en qué la iba a perjudicar el fenómeno de las alturas en el barrio, decidió llevar su petición logrando un cambio en la toma de decisiones municipales y en los procesos de planeación urbana.

Por último, ambas modificaciones son casos aislados que deben ser valoradas para lograr un cambio en los sistemas de planeación urbana y en los instrumentos en todos sus niveles; no es una estructura ni una metodología nuevas, sino es la experiencia de los habitantes y cómo ellos observan los fenómenos urbanos lo que puede llegar a solucionarlos conjuntamente con un equipo técnico que esté abierto a ser facilitador de la planeación urbana integrando las peticiones para conseguir una imagen objetivo equitativa para el territorio.

Capítulo V: Conclusiones

“LO PRIMERO QUE NOS HACE FALTA, ES TENER UN PLAN DE CIUDAD QUE NOS REPLANTEÉ LOS PARADIGMAS CON LO QUE HEMOS HECHO CIUDAD HASTA AHORA... “

(Foro “El Derecho a la Ciudad en la Constitución de la Ciudad de México”)

Actualmente en México están surgiendo reflexiones en torno a las cuestiones de los asentamientos humanos y las ciudades tal es el caso de la propuesta para reformas en la Ley de Asentamientos Humanos, la elaboración de la Constitución de la Ciudad de México y la realización la Reunión Regional América Latina y el Caribe y su Declaración en la Ciudad de Toluca en abril de 2016.

Así como la mayoría de países en Latinoamérica, México comparte retos que tiene que afrontar como es la pobreza urbana, la contaminación, inclusión social todo esto bajo una idea de desarrollo sostenible el cual es el dialogo al que llega ONU – Hábitat III, organización que reconoce que la prosperidad y el bienestar humano depende de la capacidad en que se planifiquen, gestionen y construyan las ciudades y los asentamientos humanos.

En particular en México se deja de lado la acción en el presente, como se llega a observar en la Declaratoria de la Reunión Regional América Latina y el Caribe 2016 donde se menciona una serie de lineamientos para la Nueva Agenda Urbana 2030 hablan del futuro de la planeación urbana y de cómo llegar a un desarrollo sostenible pero es evidente que “ese futuro” debe de ser ahora, es por ello que se deben de realizar acciones inmediatas para atenuar y atender los fenómenos y problemas reconocidos por estos organismos.

Sí la planeación urbana es una herramienta indispensable para enfrentar los problemas actuales, se deben de realizar acciones desde el nivel local haciendo un

esfuerzo por elaborar y concebir al plan de una manera distinta para que este establezca una imagen objetivo clara del territorio y de sus fenómenos con el objetivo de dar soluciones claras tanto a un corto como largo plazo, y más importante que lo establecido en el plan se reflejen en el territorio para que incidan en las estructuras jerárquicas siguientes y así se pueda influir directamente en el sistema de instituciones encargadas de esta herramienta y disciplina.

El presente capítulo aborda en primer lugar las conclusiones generales de la investigación las cuales mencionan cómo se llegó comprobación de la hipótesis y del objetivo de la investigación y en segundo lugar se mencionan los hallazgos de la investigación y los aportes a esta.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A lo largo del trabajo de investigación se desarrollan dos argumentos centrales, el primero observar si el enfoque de PLUM sigue persistiendo en México y si así es, el país se encuentra dentro de la crítica a la planeación urbana desde la perspectiva de Un- Hábitat (2009).

El segundo argumento es identificar que características del enfoque de PLUM se reflejan en los PMDU en el Estado de México reconociendo la necesidad de innovación en su enfoque y herramientas de planeación urbana a través de un estudio comparativo de sus instrumentos de planeación urbana.

Con el primer argumento comprobamos la hipótesis de esta investigación y con el segundo argumento se cumple el **objetivo** al realizar un estudio comparativo a través del análisis del contenido de los PMDU de los municipios de Lerma, Metepec, Toluca, San Mateo Atenco y Zinacantepec pertenecientes a la ZMT durante el periodo 1985 - 2015 donde se concluyó que sus estructuras metodológicas y por lo tanto sus contenidos no reflejan la conducción del desarrollo metropolitano desde lo local.

El desarrollo del primer argumento se inicia con una investigación histórica documental sobre la PLUM con el objetivo de conocer sus características conceptuales, antecedentes y sus ejemplos de intervención en las ciudades.

Con los conceptos dados por Feldt (1979), Andreas Faludi (1979), Allmendinger (2002), Hall (2002) y Un- Habitat (2009) se observar que las características del enfoque de PLUM son:

1. Se da bajo el enfoque de la modernidad durante inicios del siglo XIX cuando se pensaba en la ciudad como una maquina bajo un carácter racional y funcional,
2. El carácter racional se reflejaba en sus instrumentos de ejecución como el plan, este plan se caracteriza por estar bajo un seguimiento de pasos sistémicos,
3. El plan respondía a las necesidades del Estado y principalmente del capitalismo por lo que plan se basaba principalmente en los usos del suelo,
4. Se observaba a la ciudad bajo una visión ideal a un lapso de 20 años sin observar las interrelaciones del contexto y la sociedad.

Estas características se observan en sus antecedentes, su principal antecedente de la planeación urbana como disciplina fue el urbanismo durante finales del siglo XVIII, donde las principales aportadoras de ideas fueron los movimientos urbanos, estos movimientos fueron evolucionando desde ideas utópicas tal fue el caso de los llamados movimientos utópicos y los movimientos reformistas hasta intervenciones públicas urbanas donde se refleja la intervención del estado, el movimiento moderno y la ciudad ideal.

Una de las intervenciones públicas consideradas más importantes para este trabajo es la intervención de París realizada por Haussmann a finales del siglo XVIII, la intervención pretendía darle características de una ciudad moderna Europea, renovándola completamente.

La renovación de París surgió al mismo tiempo que una revolución del pensamiento llamada modernidad lo que se reflejó en cuestiones urbanísticas con una nueva visión de la ciudad, las principales características de la concepción racional (cuatro pilares) de la ciudad preocupándose por la limpieza de las calles; hermosura, reflejada en el orden e imagen de las fachadas de edificios y casas; comodidad, a través de drenaje público y circulación; con calles más amplias. Además de infraestructura la cual beneficiaba e impulsaba la organización capitalista.

Uno más de los aportes de esta intervención pública fue la concepción de la ciudad como un todo a través de un plan general donde se tallaban las acciones a coordinar y realizar lo que hacía considerar al espacio urbano como una totalidad, racionalizando el orden espacial creando una nueva forma de administrar el territorio a través de ese plan.

Durante finales de ese siglo y a inicio del siglo XIX surgió el *zoning* en ciudades como Alemania y Nueva York como normativa de vivienda controlar la expansión de la ciudad y control de la edificación como destinos, altura, densidad y extensión.

Según Sica (1981) y Harvey (2006) la PLUM surgió durante el siglo XX debido a la reflexión que se estaba dando en torno a las cuestiones de la ciudad, se inició mediante los llamados CIAM lo cuales su principal preocupación fue la vivienda, después, se abarcó a la ciudad mediante una metodología racionalista basada en los cuatro pilares del siglo XVIII llegando al conjunto de la edificación, el barrio y la ciudad.

Esta metodología se reflejó claramente en la llamada Carta de Atenas, resultados de estos congresos y expuesta por Le Corbusier se orientó a la construcción de

ciudad bajo la metodología racional con ideología del fenómeno del maquinismo e impulsada por los intereses privados y bajo cuatro principios habitar, recrear circular y trabajar.

La ideología de la Carta de Atenas se puso en práctica después de la Segunda Guerra Mundial en Europa y Estados Unidos, a mediados del siglo XX donde la planeación de la ciudad racional ya no fue suficiente surgiendo críticas al modelo de PLUM.

Una de su principal crítica fue por Lefebvre (1979) quien mencionaba que hacía falta la comprensión de todos los componentes del espacio urbano incluyendo las relaciones humanas y las situaciones propias del contexto a planificar, se derivaron más críticas a este tipo de planeación urbana y también se trató de modificar el enfoque en varias ocasiones como menciona Capel (2002), Allmendinger (2002) y Sandercock (1998) pero esta se estancó en el modelo moderno y en la elaboración de planes basados en la zonificación e impulsados por el Estado.

Haciendo del plan el sistema de control del desarrollo urbano para después transformarlo en un instrumento legal centrandose en el esquema de zonificación de usos de suelo.

Uno de los resultados de esta crítica fue la Planeación Urbana Posmoderna impulsada por Sandercock (1998), Soja (1977) y Un - Habitat (2009) surge de la necesidad de la reconstrucción teórica y práctica de la disciplina en el siglo XXI.

Por lo tanto es importante reconocer que los procesos de urbanización tienen características diferentes a los siglos XIX Y XX con el objetivo de hacer que la planeación urbana se vuelva el medio de conducción del cambio ante los nuevos contextos de las ciudades del siglo XXI y abordarlos con enfoques y herramientas

que den respuesta a los nuevos fenómenos urbanos. Para Un-Habitat (2009) los principales fenómenos observados en las ciudades actuales son:

- ❖ Retos ambientales. Como el cambio climático, la dependencia de combustibles fósiles y del uso de automóvil;
- ❖ Retos demográficos. La rápida urbanización y la multiculturalidad en las ciudades;
- ❖ Retos económicos. Enfoques orientados al mercado, así como la creciente informalidad de las actividades económicas;
- ❖ Desafíos socio espaciales. Como las desigualdades sociales y espaciales que se observan en el tejido urbano no planificado y peri urbanizaciones.

Este organismo menciona que es principalmente en países en desarrollo donde se observa que los enfoques teóricos y prácticos por lo que deben asumir un nuevo rol que gestione a través del sector público y las instituciones, siendo el gobierno local el que adopte la mayor responsabilidad.

Sin embargo los enfoques de PLUM parecen estar sin congruencia con la realidad contemporánea global, observándose con procesos verticales o *top and down* y la forma del estado final de sus planes se caracteriza como rígida sin tener relación con la realidad de las ciudades actuales haciendo que los instrumentos sean mal implementados o tan sólo ignorados puesto que no coinciden con los procesos de globalización actuales siendo recurrentes de una extensa crítica acusados de ser anticuados, inadecuados y sobretodo ineficaces.

A lo largo del desarrollo de este argumento nos damos cuenta que la crítica a la planeación urbana es latente en el siglo XXI y como México es considerado un país en desarrollo, se documentó también a modo retrospectivo la planeación urbana en México, donde se concluye que después de su institucionalización en 1980 sigue teniendo las mismas características que sus primeros planes impulsados por el Arquitecto Carlos Contreras en la primera parte del siglo XX.

Donde las características principales son concebidas en los pilares de la Carta de Atenas y de los ejercicios de *zoning* reflejadas en la elaboración de planes de desarrollo urbano siendo esta herramienta la que conduce el desarrollo a nivel local.

Siendo parte de la crítica a la planeación urbana debido a que las estructuras metodológicas que condicionan el contenido de los planes están basados en metodologías del siglo XX, lo que ha ocasionado que la planeación a nivel local se vuelva obsoleta y únicamente al límite municipal sin observar los fenómenos en los que están inmersos los municipios como el fenómeno metropolitano.

Lo que nos lleva al segundo argumento el cual se basa en la elaboración del análisis de la planeación urbana en el Estado de México, donde aunque se quiso innovar cambiando la cobertura del plan de centro de población a municipal las estructuras ocasionan que el contenido sea el mismo debido a la rigidez que hay en ellas.

El estudio comparativo se realizó en dos etapas mediante la elección de una lista de variables pertenecientes a la misma estructura metodológica para evaluar el contenido de cada uno de los PMDU de los municipios, en esta primera etapa se concluye:

1. Se realizó un cambio en las metodologías de 1993 a 2001 esperando que se reconocieran mejor los fenómenos a nivel municipal pero sólo ocasiono que las estructuras metodológicas se volvieran más extensas y así se reconocieran menos los fenómenos urbanos.
2. Al saturarse de información estadística se ocasiona que se vuelvan confusos mencionándose mínimamente los fenómenos que el diagnóstico a la situación urbana ocasiona.
3. La actualización y modificación de los planes no tiene un lapso de tiempo congruente lo que hace más difícil que entre los municipios se reconozcan los fenómenos que al estar conurbados se tienen en dos o más municipios.
4. Los escenarios que se muestran son a 20 años mostrando un modelo ideal de la ciudad.
5. De acuerdo con el fenómeno metropolitano no se considera dentro del desarrollo urbano local debido a que los municipios sólo se encargan de la planeación a nivel de límite municipal.

Por lo tanto no existe conducción del desarrollo metropolitano desde lo local debido a la rigidez de las metodologías que ocasiona que en sus contenidos únicamente se escriban cuestiones demográficas y estadística sin razonar y explicar lo que ocasiona en el territorio, tal es el caso de la cuestión metropolitana.

En la segunda etapa se analizó la congruencia que según la normatividad establecida en planeación urbana en el país y en el Estado de México deben de tener los instrumentos, por lo que también a través de una lista de verificación se

evalúa esta congruencia del Plan Regional del Valle de Toluca, 2005 y los PMDU vigentes en cada uno de los cinco municipios elegidos, concluyendo que la planeación verticalista tampoco existe en el país debido a la poca congruencia que se tiene entre el Plan Regional y los Planes Municipales debido a la disparidad en las fechas de modificación, actualización y publicación de cada uno de los planes.

Reconociendo la necesidad de de un cambio en el enfoque de planeación urbana principalmente de la característica verticalista y de planes rígidos que el enfoque moderno de planeación urbana que persiste en el país reflejan en el territorio debilitando la eficacia de los instrumentos, en este caso la conducción del desarrollo urbano en general.

Con las variables sobre participación ciudadana y dependencias administrativas de carácter metropolitano se identificó que no hay ejercicios de participación ciudadana incorporados a las PMDU y que las dependencias administrativas de carácter metropolitano tienen limitaciones desde sus atribuciones debido a que consideran aún al fenómeno metropolitano como fenómeno sólo de importancia municipal.

Para concluir, es importante mencionar que la conducción del desarrollo metropolitano tiene inmersas más variables debido a que está implícito en el proceso de planeación urbana, en esta investigación se aborda la parte formal de esa conducción que es por medio del plan, por lo que los alcances obtenidos son en base al estudio comparativo de los PMDU dejando como agenda pendiente de investigación y con objetivo de abrir líneas de investigación del tema, cuestiones sobre la instrumentación del plan y su operación para observar un panorama más amplio sobre la conducción del desarrollo tanto metropolitano como urbano en el territorio.

HALLAZGOS Y APORTES DE LA INVESTIGACIÓN

El aporte de esta investigación se basa en la innovación de la planeación urbana con el objetivo de que sus herramientas a nivel local conduzcan al desarrollo metropolitano a través de la Planeación Estratégica de Ciudades y *bottom up*, retomando uno de los siete enfoques de planeación urbana que menciona UN – Habitat (2009) y la experiencia en el caso de Chile.

Los hallazgos sobre el caso de estudio donde se analiza y compara el contenido de los PMDU de los cinco Municipios de la ZMT 1985 -2015, nos muestra que el fenómeno metropolitano no está considerado en el contenido del plan por lo tanto no se considera en el ordenamiento urbano del municipio, es por ello indispensable generar un aporte donde los planes locales tengan una visión metropolitana para contar con procesos de adecuación y ordenación urbana dentro del entorno real del municipio atendiendo los fenómenos actuales. Y además, debido a la falta de congruencia del nivel regional al municipal, la necesidad de un aporte donde también se incorpore la correspondencia que se estipula desde el nivel nacional.

Desde el ámbito nacional se establece que debe de existir relación o congruencia intergubernamental en los instrumentos de desarrollo urbano entre los tres ámbitos de gobierno, lo cual evidentemente no existe de “arriba hacia abajo”, debido a esto el siguiente aporte plantea desde “abajo hacia arriba” la importancia de las relaciones intermunicipales en los planes locales.

El aporte no queda al margen de la normatividad existente, la Ley de Planeación del Estado de México en el artículo 4to menciona que la planeación para el desarrollo del estado se debe de sustentar en los principios de simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de los habitantes del Estado, así como en la

precisión, unidad y flexibilidad en la coordinación y cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación, uso y destino de los recursos, mediante el proceso de la planeación estratégica.

Como se menciona en el subcapítulo 4.3. y siendo parte de las variables adicionales de la investigación, la participación ciudadana estipulada por la Ley de Planeación del Estado de México y el Reglamento del Libro V del Código Administrativo del Estado de México.

***BOTTOM UP* EN EL CONTEXTO METROPOLITANO**

El *bottom up* es la interacción entre los diferentes niveles de gobierno, los profesionales de la planeación urbana y los ciudadanos, estos siendo los que presentan las soluciones a las principales problemáticas observadas haciendo, en este caso, énfasis en el proceso de planeación metropolitana con el objetivo de que los planes tomen una visión más amplia de los fenómenos que acontecen su territorio mediante un proceso de “abajo hacia arriba” aportando también congruencia a los diferentes niveles de planeación urbana.

El proceso de planeación metropolitana tiene que estar enfocado en el diseño de mecanismos institucionales a través de los problemas comunes, valores e imágenes que la sociedad quiere atacar.

En esta vertiente de Planeación Estratégica de Ciudades es importante la participación de la población en el proceso de planeación urbana por lo tanto deben de existir las siguientes acciones:

1. Impulso a la creación de juntas vecinales de manera legal

2. Instancias de gobierno más flexibles a las demandas de las juntas vecinales
3. Creación de proyectos con las demandas de las juntas vecinales de donde se obtengan las modificaciones a los respectivos planes con el objetivo de que estén vinculados con la realidad metropolitana.

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES

Mediante la alineación congruente de los instrumentos de desarrollo urbano a nivel local con una realidad más actualizada considerando un modelo de desarrollo urbano que trascienda los límites municipales que se refleje en los PMDU se puede hacer que los instrumentos de planeación urbana involucren en sus contenidos las dinámicas externas.

La incorporación de la Planeación Estratégica de Ciudades es a través de las modificaciones obtenidas con el proceso de *bottom up* que reflejan las necesidades de la población, y implantación de las modificaciones al contexto metropolitano bajo una visión sectorial para que la orientación a la acción sea más fácil.

Con estos enfoques implementados dentro del proceso de la elaboración de planes al modificarlos bajo una visión sectorial y más allá de los límites municipales los planes se volverán congruentes a las realidades ya que no se tendrán que esperar a la modificación completa sino se realizará conforme a las necesidades de la población y por lo tanto acorde a los fenómenos urbanos que estén aconteciendo.

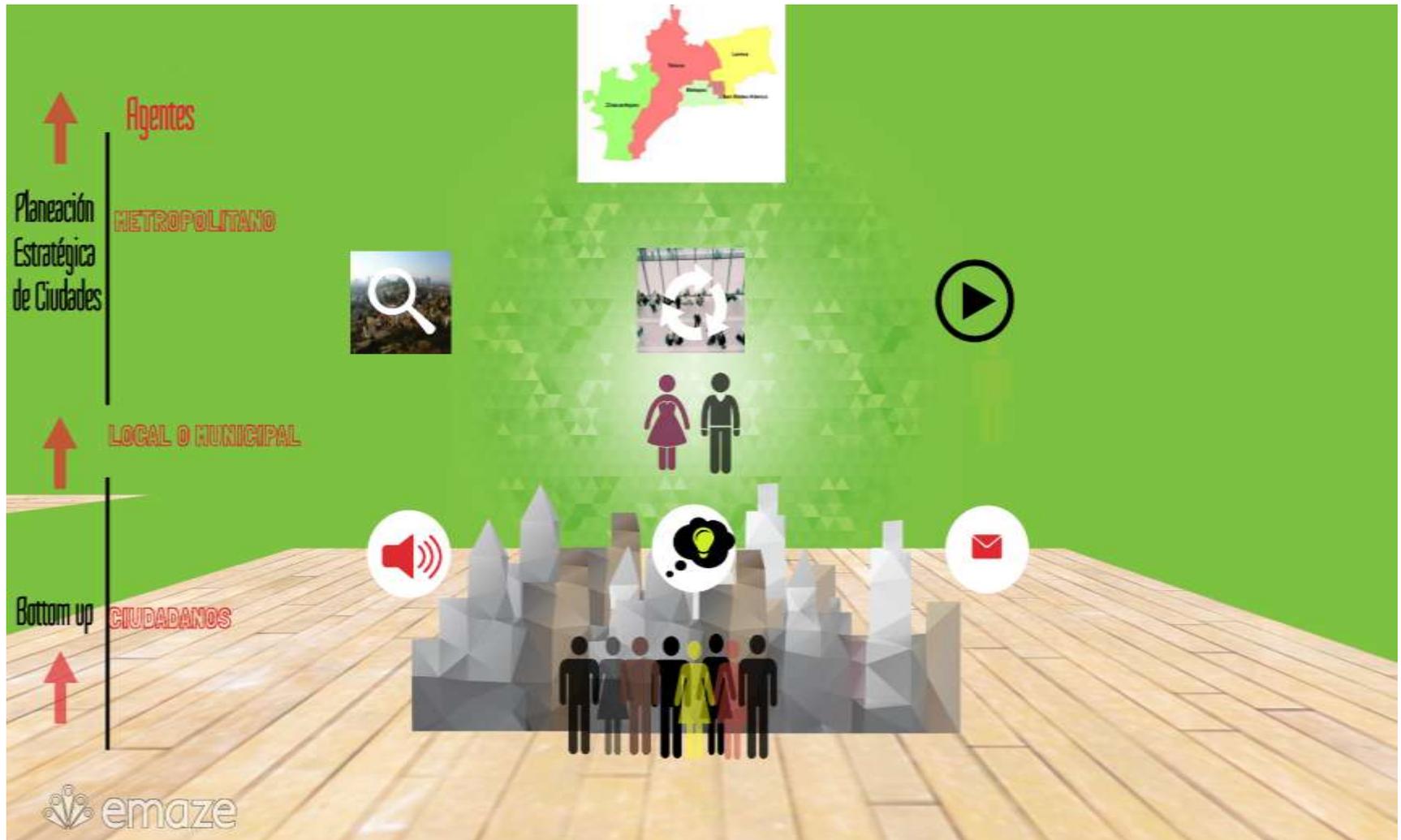
Se debe de conseguir una flexibilización del instrumento, pero no desde el nivel normativo, sino desde el nivel local se muestra la ilustración 3 de la subsecuente página, en la cual se trata de plasmar cómo la planeación estratégica y *bottom up* se incorporarían a la innovación de la planeación urbana y de los PMDU.

En primer lugar, el *bottom up* se incorporaría con la conformación de Juntas vecinales – siendo el primer nivel – estas juntas vecinales tienen que conformarse por ciudadanos los cuales tienen que estar comprometidos en observar su entorno urbano para posteriormente de los problemas o situaciones que ellos observen elaborar una propuesta de modificación al PMDU.

En segundo lugar, dentro del proceso se incorporan dos audiencias públicas, que sería el segundo nivel donde es importante la explicación de los aspectos técnicos a la población y sobre todo que ellos sean los que expliquen en qué consiste todo lo que concierne a la planeación del desarrollo urbano; haciendo ambas participaciones son complementarias y sobre todo realimentadoras de los procesos, herramientas y posibles soluciones de los problemas urbanos. Asimismo, un empoderamiento del equipo técnico de las personas encargadas de la planeación urbana a nivel local para una visión territorial del entorno, lo cual se traduzca en una interacción para habitar el espacio público destacando el aspecto democrático de la Planeación Estratégica de Ciudades.

En tercer lugar, haciendo al plan más flexible y dinámico, ya que las modificaciones sean el resultado de la decisión colectiva de la junta vecinal o comunidad y de los técnicos de la planeación urbana municipal con el fin de un proceso donde las decisiones a nivel local reconozcan los fenómenos metropolitanos.

Ilustración 3. Planeación estrategia de ciudades y *bottom up* como conducción del desarrollo metropolitano desde lo local



El *bottom up* y la Planeación Estratégica de Ciudades, no es una estructura ni una metodología nueva, como también se observa en la ilustración 3, donde los habitantes son el primer nivel de este proceso quienes son los encargados de reunirse y dar posibles soluciones a cerca de los fenómenos y problemáticas urbanas que los rodean, para después acercarse a las personas encargadas de la planeación urbana en el municipio y en segundo nivel conjuntamente dar soluciones y alternativas en conjunto con un equipo técnico que esté abierto a ser facilitador de la planeación urbana integrando las peticiones para conseguir una imagen objetivo equitativa para el territorio urbano y metropolitano, como tercer nivel.

INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES Y *BOTTOM UP* EN LA ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS PMDU

Como se menciona anteriormente la incorporación de estas técnicas de planeación urbana no interviene en la legislación estatal o nacional, como se observó en la experiencia de las modificaciones al Plan Regulador Comunal de providencia 2007 y como lo menciona Un -Habitat (2009) sino que brinda un apoyo para que los planes sean congruentes y eficientes cuando se apliquen en el territorio, según la imagen 2 en la siguiente pagina, dentro de Libro V del Código Administrativo del Estado de México, denominado Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, en el Capítulo III De los Planes de Desarrollo Urbano se mencionan los pasos de la Elaboración, Aprobación y Evaluación de los Planes.

La Planeación Estratégica de Ciudades se integraría al momento de la elaboración de los planes como resultado de los movimientos de las juntas vecinales incorporando dos momentos más para la participación ciudadana al momento de la elaboración y no cuando este ya elaborado, haciendo a los habitantes partícipes

más activos de este proceso para que al momento de la aprobación se aplique la planeación estratégica mediante modificaciones que estén acorde con la realidad actual del territorio y las necesidades urbanas de la población donde realmente se observen las necesidades de la población y así del territorio a nivel municipal para después subir al nivel metropolitano y que se tenga congruencia con este nivel, como se observa en la ilustración 4 de la siguiente página.

Ilustración 4. Incorporación de la Planeación Estratégica de Ciudades y *bottom up* en la elaboración, aprobación y evaluación de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano



La Planeación Estratégica de Ciudades, el *bottom up* y su incorporación como acciones renovadoras a la planeación urbana actual en el país encuentra como mayor limitante la relación entre los planificadores urbanos, las instituciones o el Estado y los ciudadanos ya que estos tres persiguen diferentes fines haciendo compleja la relación y comunicación para dar una imagen objetivo congruente en el territorio.

Por lo tanto es fundamental desarrollar una base teórica práctica para que la relación de estos tres actores resulte congruente, exitosa, plasmada en el plan y reflejada en el territorio. La cual se puede iniciar con hacer cambios en la toma de decisiones dentro del Estado y las instituciones correspondientes al desarrollo urbano y metropolitano incorporando activamente al ciudadano.

En lo que respecta a la implementación del *bottom up* en la planeación metropolitana es un proceso largo el cual debe iniciar desde el nivel local y que los municipios correspondientes tengan las instituciones adecuadas para la incorporación de estos procesos además de establecer mismos periodos de elaboración o actualización de los planes, en fin una planeación urbana más ordenada la cual no se ha logrado desde el nivel nacional, esta investigación nos abre el panorama de hacer las cosas “diferentes” bajo un esfuerzo por lograr un congruente ordenamiento del territorio desde el nivel municipal.

BIBLIOGRAFÍA

Albrechts, Louis (2004), "Strategic (spatial) planning reexamined", *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol 31, pp. 743-758.

Allmendinger, Phill (2002), *Planning Theory*, Palgrave, England.

Baeriswyl Rada, Sergio (2006), "Nuevos desafíos urbanos y nuevas herramientas de planeación", *Urbano*, num. mayo, pp. 44-47.

Bazant, Jan (2011), *Planeación urbana estratégica. Métodos y técnicas de análisis*, Trillas, México.

BNC (2014), *Ley General de Urbanismo y Construcciones 1976*, Biblioteca Nacional de Chile, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>, 19 de Agosto de 2015.

Capel, Horacio (2002), *La morfología de las ciudades: Sociedad, cultura y paisaje urbano*, Ed. Serval, España.

Cullingworth, Barry y Vincent Nadin (2006), *Town and Country Planning in the United Kingdom*, Routledge, London.

Chávez, Estefanía (1996), *Urbanismo en ciudades medias y pequeñas. Practicas operativas para la elaboración y revisión de planes y programas de desarrollo urbano*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, Distrito Federal.

DOF (2014), Ley General de Asentamientos Humanos 1976, Diario Oficial de la Federación, México, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>, 19 de Agosto de 2015.

Feldt, Allan (1979), "Planning Theory", En Catanese, Antony y James Snyder (Eds.), Urban Planning, Mc Graw Hill, United States, pp. 43 -53.

Fernández, José Miguel (2006), Planeación Estratégica de Ciudades, Reverté, Barcelona.

Fernández, Viviana (2012), "Participación ciudadana en el diseño urbano: promoviendo una ciudad más inclusiva", *Revista de Urbanismo* (27), F. A. U, Universidad de Chile, pp. 92-113.

Freire, Juan (2006), "Urbanismo y política local 2.0: Alternativas para el gobierno de las ciudades", *Arquitectos: información del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España*, (178), pp. 74-80.

Garza, Gustavo (2003), La urbanización de México en el siglo XX. El Colegio de México, México, Distrito Federal.

GEM (Gobierno del Estado de México) (2001), Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población. Estado de México, <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>, 19 de agosto de 2015.

Gris-, Jeanneret y Charles Edouard (1981), *Le Corbusier 86, Principios de Urbanismo*, Ed. Ariel, Barcelona, España.

Gutiérrez, Juan José (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.

Gutiérrez, Juan José (2012), *La evolución de la planeación urbana: una perspectiva disciplinaria (lecciones para México)*, En *Planeación, participación y gestión en los procesos urbanos actuales, una visión iberoamericana*, Gutiérrez, Juan José (coord.), Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México

Hall, Peter (1996), *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*, Ediciones del Serbal, Barcelona, España.

Hall, Peter (2002), *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning design in the twentieth century*, 3th edition, Malden, MA, Blackwell Publishers, London.

Harvey, David (2006), *París, Capital de la modernidad*, Ed. Akal, Madrid, España.

Hira de Gortari, Rabiela (1987), “¿Un modelo d urbanización?. La ciudad de México de finales del siglo XIX”, *Revista Secuencia*, No. 8, Instituto José María Mora, México.

Información del Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX), <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/participacion.web>, 14 de mayo de 2016.

Instituto nacional de estadística (INE), www.ine.cl/, 20 de mayo de 2015.

Lefebvre, Henry (1978), *El Derecho a la ciudad*, Ed. Península, Barcelona, España.

LEGISTEL (2016), Versión electrónica del Periodico Oficial del Estado de México, legislacion.edomex.gob.mx/acuerdos/2016, 14 de Mayo de 2016.

Levy, John (2000), *Contemporary urban planning*, Prentice Hall, 5TH ed, New Jersey. USA.

Mancuso, Franco (1980), *Las experiencias del zoning*, Ed. Gustavo Gili S.A, Barcelona, España.

Matizwua- Mangiza, Nelson (2009), "Why urban planning systems must change?", En *Urban World. Scaling new heights, new ideas in urban planning Un-Habitat*, Nairobi, vol. 1, num. 4.

MINVU - SEREMI (2014), Ministerio de Vivienda y Urbanismo, <http://www.seremi13minvu.cl/>, 20 de mayo de 2015.

MINVU (2006), Ministerio de Vivienda y Urbanismo, http://www.minvu.cl/aopensite_20061113163052.aspx/, 20 de mayo de 2015.

MINVU (2012), Ministerio de Vivienda y Urbanismo, www.minvu.cl/, 20 de mayo 2015.

MINVU (2015), Ministerio de Vivienda y Urbanismo, www.minvu.cl/, 20 de mayo de 2015.

ONU-Habitat (2011), Estado de las Ciudades de México, Ed. ONU-HABITAT, México. Oxford, London.

Pal, Anirbal (2008), "Planning from the *bottom up*: Democratic decentralisation in action", Sustainable Urban Areas, Vol. 20. IOS Press, Amsterdam.

PCPEL (1987), Plan del Centro de Población Estratégico de Lerma, Gaceta del Gobierno, martes 17 de febrero de 1987, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPEL (1991), Modificación al Plan del Centro de Población Estratégico de Lerma, Gaceta del Gobierno, miércoles 17 de abril de 1991, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPEL (1993), Plan del Centro de Población Estratégico de Lerma, Gaceta del Gobierno, lunes 26 de abril de 1993, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPEM (1987), Plan del Centro de Población Estratégico de Metepec, Gaceta del Gobierno, miércoles 25 de febrero de 1987, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPEM (1991), Modificación al Plan del Centro de Población Estratégico de Metepec, Gaceta del Gobierno, miércoles 17 de abril de 1991, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPEM (1993), Plan del Centro de Población Estratégico de Metepec, Gaceta del Gobierno, martes 6 de abril de 1993, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPEM (1993), Plan del Centro de Población Estratégico de Metepec, Gaceta del Gobierno, martes 6 de abril de 1993, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPEM (1993), Plan del Centro de Población Estratégico de Metepec, Gaceta del Gobierno, martes 6 de abril de 1993, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPESMA (1993), Plan del Centro de Población Estratégico de San Mateo Atenco, Gaceta del Gobierno, viernes 19 de marzo de 1993, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPESMA (1993), Plan del Centro de Población Estratégico de San Mateo Atenco, Gaceta del Gobierno, lunes 10 de mayo de 1993, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPESMA (1997), Plan del Centro de Población Estratégico de San Mateo Atenco, Gaceta del Gobierno, jueves 19 de febrero de 1987, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPET (1985), Plan del Centro de Población Estratégico de Toluca, Gaceta del Gobierno, 1985, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPET (1993), Modificación al Plan del Centro de Población Estratégico de Toluca, Gaceta del Gobierno, 1985, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPET (1996), Plan del Centro de Población Estratégico de Toluca, Gaceta del Gobierno, 1996, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPEZ (1987), Plan del Centro de Población Estratégico de Zinacantepec, Gaceta del Gobierno, viernes 13 de febrero de 1987, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PCPEZ (1993), Plan del Centro de Población Estratégico de Zinacantepec, Gaceta del Gobierno, viernes 19 de marzo de 1993, Toluca de Lerdo, Estado de México.

Pissourios, Ioannis (2014), "Top - down and botton - up urban and regional planning: towards a framework for the use of planning standards", *European Spatial Research and Policy*, 21 (1), University of Groningen, Netherlands, pp. 83-99.

Pladeco (2013), *Plan de Desarrollo Comunal de Providencia 2013-2021*. Municipalidad de Providencia. Chile.

PMDT (2014), *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca*, Gaceta del Gobierno, 2014, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PMDUL (2003), *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Lerma*, Gaceta del Gobierno, viernes 7 de septiembre de 2003, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PMDUL (2004), *Complemento al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Lerma*, Gaceta del Gobierno, lunes 5 de abril del 2004, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PMDUL (2010), *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Lerma*, Gaceta del Gobierno, 2010, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PMDUL (2011), *Fe de Erratas del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Lerma*, Gaceta del Gobierno, miércoles 21 de septiembre de 2011, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PMDUM (2003), *Fe de erratas al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Metepec*, Gaceta del Gobierno, martes 9 de diciembre de 2003, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PMDUM (2005), Complemento al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Metepec, Gaceta del Gobierno, 2 de febrero de 2005, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PMDUM (2008), Modificación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Metepec, Gaceta del Gobierno, martes 9 de diciembre de 2008, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PMDUM (2010), Fe de erraras al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Metepec, Gaceta del Gobierno, 14 de marzo de 2010, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PMDUM (2011), Modificación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Metepec, Gaceta del Gobierno, miércoles 7 de septiembre de 2011, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PMDUSMA (2003), Plan Municipal de Desarrollo Urbano de San Mateo Atenco, Gaceta del Gobierno, lunes 27 de octubre de 2003, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PMDUT (2003), Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, Gaceta del Gobierno, 2003, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PMDUT (2006), Fe de erratas al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, Gaceta del Gobierno, 2006, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PMDUZ (2013), Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zinacantepec, Gaceta del Gobierno, 2013, Toluca de Lerdo, Estado de México.

PMDUZ (2015), Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zinacantepec, Gaceta del Gobierno, viernes 24 de julio de 2015, Toluca de Lerdo, Estado de México.

Roch, Fernando, José Miguel Fernández y Álvaro Sevilla (2011), "Nueva época, viejos conflictos: ciudades y teorías urbanas en la encrucijada", En Urban, España, no. 1, nueva serie, pp.3-10.

Roitman, Sonia (2008), " Planeación urbana y actores sociales intervinientes: el desarrollo de urbanizaciones cerradas Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008", en Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, 26-30 de mayo de 2008, Universidad de Barcelona.

Saball, Paulina (2015), "Barrio, ciudad y emergencias", Memoria del Seminario: Ciudadanía y emergencia: sustentabilidad, pesquisas de sentidos, Salesianos impresiones, Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 4.

SAHOP (1981), Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población. Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Publicas, Dirección General de Centros de Población, México.

Sánchez, Gerardo (2002), Planeación y urbanismo de la revolución Mexicana, Los sustentos de una nueva modernidad en la Ciudad de México 1917 - 1940, Universidad Autónoma Metropolitana, México, Distrito Federal.

Sánchez, Gerardo (2008), Planeación moderna de ciudades, Universidad Autónoma Metropolitana -Azcapotzalco, Trillas, México.

Sánchez, Gerardo (2013), Precursores del urbanismo en México, Universidad Autónoma Metropolitana -Azcapotzalco, Trillas, México.

Sánchez, Gerardo (coord.) (2003), *Planeación y urbanismo visionarios de Carlos Contreras; escritos de 1925 a 1938*. En *Raíces*. Vol 2. México, DF. Universidad Nacional Autónoma de México.

Sandercock, Leoni (1998), *Towards cosmopolis. Planning for multicultural cities*, Wiley, London-New York.

Sanhueza Galletti, Marco; Peña-Cortés, Fernando (2010) "Planes reguladores comunales en la región del Biobío: estado y situación actual", *Urbano*, num. Octubre-Sin mes, pp. 32-42.

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

SEDESOL, CONAPO, INEGI (2010). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México*, Secretaria de Gobernación, México.

Sica, Paolo (1977), *La imagen de la ciudad: de Esparta a Las Vegas*. Barcelona, Ed. G. Gili, España.

Sica, Paolo (1981), *Historia del Urbanismo, El siglo XIX.*, Instituto de Estudios de Administración Local Madrid, España.

Soja, Edward (1997), *Planning in for postmodernity*. En Benko, G y Strohmayer, U (eds), *Space and social theory, in interpreting modernity and postmodernity*, Blackwell.

Un- Habitat (2009), *Planning sustainable cities: global report on human settlements 2009*, ed. Un- Habitat, London, UK.

Wendt, Matthias (2009), " The importance of death and life of great American cities (1961) by Jane Jacobs to the profession of urban planning", *New Visions for Public Affairs, Journal of student*, Vol. 1, University of Delaware, Newark, DE, pp. 1- 24.

ANEXO METODOLÓGICO

Anexo 1. Análisis del contenido por variable de cada uno de los Planes Municipales de Desarrollo por municipio

Municipio de Lerma

El municipio de Lerma cuenta con tres planes el Plan de Centro de Población Estratégico de Lerma (PCPEL) de 1987, la Modificación al PCPEL en 1991 y el PCPEL de 1993 y con cuatro PMDU (PMDU) el PMDU publicado en 2003, complemento al PMDU 2003 publicado en 2004 y el PMDU publicado en 2010, Fe de Erratas del PMDU publicado en 2011.

Las metodologías de los PCPEL 1987 y 1993 tiene el mismo índice únicamente cambian algunos subíndices sobre pronósticos de población e infraestructura. Las metodologías de los PMDU 2003 y 2010 se caracterizan por ser más amplias en aspectos sobre pronóstico y escenarios también se mencionan más aspectos dentro del diagnóstico.

Se comparo el contenido de las variables elegidas en la lista de verificación del PCPEL 1987 y PCPEL 1993 rescatando lo siguiente:

- ❖ La problemática y perspectivas del PCPEL 1987 son municipales relacionadas con la cobertura de servicios y vías de comunicación, aunque dentro del plan se menciona que es parte de uno de los 12 centros de población que conformaban el Sistema Urbano del Valle Toluca - Lerma, no hay relación con algún otro municipio.
- ❖ Problemática y perspectivas del PCPEL 1993 se menciona que el crecimiento urbano del centro de población estratégico ha estado condicionado por la cercanía a la ciudad de Toluca debido a las vías de comunicación como Paseo Tollocan, estableciéndolo como centro de población complementario al de la ciudad de Toluca, pero desligado funcionalmente afectado la estructura del empleo. Además se establece como centro

prestador de servicios para apoyo del desarrollo integral del área metropolitana y del sistema urbano Valle de Toluca.

- ❖ La estrategia de desarrollo urbano del PCPEL 1987 no tiene nada que ver con la problemática y perspectiva del plan ya que se centra en la consolidación industrial y descentralización de servicios.
- ❖ La estrategia de desarrollo urbano del PCPEL 1993 menciona las estrategias estatales y metas de población.
- ❖ En las políticas del PCPEL 1987 sólo se menciona que el centro de población es para servir y a estar a nivel del sistema urbano del valle de Toluca.
- ❖ La modificación al PCPEL 1991 se basa en el cambio en usos de suelo y densidades. Aunque en ambos planes se menciona que Lerma forma parte un conjunto de municipios que conforman a la ZMT y del sistema urbano del valle de Toluca, no se mencionan políticas o estrategias de desarrollo urbano donde el desarrollo urbano implique a dos o más municipios, como al municipio de Toluca.

Se comparo el contenido de las variables elegidas en la lista de verificación del PMDU 2003 y PMDU 2010 rescatando lo siguiente:

- ❖ Hubo un cambio en la estructura debido al cambio de normatividad en 2001 por lo tanto la variable de problemática ya no se encuentra. La prospectiva se realiza a través de escenarios programáticos y tendenciales a 15 y 20 años. En el PMDU 2003 y 2010 se transcribe el marco de planeación nacional, estatal y regional. En ambos planes se realizan estos escenarios, con las mismas variables sin haber tomado en cuenta el anterior en el diagnóstico.
- ❖ La estrategia general de desarrollo urbano del PMDU 2003 menciona cinco estrategias que mencionan cuestiones de planeación urbana:

- La primera es sobre dirigir las alternativas a la problemática urbana que vinculan a grupos sociales y profesionales, creando instrumentos y fortaleciendo los existentes para asegurar que la incorporación del suelo al desarrollo urbano sea ordenado;
 - La segunda menciona la importancia de la identificación de los predios susceptibles de incorporación a suelo apto para ampliar oferta del suelo, buscando el aprovechamiento de las reservas territoriales dando prioridad a la población de menores recursos, con lo que se pretendía consolidar una verdadera imagen objetivo en materia de planeación urbana y regional, facilitando la metropolización con los municipios involucrados en corto y mediano plazo, siendo la tercera estrategia.
 - La cuarta estrategia menciona que el PMDU permitirá a las diferentes dependencias gubernamentales federales y estatales involucrar acciones y programas que permitirán el impulso del desarrollo regional en el municipio de Lerma, a través de deslindar recursos económicos de los diferentes programas sectoriales, y por ultimo menciona que se establecerá una estructura vial e intraurbana que articule al municipio con los municipios periféricos.
- ❖ Las estrategias del PMDU 2010 simplemente se transcriben del PMDU 2003.
 - ❖ Las políticas de ambos PMDU contemplan todavía al municipio como centro de población ya que menciona las políticas tienen la finalidad de controlar y mejorar las condiciones del territorio, ordenándolo de acuerdo a las potencialidades de cada centro de población.
 - ❖ Dentro de las políticas en ambos PMDU se aumento una variable llamada desarrollo municipal y coordinación intergubernamental menciona que es necesario hacer más vigorosa la participación de los municipios en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular, con una coordinación intergubernamental que permita fortalecer el federalismo, de mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas e impulsar el

surgimiento de nuevos polos de desarrollo que permitan un eficaz y duradero crecimiento con equidad y justicia, para que los municipios como Lerma, tengan esa oportunidad de ser un verdadero polo de desarrollo. Asegurar la congruencia de los planes, programas y obras municipales con las políticas y estrategias regionales estatales.

- ❖ El complemento al PMDUL 2003 publicado en 2004 se hace modificaciones al cambio en usos de suelo, aumento de densidades, cambio en normas de uso de suelo y cambio en normas de estacionamiento.
- ❖ El PMDUL 2011 Fe de Erratas del PMDUL 2010 exclusivamente hace cambios en planos de usos de suelo.

Municipio de Metepec

El municipio de Metepec cuenta con tres planes el Plan de Centro de Población Estratégico de Metepec (PCPEM) de 1987, modificación al PCPEM de 1987 publicado en 1991 y el PCPEM de 1993 y con cuatro PMDU (PMDUM) el PMDUM publicado en 2003 que es fe de erratas, modificación al PMDUM publicado en 2008, fe de erratas del PMDUM publicado el 2011 y la modificación al PMDUM 2011.

- ❖ Las metodologías de los PCPEM 1987, 1991 y 1993 son las mismas sólo cambian algunos subíndices sobre pronósticos de población e infraestructura.
- ❖ Las metodologías de los respectivos PMDU suelen ser más amplias respecto a diagnóstico y pronósticos.

Se comparo el contenido de las variables elegidas en la lista de verificación del PCPEM 1987 y PCPEM 1993 rescatando lo siguiente:

- ❖ En la problemática y perspectiva se reconoce que la ciudad de Toluca ejerce fuerte presión en la demanda habitacional ocasionando la proliferación de asentamientos habitacionales en el municipio. También menciona que la ciudad de Toluca condiciona la dinámica urbana del municipio dejándola como zona dormitorio. Menciona que desde el punto de vista del desarrollo regional, la tendencia del

crecimiento urbano de Metepec a conurbarse con Toluca no se consideraba adecuada ya que conformarían un sistema urbano desequilibrado

- ❖ La estrategia de desarrollo urbano del PCPEM 1987 está basada en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano 1985 siendo evidente que desde niveles superiores se consideraban a los municipios como entidades individuales, plantea conjugar y coordinar las acciones de los distintos sectores para dar solución a la problemática urbana en los aspectos de infraestructura, equipamiento y vivienda articulando el Metepec tradicional con la zona de reciente crecimiento.
- ❖ Las políticas mencionan que deben de estar dirigidas a una eficiente utilización del territorio en función de la población actual y futura siendo locales enfocadas a suelo, infraestructura, vialidad, vivienda, equipamiento, medio ambiente e imagen urbana.
- ❖ Aunque se reconoce que la ciudad de Toluca generaba impactos en las localidades cercanas a ellas y que se debía de contar con los instrumentos para el control del crecimiento y desarrollo urbano, económico, social y físico. No se mencionan en los planes.
- ❖ Los PCPEM 1991 y 1993 son los mismos que el de 1987 simplemente se cambian aspectos en usos de suelos, datos estadísticos e incremento de variables en el diagnóstico. En 2001 se cambia la legislación pero no se cambia el plan ya que se presenta un fe de erratas donde se hace cambio en usos de suelo, incremento en número de estacionamientos y actualización de planos.

Se comparo el contenido de las variables elegidas en la lista de verificación de la modificación del PMDU 2008 y la modificación al PMDU 2011 rescatando lo siguiente:

- ❖ En ambos planes, no hay variables de problemática y la prospectiva se da con base en escenarios tendenciales y programáticos.

- ❖ Las estrategias del PMDUM 2008 reconocen que el municipio pertenece al sistema del valle de Toluca pero las estrategias del plan sólo se basan en aspectos locales como crecimiento urbano, estructura vial, cambios de usos de suelo y servicios.
- ❖ En el PMDUM 2008 no se mencionan políticas relacionadas con el aspecto metropolitano, sólo se transcriben las que se encuentran en el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca.
- ❖ En este plan también aparece la variable de desarrollo municipal y coordinación intergubernamental donde se menciona que además de la necesidad de la coordinación intergubernamental, se implementaron programas de participación ciudadana como la creación de foros, para que se impulse la contribución por parte de la sociedad con el objetivo de retroalimentar el plan mediante peticiones que realizan los habitantes del municipio.
- ❖ El PMDUM 2012 siendo fe de erratas se realizan modificaciones en usos de suelo, aumento de altura y densidades.
- ❖ En la estrategia de desarrollo urbano del PMDU 2011 se reconoce la conurbación de la ciudad de Toluca con los municipios de Metepec, Lerma, San Mateo Atenco y Zinacantepec, esto en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, además de que forma parte del continuo funcional de la Región Metropolitana del Valle de Toluca.
- ❖ Las estrategias sólo se basan en la mejora ampliación ó consolidación de elementos estratégicos como son: redes de infraestructura, conectividad, imagen urbana, medio ambiente, vivienda y compatibilidad de usos de suelo, desde una visión sistémica, para darle mayor funcionalidad urbana, que sea sólida y pertinente a las necesidades de su dinámica económica y social.
- ❖ Las políticas en este plan se dividen en dos, las de ordenamiento urbano y las políticas sectoriales: dentro de las primeras se encuentran las políticas de integración metropolitana donde la principal política es la consolidación de la

vocación del municipio de Metepec con el área metropolitana de Toluca, pero las políticas que se desprenden se basan en la conectividad y servicios públicos municipales.

Municipio de Toluca

El municipio de Toluca cuenta con tres PCPE (PCPET) el PCPET 1985, el PCPET 1993 y el PCPET 1996. Además de tres PMDU (PMDUT), el PMDUT 2003, fe de erratas del PMDUT publicado en 2005 y el PMDUT 2014.

- ❖ Las metodologías de los PCPEM 1985, 1993 y 1996 son las mismas únicamente cambian algunos subíndices sobre pronósticos de población e infraestructura.
- ❖ Las metodologías de los respectivos PMDU suelen ser más amplias respecto a diagnóstico y pronósticos. Es importante rescatar que el PMDUT 2014 es muy extenso en su estructura y por lo tanto en páginas.

Se comparo el contenido de las variables elegidas en la lista de verificación en el PCPET 1985, 1993 y 1996 rescatando lo siguiente:

- ❖ En la problemática del primer PCPET 1985 se menciona que es necesario la desconcentración de la población mediante programas de desconcentración puente, hacia otros municipios. La perspectiva de este mismo plan fue evitar la conurbación de los municipios que forman parte del sistema urbano del valle de Toluca y procurar la constitución de núcleos de población relativamente autosuficientes y se reconoce que Toluca juega un papel primordial en la atención de funciones de servicios y centro estructurados del desarrollo urbano del sistema.
- ❖ La estrategia que se planteo fue 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. Siendo sólo municipales.

- ❖ Las políticas del PCPET 1985 están dirigidas a lograr la utilización eficiente del territorio comprometido por el CPET, reforzar el carácter de Toluca como ciudad capital del Estado de México complementando y atendiendo los aspectos de vialidad, equipamiento -modernización de servicios administrativos.
- ❖ El PCPET 1993 únicamente se hace una actualización de las cifras, el contenido se transcribe del primer plan.
- ❖ En el PCPET 1996 se reconoce como problemática la importancia económica y política dentro del sistema urbano del Valle de Toluca Lerma y del Estado por su posición como capital considerado como centro estructurador del desarrollo urbano dentro del sistema. Pero la perspectiva y la estrategia de desarrollo urbano se enfocan en aspectos municipales. En este plan no se encuentra la variable de políticas.
- ❖ En el PMDUT 2003 se menciona como problemática la incidencia directa del municipio de Toluca en la Región Metropolitana del Valle de Toluca, pero en perspectivas, estrategias y políticas se pretende sólo consolidar aspectos municipales y los servicios de nivel regional sin mencionar la coordinación con otros municipios.
- ❖ El PMDUT 2005 es fe de erratas el cual modifica usos de suelo y densidades.
- ❖ El PMDU 2014 no se encuentra problemática y la prospectiva es dada por escenarios tendenciales y programáticos, en la estrategia de desarrollo urbano en

su estrategia de ordenamiento territorial considera consolidar a la Ciudad de Toluca de Lerdo como un centro de prestación de servicios urbano de cobertura regional, con base en la construcción de equipamientos de carácter regional, ampliación y mejoramiento de la red regional, primaria y secundaria, así como proteger, restaurar y mejorar el medio ambiente del entorno municipal.

- ❖ Lo anterior, fundamentado en la calidad de capital del Estado de México, y de la influencia que ejercía directamente a más de 25 municipios de acuerdo al sistema de ciudades de la Región Metropolitana del Valle de Toluca según el Plan Estatal de Desarrollo Urbano. El papel de centro regional establecido de manera funcional y en los niveles superiores de planeación destacó al Municipio de Toluca como una de las metrópolis más importantes del país. Siguen con la misma que en 1985.

- ❖ Sin embargo plantea varias estrategias de integración metropolitana:

a) Estrategias de conectividad metropolitana donde las estrategias son:

- ❖ Estructurar la Región del Valle de Toluca mediante vialidades regionales concéntricas y radiales.
- ❖ Intervenir en la definición, en coordinación y colaboración con los diferentes órdenes de gobierno y el fondo metropolitano, para establecer un programa de adquisición de derechos de vía y elaborar un catálogo de proyectos intermunicipales, regionales y/o metropolitanos para la construcción de vialidades.
- ❖ Consolidar el sistema de transporte metropolitano como un sistema de pasajeros de calidad, con transportación eficiente y sustentable.
- ❖ Coadyuvar con el gobierno del Estado con el propósito de propiciar una mayor accesibilidad, reduciendo tiempos y costos para mejorar las condiciones del sistema de transporte metropolitano y definir rutas estratégicas que descongestionen la zona centro.

- ❖ Aprovechar la infraestructura carretera, ferroviaria y aeroportuaria regional para favorecer los encadenamientos productivos y la atracción de inversiones.
- ❖ Desarrollar en coordinación con los diferentes órdenes de gobierno y la participación del sector privado unos portafolios de obras y proyectos estratégicos metropolitanos de gran impacto económico que complementen la infraestructura regional existente.
- ❖ Definir e implementar programas parciales para proyectos detonadores del desarrollo urbano en territorio municipal que permitan el desarrollo y aprovechamiento de los mismos y consoliden un crecimiento equilibrado y sustentable procurando evitar problemáticas posteriores derivadas de la falta de planeación.
- ❖ Definir y constituir la reserva territorial para el equipamiento aeroportuario, a fin de favorecer la ampliación y consolidación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Toluca.

b) Estrategias de competitividad metropolitana.

- ❖ Consolidar el Municipio como una centralidad económica y administrativa que fortalezca y dinamice la economía regional.
- ❖ Establecer acuerdos para la generación de proyectos estratégicos para propiciar un desarrollo integral, ordenado y sustentable, con visión metropolitana, en materia de competitividad, complementariedad y de colaboración, entre el sector público y privado y así crear las condiciones, con la finalidad de generar un ambiente de certidumbre para la inversión, el desarrollo de proyectos a largo plazo y generar un desarrollo económico que dé como consecuencia un bienestar social.

- ❖ Fortalecer la vocación de los centros urbanos y establecer las condiciones para una adecuada competitividad y complementariedad regional.
- ❖ Propiciar y fortalecer el Sistema de Ciudades, considerando las vocaciones y potencialidades de cada Municipio, para favorecer e impulsar las oportunidades y fortalezas de cada uno y atendiendo sus amenazas y debilidades.
- ❖ También transcriben las estrategias del Plan Regional del Valle de Toluca
- ❖ Las políticas relacionadas al aspecto metropolitano del PMDU 2014

a) Política de competitividad metropolitana.

- ❖ Reorientar y reforzar las condiciones físico-espaciales que permitan consolidar al Municipio como una centralidad económica y administrativa en el ámbito metropolitano, a partir del aprovechamiento de la infraestructura y equipamiento de que dispone.
- ❖ Consolidar la funcionalidad y estructuración urbana de los centros urbanos del Municipio, para su inserción en el contexto metropolitano en términos de competitividad y complementariedad regional.
- ❖ Generar las condiciones que propicien el desarrollo económico equilibrado del Municipio, así como su adecuada articulación a la dinámica metropolitana.

b) Política de coordinación metropolitana

- ❖ Establecer los mecanismos de coordinación, participación y colaboración para la generación de estudios, análisis y proyectos que atiendan la problemática común, a fin de definir una agenda para la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.

- ❖ Promover la coordinación entre los diferentes municipios que conforman la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, a fin de definir políticas y acciones estratégicas sean congruentes y compatibles con la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial previsto para el Municipio de Toluca.
- ❖ Impulsar la coordinación de procesos de planeación metropolitana para elevar la calidad de vida de la población en general, por medio de la definición de proyectos estratégicos de cada Municipio así como mecanismos de gestión financiera conjunta ante las órdenes de gobierno federal y estatal.
- ❖ Promover entre las instancias gubernamentales municipales, estatales y federales, así como entre los diferentes sectores, vías de acción para dar solución, manera conjunta, a la problemática metropolitana en materia hidrológica.
- ❖ Impulsar la integración y coordinación de programas de cobertura metropolitana orientados hacia la conservación, preservación y restauración del medio ambiente, que contribuyan a garantizar la sustentabilidad y mejoramiento de las áreas naturales protegidas y demás zonas con valor ambiental y a proteger y preservar las áreas de recarga de acuíferos de la región metropolitana del Valle de Toluca
- ❖ Establecer de manera coordinada acciones de planeación, de diseño de normatividad e instrumentos de control y supervisión metropolitana, que permitan limitar y ordenar la expansión urbana dispersa, así como contribuir a la densificación urbana y equilibrado desarrollo de las diferentes áreas que conforman el territorio de los diferentes municipios metropolitanos del valle de Toluca.
- ❖ Consolidar la coordinación y acción conjunta de los municipios que conforman la Zona Metropolitana del Valle de Toluca con los órdenes de gobierno estatal y federal, que permita la definición de un marco legal, técnico y financiero, de carácter vinculatorio, para poner en marcha proceso de planeación y acción metropolitana, con visión de largo plazo

Municipio de San Mateo Atenco

El municipio de San Mateo Atenco cuenta con tres Planes de Centros de Población Estratégicos (PCPESMA), el PCPESMA 1987, la modificación al PCPESMA 1987 publicado en 1993, el PCPESMA de 1993 y dos PMDU (PMDESMA) el PMDUSMA publicado en 2003 y el PMDESMA 2011.

- ❖ Las metodologías de los PCPESMA 1987 y 2003 son las mismas sólo cambian algunos subíndices incorporados al diagnóstico.
- ❖ Las metodologías de los PMDUSMA 2003 y 2011 suelen ser más ampliadas respecto al diagnóstico y pronóstico.

Se comparo el contenido de las variables elegidas en la lista de verificación del PCPEM 1987 y 1993 rescatando lo siguiente:

- ❖ La problemática y perspectiva del PCPESMA 1987 donde se centra en la meta población apoyada de la política de impulso establecida en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de acuerdo a la estrategia del Sistema Urbano Toluca Lerma. La problemática se centra en la consolidación de la estructura urbana.
- ❖ La estrategia general de desarrollo urbano se plantea de la problemática urbana en aspectos de infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios e instaurar un sistema de seguimiento y control de desarrollo urbano.
- ❖ Las políticas también son encaminadas al mejoramiento de la infraestructura y crecimiento poblacional. También se reconoce que San Mateo Atenco formaba parte del sistema urbano del Valle de Toluca Lerma.
- ❖ La modificación al PCPESMA 1993 se actualizaron cifras de población, límites de centro de población, densidades de población reasignación de nuevos centros y

corredores urbanos, restructuración de esquema vial y modificación en tabla de usos y destinos.

- ❖ La problemática y perspectiva del PCPESMA 1993 se centra en el déficit en el equipamiento para deportes y recreación.
- ❖ La estrategia de desarrollo urbano se asigna del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, pero se reconoce al desarrollo urbano del centro de población en el contexto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, planteando coordinación de las acciones de los dos niveles de gobierno, estatal y municipal.
- ❖ No se mencionan políticas que sean congruentes con la estrategia de desarrollo urbano
- ❖ También en este PCPESMA 1993 se menciona que el proceso de urbanización en Toluca, generó impactos socioeconómicos sobre las localidades cercanas a ellas, como San Mateo Atenco, haciendo necesario contar con instrumentos necesarios para el control y ordenamiento del crecimiento de las áreas urbanas. Reconociendo que formaba parte del sistema del Valle Toluca Lerma.
- ❖ Se comparó el contenido de las variables elegidas en la lista de verificación de la modificación del PMDUSMA 2003 y la modificación al PMDUSMA 2011 rescatando lo siguiente:
- ❖ El pronóstico se hace mediante escenarios tendenciales y programáticos en materia de vivienda, servicios públicos, infraestructura, combate a la pobreza, empleo y mejoramiento de las vías de comunicación.
- ❖ La estrategia de desarrollo urbano, reconoce a San Mateo Atenco dentro de los 12 municipios que conforman el continuo urbano funcional del Valle de Toluca por lo tanto las estrategias están dadas por el Plan Regional del Valle de Toluca cosas que son casi inalcanzables

- ❖ Las políticas están dadas por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2011, las cuales contradicen el inciso anterior. De este modo, en las políticas establecidas se plantean criterios que impulsen una expansión y consolidación ordenada de las áreas urbanas, tomando en cuenta las restricciones pertinentes para el crecimiento y para garantizar la protección del medio ambiente.
- ❖ Las Políticas de ordenamiento urbano: de incorporación del suelo al desarrollo urbano, de aprovechamiento del suelo, de preservación de zonas no urbanizables, de integración e imagen urbana: Integración de vialidades municipales que coadyuven al funcionamiento de la estructura vial de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.

Municipio de Zinacantepec

El municipio de Zinacantepec cuenta con dos PCPE (PCPEZ) el primero en 1987 y el PCPEZ 1993. Además con dos PMDU (PMDUZ) el PMDUZ 2003 y 2015.

- ❖ Las metodologías de los PCPEZ 1987 y 1991 son las mismas únicamente cambian algunos subíndices sobre pronósticos de población e infraestructura.
- ❖ Las metodologías de los respectivos PMDUZ suelen ser más amplias respecto a diagnóstico y pronósticos.
- ❖ La problemática del PCEPZ 1987 reconoce que la cercanía de Toluca ocasiona un impulso en el desarrollo urbano, debido a la tendencia de conurbación la cual no se considera adecuada por lo que el Gobierno del Estado de México, ha planteado la alternativa de conformar un centro de población de tamaño intermedio físicamente desligado de la ciudad de Toluca, pero económicamente ligado a ella.
- ❖ En la estrategia se planteo en este plan fue evitar la conurbación física con Toluca.

- ❖ Las políticas de este plan son en base al fortalecimiento de la estructura urbana planteada.
- ❖ Aunque se menciona que la ciudad de Toluca ha generado un proceso de crecimiento población y desarrollo urbano, al ser Plan de Centro de Población Estratégico se enfoca en la planeación del territorio. Lo único que se menciona acerca de la influencia que tiene el municipio de Toluca es que se debe de evitar la conurbación con ese centro pero a la vez fortalecer las vialidades que los unen.
- ❖ La actualización al PCPEZ 1993 se basó en cifras de población, redefinir límites de centro de población y densidades de población y usos de suelo.

Se comparó el contenido de las variables elegidas en la lista de verificación de la modificación del PMDU 2003 y la modificación al PMDU 2015 rescatando lo siguiente:

- ❖ Dentro del pronóstico se mencionan escenarios programáticos y tendenciales en factores que impactan únicamente al desarrollo urbano del municipio como vivienda y suelo urbano, infraestructura, vialidad y equipamiento.
- ❖ Dentro de las estrategias de desarrollo urbano se transcriben las que del Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca tratándose de la regulación y ordenación del crecimiento urbano, para consolidar al municipio de Zinacantepec como un centro alternativo para el crecimiento metropolitano.
- ❖ La ordenación y regulación se instrumentará a través de una zonificación del territorio, que defina una estructura urbana acorde con las condiciones del municipio; que contemple el aprovechamiento de aquellas áreas subutilizadas o baldías como áreas potenciales a urbanizar, así como el desaliento y control de la expansión urbana sobre áreas agrícolas, forestales, áreas naturales protegidas y zonas vulnerables a riesgos.

- ❖ Dentro de la prospectiva se sigue viendo al territorio como un centro de población estratégico el cual se planifica aisladamente de su contexto territorial, planificando aspectos internos del territorio.
- ❖ En la estrategia se reconoce la influencia de Toluca y de la ZMT pero en la estrategia de desarrollo urbano del municipio no se plasma la estrategia la cual sólo menciona la ordenación y regulación a través de la zonificación del territorio.
- ❖ Las políticas se agrupan en 5: políticas de ordenamiento urbano, local con políticas de aprovechamiento del suelo, políticas para preservación de zonas no urbanizables, política de integración e imagen urbana El municipio de Zinacantepec forma parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca, en la cual ocupa el tercer lugar en cuanto a la dinámica de crecimiento poblacional; sin embargo, el papel que desempeña en el esquema de ciudades y la prestación de servicios urbanos en la región, está considerado como un Municipio con Servicios de Nivel Municipal, donde la prioridad está encaminada a la consolidación y atracción de población, así como a integrar a la población dispersa y atender sus necesidades en cuanto a la prestación de servicios básicos.
- ❖ Se reconoce a Toluca como centro regional y a Zinacantepec como municipio perteneciente al sistema de ciudades de la Región Toluca. Y a la ZMT pero únicamente se menciona que la función de Zinacantepec será atender las necesidades generadas al interior del municipio.
- ❖ El PMDUZ 2015 dentro de la variable de perspectiva relacionado con lo metropolitano no se encuentran alguna prospectiva, sólo se encuentran los escenarios tendenciales y programáticos, como en el anterior plan, cada nueva elaboración del plan se hace uno diferente al mismo lapso a futuro.
- ❖ La estrategia de este plan menciona Impulso del desarrollo urbano integral y sustentable del municipio. Una de las principales líneas de estrategia para el Sistema Urbano Regional del Valle de Toluca es la de orientar el crecimiento al

interior de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, hacia el noroeste en el área comprendida entre la vialidad a Zinacantepec (Eje Central Oriente-Poniente) y la carretera a Atlacomulco (Eje Norte-Sur).

- ❖ La política general de desarrollo urbano se centra en consolidar el desarrollo integral y crecimiento ordenado de la zona urbana, considerando aspectos sociales, económicos, territoriales y ambientales. El crecimiento de la ciudad se orientará hacia la zona norte del municipio, estableciendo las zonas aptas para el desarrollo urbano, así como aquellas áreas no urbanizables, ya sea por el valor paisajístico y de biodiversidad, o por ser zonas que representan algún riesgo para la población.
- ❖ En este plan se menciona una estrategia administrativa y de gestión del desarrollo urbano pero únicamente se enfoca en la reactivación de la económica y empleo así como en la profesionalización de los servicios públicos y en la evaluación de los trámites y procedimientos.

ANEXO 2. PRODUCTOS ACADÉMICOS (ARTICULO CIENTÍFICO)

Artículo Nuevos enfoques de planificación urbana estratégica “desde abajo” en América Latina.

El caso del Plan Regulador de Providencia, Chile

Resumen

Los enfoques de planificación urbana global y, por ende, en países latinoamericanos están presentando deficiencias en su aplicabilidad, especialmente desde sus instrumentos de planificación territorial. Ante este problema, el artículo discute el rol de planificación estratégica y su enfoque *bottom-up* (o “desde abajo”) con el fin de relevar cómo la escala barrial y la acción de sus residentes son opciones veraces de gestión urbana. Para ello, se analiza el caso del Plan Regulador Comunal Providencia, en Chile, el cual muestra acciones emergentes de integración entre el habitante y el técnico para la toma de decisiones en pro de mejoramiento barrial.

Palabras clave: planificación urbana estratégica, bottom up, plan regulador comunal

New approaches of bottom-up strategic urban planning in Latinoamerica.

The case of Providencia Masterplan, Chile

Abstract

Contemporary approaches on global urban planning including Latin American countries are presenting weaknesses in terms of applicability, especially from masterplans at all levels. According to these issues, the paper discusses the role of the strategic planning system by using *bottom up* tactic, highlighting the importance of both neighbourhood scale and residents voice as a key option in urban management. For this, the case of Providencia Masterplan in Chile is analysed integrating preliminary actions from inhabitants and technicians for decision-making into a neighbourhood improvement system.

Key words: strategic urban planning, bottom-up, communal masterplan

Introducción

Organizaciones internacionales –como UN-Habitat (2009), a través de su programa Habitat– reconocen que la planificación urbana, como herramienta para enfrentar los retos de las ciudades en el siglo XXI, necesita ser reevaluada en varias partes del mundo, por

ejemplo, en Latinoamérica. El Reporte Global en Asentamientos Humanos: Planificación de Ciudades Sostenibles, en 2009, brinda un panorama descriptivo sobre la situación contemporánea de la planificación urbana enfatizando los problemas en las ciudades del siglo XXI de los países en desarrollo.

Este argumento se sustenta en que los sistemas de planificación urbana han cambiado muy poco o han persistido enfoques de antaño, como la planificación urbana moderna, los cuales no han podido ser bien aplicados ni adaptados a las nuevas formas de vida en las ciudades que muestran un rápido crecimiento contribuyendo a los problemas urbanos actuales, en lugar de ser una herramienta para las mejoras ambiental y humana (UN-Habitat, 2009).

La presente investigación explora características normativas e instrumentales por las cuales se hace necesaria la innovación de los enfoques, procesos y herramientas de planificación urbana, mediante un análisis de contraste que hace referencia a los casos de México y Chile. El artículo se estructura en cinco apartados; en el primero se exponen algunos elementos que explican la obsolescencia de los instrumentos de planificación urbana en el territorio, la cual se debe, en parte, a que están asociados con los preceptos del enfoque modernista (UN-Habitat, 2009); por lo tanto, es imprescindible explorar renovadas formas de gestión del territorio que entreguen mayor acercamiento a los residentes con sus instrumentos y técnicos en planificación urbana.

Bajo esta perspectiva, la planificación estratégica de ciudades y el *bottom-up* o planificación estratégica desde abajo ofrecen la aplicación de formas oportunas y eficientes de planificación urbana a las situaciones actuales que viven las ciudades del siglo XXI, donde la escala barrial y la inclusión de la comunidad en la toma de decisiones son lo más importante para que los instrumentos sean innovados.

Desde una mirada latinoamericana, el segundo apartado muestra la situación de los enfoques de planificación urbana en México y en Chile, con el objetivo de conocer sus tendencias y rasgos centrales y valorar en qué medida la práctica planificadora incorpora a los nuevos actores de las ciudades como el papel de la comunidad en los sistemas de

planificación urbana. En el tercer apartado se presenta la metodología utilizada para el caso de estudio bajo un enfoque cualitativo mediante tres variables: la recolección de fuentes secundarias, entrevista a profundidad y observación participante.

En el cuarto apartado se observa que, a diferencia de México, en Chile a nivel local está emergiendo una forma contemporánea de hacer planificación urbana a fin de contrarrestar las malas prácticas que los marcos normativos han dejado en los instrumentos rígidos y, por lo tanto, obsoletos en muchos casos. Respecto a las modificaciones uno y dos al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007, en Chile, ambas tienen tintes de nuevas expresiones de planificación urbana desde el nivel local, incorporando al habitante en la toma de decisiones municipales.

1. Marco teórico: necesidad de un cambio en los enfoques de planificación urbana

La planificación urbana tradicional, generalmente, es concebida como herramienta para el diseño y la operación de la producción de planes maestros. Éstos se enfocaban al diseño formal, mostrando una vista de la ciudad en un estado ideal; además, se basaban en una serie de supuestos básicos, cuyo fin era tener una visión de la ciudad a futuro mediante diseño físico con la idea de dar forma a la naturaleza de las sociedades y bajo la ideología de que era posible la predicción de la magnitud, la naturaleza de la población y el crecimiento económico. Los planificadores que los realizaban eran arquitectos quienes ejercían en el ámbito público y se encargaban de ejecutar el plan; eran representantes de los gobiernos locales y tenían el mayor control sobre el uso del suelo, lo cual les aseguraba que el plan se llevara bien previendo un estado ideal para cada ciudad (UN-Habitat, 2009).

De esta forma, en el libro *Town and Country in the UK* se menciona que la planificación urbana tendía a ser un ejercicio basado en la planificación física y de diseño de la ciudad, preocupándose por la reproducción de planes maestros (Cullingworth y Nadin, 2006). Con ello, se reconoce que los instrumentos estaban a menudo desconectados de la vida de las habitantes de la ciudad que se planificaba, lo cual demuestra que estaban mal equipados para adoptar el cambio contextual e institucional (Cullingworth y Nadin, 2006). De un modo más general, Allmendinger (2002) argumenta que la planificación urbana se ha

estancado en la modernidad por lo que necesita cambiar para ser más consciente de las relaciones de poder y más sensible en las demandas y necesidades a nivel local.

Por su parte, Sandercock (1998: 183) desarrolla un enfoque postmoderno de la planificación urbana, reconociendo que debe de ir hacia lo plural y lo diverso de la sociedad. Su enfoque identifica cinco principios necesarios para crear un nuevo orden urbano enfocado en la gobernanza urbana: justicia social; políticas de inclusión, ciudadanía; ciudad como inclusiva de la diversidad étnica y cultural; el ideal de la comunidad reformulando el concepto de comunidad reconociendo la multiculturalidad; y, por último, los intereses públicos a la cultura cívica, donde los primeros deben convertirse en heterogéneos y las políticas públicas deben ser inclusivas y plurales.

Por ello, se requiere que la planificación urbana y sus herramientas de gestión incorporen esfuerzos de reforma conceptual e instrumental para hacer frente a los desafíos y fenómenos de las ciudades del siglo XXI mediante una gestión positiva del desarrollo urbano, el cual ya no sólo debe dejarse en manos de los mercados, sino requiere adoptar enfoques con instrumentos eficaces y eficientes del cambio urbano (UN-Habitat, 2009: 3).

Por lo tanto, los enfoques de planificación urbana deben de ser revisados y encausados hacia una nueva perspectiva, comprendiendo y atendiendo los factores que en el siglo XXI aquejan a las ciudades como desafíos ambientales, sobre todo respecto a temas como cambio climático y dependencia de automóviles propulsados por combustibles fósiles, desafíos demográficos, desafíos económicos, desafíos socio-espaciales, entre otros.

Estos desafíos hacen que la planificación urbana asuma un nuevo rol y se gestione a través del sector público, siendo el gobierno local quien adopta la mayor responsabilidad. Sin embargo, los enfoques de planificación urbana moderna parecen continuar en la realidad contemporánea global, ya que se observan procesos verticales o *top and down*, y la forma del estado final de sus planes se caracteriza como rígida, ya que es mal implementada o ignorada, y no tiene correspondencia con la realidad de las ciudades actuales, pues no coincide con los procesos de globalización vigentes y es recurrente de una extensa crítica acusada de ser anticuada, inadecuada e ineficaz. También se argumenta

que este enfoque ya no es compatible con el nuevo papel de los gobiernos locales, los cuales involucran a la comunidad en sus decisiones y se han vuelto facilitadores y conductores de una buena planificación urbana (UN-Habitat, 2009).

Debido a las críticas y a los cambios globales descritos, han surgido importantes transformaciones en los gobiernos locales en varias partes del mundo, los cuales se muestran como ejemplos de planificación urbana exitosa caracterizados por ser procesos y herramientas más participativos, flexibles, estratégicos y, sobre todo, orientados a la práctica (UN-Habitat, 2009).

UN-Habitat (2009) retoma siete enfoques innovadores de planificación urbana que han tenido el objetivo de contrarrestar los problemas y los fenómenos actuales de la ciudad: planificación estratégica de ciudades y sus variantes, nuevas formas de ordenación del territorio para integrar al gobierno, enfoques para la regularización y el manejo de la tierra, participación y procesos de alianzas, enfoques que promocionan agencias internacionales orientados a abordar preocupaciones urbanas sectoriales, nuevas formas de planificación maestra, y planificación destinada a la producción de nuevas formas espaciales.

Cada uno de estos enfoques fue concebido y puesto en práctica bajo su propio contexto urbano; por lo tanto, se debe tener cuidado, ya que uno de los principales problemas y causantes de los efectos negativos de la planificación urbana moderna es trasladar los enfoques de un contexto a otro sin observar la naturaleza variada de las diferentes sociedades urbanas.

Estos enfoques surgen como ideas que pueden ser consideradas en otras realidades al observar los elementos en común, los cuales, a menudo, quedan fuera del control de los planificadores y de sus herramientas, como: ser más estratégicos y flexibles, estar enfocados a la acción e implementación de proyectos sectoriales, estar vinculados a las políticas oficiales, estar orientados a nuevas figuras urbanas como ciudades en el posicionamiento global, proteger al medio ambiente y al desarrollo sostenible, incluir lo social y la identidad local. Por lo tanto, desempeñan un papel integrador en la formulación

de políticas y de gestión urbana para coordinar los planes y dar más atención al proceso de planificación (UN-Habitat, 2009).

Los sistemas de planificación urbana se han caracterizado por su acción limitada sobre el territorio de algunos países latinoamericanos haciendo que los instrumentos de planificación territorial se vuelvan obsoletos ante las dinámicas de las ciudades y sus fenómenos actuales quedando como simples documentos que no toman relevancia en la toma de decisiones urbanas.

El abandono de la innovación en los instrumentos de planificación territorial ha tenido mayor énfasis en los elementos de esta disciplina, como la estrategia y la implementación de un marco más flexible, afirmando que en la actualidad su ahínco está en dar dirección a los procesos urbanos en lugar de la búsqueda del control de una función, como el *zoning* o cumplir con una idea determinada (Healey, 1997 en Cullingworth y Nadin, 2006).

En este sentido, la planificación estratégica de ciudades es uno de los enfoques emergentes de planificación urbana identificados por el Programa Hábitat y se caracteriza por ser un proceso que proporciona una interesante reflexión de experiencias ofreciendo enseñanzas que vale la pena considerar para su aplicación en otros contextos.

1.1. Planificación estratégica desde sus bases

La planificación estratégica surge durante las décadas de 1980 y 1990, especialmente en Europa Occidental y en Estados Unidos de América (UN-Habitat, 2009; Fernández, 2006). Los antecedentes de este enfoque han puesto las bases teóricas de la planificación holística de ciudades, la cual pretendía transformarse en un nuevo modelo de administración pública bajo principios rectores, procesos operativos e instrumentos analíticos, sobre todo del sector empresarial (Fernández, 2006).

La aplicación de la planificación estratégica en las ciudades responde a la satisfacción de una serie de necesidades en las comunidades, como las demandas sociales, la participación y la transparencia en los procesos de planificación (Fernández, 2006). Es una

forma de urbanismo que se caracteriza por: 1) es sensible a las demandas civiles por medio de la participación dentro del gobierno y la planificación; 2) las políticas económicas, infraestructurales y sociales se coordinan e integran en el espacio urbano, lo cual le brinda a la ciudad un espacio dentro de la economía global; asimismo, 3) dentro de su implementación, se adoptan posturas para la protección de recursos y medio ambiente, conservación del patrimonio (UN-Habitat, 2009).

Como enfoque dentro del ámbito urbano, brinda soluciones a problemas complejos combinando visiones estratégicas a corto plazo; los objetivos tratan de articular una lógica más coherente para la regulación del uso de la tierra, la protección de los recursos, la orientación de la acción y una gobernanza más abierta introduciendo conceptos como sostenibilidad y regeneración urbana (Albrechts, 2004).

Además, las características del proceso de la planificación estratégica se centran en cuatro conceptos identificados por Fernández (2006). Primeramente, se propone la conceptualización en la que se integran visiones sectoriales, equidad, competitividad y sostenibilidad para lograr una visión a largo plazo y compartida. El segundo es el análisis dentro del cual se consideran aspectos importantes del entorno; se comprenden las relaciones que se dan entre ciudades, la configuración de una oferta urbana competitiva y se enfatiza en la prospectiva que se quiere para la ciudad. En tercer lugar, se integra la proposición con la concentración de temas críticos y la orientación a la acción para, finalmente, obtener la implantación con flexibilidad de decisión, participación de todos los agentes locales y modernización de la administración.

Otro punto importante es entender el entorno en que las comunidades urbanas tienen transformaciones tanto políticas como socio espaciales, lo cual se refleja en la flexibilidad en las decisiones mencionadas en los planes haciéndolos dinámicos y flexibles ante la definición de los objetivos y las acciones.

La herramienta de acción de la planificación estratégica en las ciudades es el plan estratégico urbano, el cual, de acuerdo con Bazant (2011), se define como un instrumento de gobernabilidad urbana entre sociedad y gobierno; asimismo, para Fernández (2006) y

Albrechts (2004), la sustentabilidad de la ciudad se pretende mediante las variables sociales, económicas, funcionales y ambientales.

La aplicación de este plan estratégico tiene una metodología para su elaboración que se caracteriza por ser un proceso continuo, coordinado, participativo y comunicacional. Este plan es trascendental porque surge de una decisión colectiva entre los líderes de la comunidad y los técnicos de la planificación urbana bajo una visión a largo plazo, pues, al no ser producto de un equipo municipal determinado, se transforma en un proyecto común de toda la comunidad y se desarrolla a lo largo de varias administraciones políticas, ya que la planificación estratégica no tiene un carácter tecnocrático sino democrático (Fernández, 2006).

En resumen, la planificación estratégica es la encargada de la articulación y orientación de los procesos de planificación económica, social y física mediante proyectos sectoriales. En sí, no sustituye los procesos de planificación tradicionales, sólo los complementa y los mejora (Fernández, 2006). Adicionalmente, UN- Habitat (2009) agrega que la planificación estratégica de ciudades se centra en el proceso de toma de decisiones enfocadas a lo social, ya que sin esto se estaría retomando de nuevo formas urbanas inadecuadas.

1.2. Bottom up como enfoque de la planificación estratégica

En la actualidad han surgido diversos enfoques de planificación estratégica. Uno de ellos es el caso del *bottom up*, el cual permite cierto grado de flexibilidad en la planificación desde el nivel local, ya que se basa en la participación ciudadana, convirtiéndose en crucial para los instrumentos y las normas de planificación urbana (Pissourios, 2014).

El primer antecedente del *bottom up* surgió en la década de los años 60 como consecuencia de los errores de la Planificación Urbana Modernista, observados por Jane Jacobs, quien sostenía que ese enfoque tenía una idea errónea de cómo funcionaba la ciudad (Wendt, 2009). Para Wendt (2009), Jane Jacobs creó un cambio de paradigma en la planificación urbana respetando la diversidad existente en las ciudades; se basó en la observación y en conocer cómo percibían la ciudad los habitantes en lugar de adoptar

teorías deductivas o planes maestros, ya que es un error dejar la planificación en manos de los planificadores sin tomar en cuenta a los ciudadanos.

Por su parte, Pal (2008) describe el surgimiento de las primeras ideas del *bottom up* con Friedmann y Thomas Jefferson, quienes observaron que existían problemas a nivel rural que sólo se podían arreglar desde la escala local e ir subiendo en niveles de administración más altos. El mismo autor también ubica el modelo que propone Amitai Etzioni, el cual tiene una orientación social donde la población hace demandas y el estado debe responder; éste construye con participación ciudadana una base consensual para la realización de sus políticas.

Para Pissurios (2014), el *bottom up* es un proceso de participación ciudadana que es directo y comprometido y va más allá de la propuesta y decisión sobre recursos públicos, ya que incide en la toma de decisiones dando la oportunidad de construir proyectos con necesidades reales de la población. De acuerdo con Freire (2006), son estrategias de gestión urbana que se basan en la comunidad, contrarias a la planificación centralizada –donde los gobiernos locales se encargan del diseño y del control de la planificación urbana–; miran hacia el conocimiento local simplificando las propuestas, pues el *bottom up* debe crear condiciones para que los ciudadanos desarrollen su capacidad innovadora y emprendedora.

En particular, Pal (2008) identifica algunas características del *bottom up*: primero, la consolidación de planes mediante un proceso ascendente: individual, doméstico, de barrio, municipal, metropolitano, estatal e, incluso, nacional e internacional. Segundo, cada nivel está pensado en intervenir de una manera que apoye las medidas adoptadas por los niveles inferiores de administración. Posteriormente, esta estrategia se basa en la planificación participativa, es decir, un proceso por el cual una comunidad se compromete a llegar a un objetivo socio-económico realizando un diagnóstico de sus problemas y un curso de acción para resolverlos.

En este enfoque, los expertos entran sólo como facilitadores del proceso. La principal característica de este enfoque es que la comunidad tiene un rol fundamental en la

construcción de su entorno y ciudad, ya que hace valer sus valores, intereses e inquietudes siendo capaz de intervenir en la toma de decisiones (Pal, 2008; Roitman, 2008).

2. Enfoques de planificación urbana en México y Chile

México y Chile tienen características similares en cuanto a planificación urbana, principalmente sobre normatividad e instrumentos de planificación territorial. La conducción del desarrollo urbano en México se institucionaliza en 1976 a través de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), promulgada bajo un contexto de migración rural-urbana que en esos momentos se observaba en el país. Por lo tanto, con el fin de planificar el desarrollo de los asentamientos humanos, surgió la necesidad de realizar un marco jurídico administrativo que impulsara la elaboración de políticas y modificara la inercia del crecimiento de la población y su distribución; se inició un esfuerzo para dar vigencia a la planeación del desarrollo urbano desde el nivel nacional hasta los centros de población (Sahop, 1980).

En Chile, a nivel nacional el desarrollo urbano se conduce con la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), aprobada en 1975. Ésta se apoya por las Ordenanzas Generales donde se encuentran las disposiciones reglamentarias que regulan el procedimiento administrativo de planificación urbana, urbanización y construcción, estándares técnicos de diseño. En ambos países se mencionan los instrumentos para la planificación y la regulación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, presentados en la tabla 1.

Tabla 1. Instrumentos de planificación territorial

Ley General de Asentamientos Humanos (México)	Ley General de Urbanismo y Construcciones (Chile)
Instrumentos	
Programa Nacional de Desarrollo Urbano Programas Estatales de Desarrollo Urbano	Planificación urbana nacional Política urbana

Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas	Planificación regional Plan Regional de Desarrollo Urbano
Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano	Planificación urbana intercomunal Plan Regulador Intercomunal o Plan Regulador Metropolitano
Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población	Planificación urbana comunal
Programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados anteriormente	Plan Regulador Comunal

Fuente: DOF (1976; BCN, 1976).

Es posible inferir que los niveles de acción de planificación urbana son muy similares, ya que sólo se diferencian en el nombre referente al límite del territorio. En Chile, el Plan Regulador Regional se homologaría con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de México, el Plan Regulador Intercomunal con el Programa de Ordenación de Zonas Conurbadas y el Plan Regulador Comunal con el Plan Municipal de Desarrollo Urbano. En ambos países, las leyes en el ámbito nacional rigen el nivel de acción de planificación urbana y el contenido mínimo de los diferentes planes. En México, la LGAH delega las atribuciones sobre planificación urbana a los estados y municipios, los cuales tienen que elaborar sus propias disposiciones; mientras que en Chile se rigen a través de las Ordenanzas Generales de Urbanismo y Construcción, desde el nivel nacional al comunal, siendo individuales en cada país.

Como una manera de contrastar experiencias de una eventual renovación de los instrumentos de conducción según los planteamientos de las acciones precedentes, en esta investigación nos basamos en los instrumentos de planificación territorial de nivel local usando como ejemplos de contraste el Plan Regulador Comunal de Providencia, en Chile, y el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, en México. Respecto al análisis de la normativa que los condiciona⁸ y su contenido, para el caso normativo, los planes reguladores comunales en Chile se conforman por tres documentos, considerados un

⁸ El Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca está condicionado normativamente a través del Libro V del Código Administrativo del Estado de México, denominado Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población.

mismo cuerpo legal por la LGUC: una memoria explicativa; una ordenanza local, la cual establece las normas de zonificación, usos de suelo y condiciones de edificación, urbanización, subdivisión predial y viabilidad; y un conjunto de planos que reflejan las ordenanzas locales.

Por otra parte, en el caso de los planes municipales de desarrollo urbano o planes parciales en el Estado de México, un documento es conformado a semejanza de los planes reguladores comunales. El Plan Regulador Comunal se divide en tres documentos, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano o plan parcial se conforma por los mismos puntos que son diagnóstico y pronóstico, normas de usos de suelo y zonificación, así como los planos que reflejan lo anterior. Ambos instrumentos están condicionados mediante metodologías que mencionan el contenido que deberían llevar para ser aprobados legalmente.

Respecto a su contenido, al estar condicionados normativamente a una estructura metodológica, se vuelven muy extensos, ya que están llenos de información caracterizada, tanto por antecedentes normativos y de zonificación (en el caso del plan regulador comuna de Providencia desde 1976) como por un diagnóstico basado en cifras demográficas y de infraestructura sin un análisis cualitativo que estos fenómenos ocasionan (ambos planes). Además, los escenarios son muy extensos, ya que en el caso del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca se hacen tres tipos de previsión.

En el caso de los planes municipales de desarrollo urbano, existen más actualizaciones en cuanto a usos de suelo y zonificación respecto a los demás contenidos de los planes en lugar de preocuparse por la interpretación permanente de los fenómenos presentes en el territorio.

No obstante, las consultas ciudadanas y el interés de la población en conocer el plan pueden ser debilidades. Desde el punto de vista normativo, el enfoque es vertical; los instrumentos de planificación territorial se caracterizan por el contenido mínimo que la norma establece (ver tabla 2) y, al ser jerárquicos, reflejan un sistema de planificación urbana del tipo *top and down*.

El contenido de los instrumentos de planificación territorial ha sido poco actualizado normativamente, lo cual muestra que los fenómenos contemporáneos son formas inadecuadas y obsoletas de gestionar; ello se refleja en que se condicionan a una cierta metodología y contenido que es poco flexible y sin innovación desde su primera aplicación y promulgación normativa; por lo tanto, las constantes de estas dos variables se conforman por diagnóstico, pronóstico, normas de usos de suelo y zonificación. El contenido, algunas veces, es el mismo en las diferentes actualizaciones y sólo se ve un cambio en cifras demográficas y de infraestructura en densidades sobre usos de suelo y zonificaciones; situación que los vuelve obsoletos.

Tabla 2. Contenido mínimo de los instrumentos de planificación territorial a nivel local

Planes Parciales o Planes Municipales de Desarrollo Urbano (México)	Plan Regulador Comunal (Chile)
<p>Marco jurídico</p> <p>Diagnóstico y pronóstico: aspectos físico-ambientales, sociales, económicos, territoriales, usos del suelo, infraestructura, equipamiento y servicios públicos, suelo y vivienda, riesgos, imagen urbana, patrimonio histórico, artístico y cultural</p> <p>Objetivos</p> <p>Determinación de políticas, estrategias y programas y proyectos</p> <p>Zonificación y usos del suelo</p> <p>Instrumentos de inducción y fomento, regulación, organización y conducción, y financieros</p> <p>Anexo gráfico y carta urbana</p>	<p>Memoria explicativa: diagnóstico de la totalidad del territorio</p> <p>Estudio de factibilidad: agua potable y alcantarillado de aguas servidas y de aguas de lluvias en relación con el crecimiento urbano proyectado</p> <p>Ordenanza local: límite urbano, vías estructurantes, zonificación, zonas o inmuebles de conservación histórica, zonas típicas y monumentos nacionales</p> <p>Planos donde se expresen los contenidos de la ordenanza local</p>

Fuente: GEM (2001; BCN, 1976).

Por lo tanto, respecto a su contenido, los planes son muy extensos, lo cual puede ser un punto débil para las consultas ciudadanas y para que la población se interese en conocer e involucrarse en el proceso de la toma de decisiones. Como pauta de comparación con el caso de estudio, cabe señalar una investigación realizada sobre la situación de los planes municipales de desarrollo urbano de Toluca, la cual se basó en el estudio comparativo los contenidos y estructuras de los respectivos planes que han estado vigentes en Toluca de 1985 a 2014.

Entonces, se concluye que los planes municipales de desarrollo urbano de Toluca son obsoletos; sus alcances se concentran en usos del suelo y zonificación ya que no se refleja otra situación, además de no existir ningún referente a la participación ciudadana.

UN-Habitat (2009) observa que los sistemas y los enfoques de planificación urbana en México y en Chile tienen similitudes respecto a la falta de innovación, al igual que en toda Latinoamérica. Desde la perspectiva normativa, ambos contextos se caracterizan por tener instrumentos poco flexibles e innovadores y escasamente vinculados con la vida de los habitantes de la ciudad que se debe planificar, como mencionan Cullingworth y Nadin (2006).

Por estas razones, se vislumbra la necesidad de un cambio en sus enfoques, procesos e instrumentos de planificación territorial con el principal objetivo de volverlos eficaces y eficientes al cambio urbano, donde el papel del gobierno, en especial de los gobiernos locales, tenga mayor acercamiento con sus habitantes, quienes se involucren en la toma de decisiones y, junto con el técnico, sean conductores de una planificación urbana (UN-Habitat, 2009).

3. Caso de estudio: modificación número uno y número dos al Plan Regulador de Providencia 2007

Para que la ciudadanía incida en los procesos de toma de decisiones, el Estado posee un rol esencial, el cual les brinda la oportunidad, a través de normas donde los ciudadanos se puedan apoyar, de que su voz trascienda y sea considerada en la toma de decisiones de las administraciones gubernamentales.

Actualmente, el Gobierno de Chile ha puesto énfasis en la participación ciudadana con el objetivo de mejorar situaciones territoriales, con lo cual se reconoce la escala barrial como nueva unidad de gestión urbana. El programa “Quiero mi barrio” se desprende de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y la necesidad de encontrar un nuevo enfoque para abordar las ciudades; está orientado en rescatar barrios desde el enfoque de la recuperación física y social a escala barrial; su importancia radica en la relación directa con quien habita en el lugar. Asimismo, destaca la regeneración urbana como una nueva relación Estado-ciudadanía realizando el nexo entre las políticas públicas y la población. El ámbito ciudadano concentra un factor de cambio significativo, ya que genera sinergias positivas de transformación y sostenibilidad en el entorno (Saball, 2015).

En el actual Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se incorporó la participación ciudadana en su gestión pública a través de la Ley de Participación Ciudadana, aprobada en el 2011. En cuanto a la participación dentro de los instrumentos de planificación territorial, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y la agenda de la Presidenta crearon la Agenda de Ciudades 2006-2010, bajo la idea de “Más participación ciudadana, más integración social”; y en 2009 se aprobó la Norma General de Participación Ciudadana, la cual regula la participación de las personas en el diseño, la ejecución, la evaluación y el desarrollo de las políticas públicas como parte de las atribuciones del MINVU (Fernández, 2012).

Asimismo, otro factor importante es el interés de los habitantes en incorporar la toma de decisiones en los planes de nivel local; en algunas comunas de la Región Metropolitana de Santiago se han creado agrupaciones de vecinos para evitar modificaciones al plan que sólo beneficien a las inmobiliarias. Sin embargo, una de las características principales de la Región Metropolitana de Santiago es la construcción en altura mediante la intervención de inmobiliarias y donde los instrumentos de planificación territorial, como es el caso del Plan Regulador Metropolitano de Santiago y su última modificación, les brindan privilegios a este tipo de desarrollo urbano, razón por la cual se realizaron las modificaciones uno y dos al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007.

3.1. Precisiones metodológicas

El caso de estudio presentado corresponde a las dos primeras modificaciones al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007: la número uno consolidada en 2013 y la número dos en 2015; ambas tienen una característica especial haciendo un referente innovador de planificación urbana estratégica. Para ello, la investigación adoptó un enfoque cualitativo; se realizó mediante la recolección de información de fuentes secundarias a profundidad y de observación directa (micro-etnografía). Se llevaron a cabo entrevistas con el objetivo de saber cuál es la percepción de las personas en cuanto a las modificaciones al plan regulador comunal desde tres perspectivas: normativa, social y física. Los actores clave fueron tres: un habitante del sector Las Flores, un asesor urbano de la municipalidad de Providencia y, por último, un asesor de planes comunales del MINVU de la Región Metropolitana de Santiago.

3.2. Providencia como contexto de análisis

Providencia es una comuna perteneciente a la Provincia de Santiago y, por lo tanto, a la Región Metropolitana de Santiago. Se caracteriza por estar situada al centro del contexto metropolitano y forma parte del llamado “cono de alta renta”, conformado por las comunas del sector nor-oriente de la ciudad: Providencia, Las Condes, Vitacura, La Reina, Ñuñoa y Lo Barnechea. Su población es de 120,814 habitantes. Es una de las principales comunas receptoras de población flotante por motivos de movilidad educacional, comercio, servicios y laborales, cuyo estimando corresponde a un millón de personas (Pladeco, 2013).

La administración de la alcaldesa actual de esta comuna, Josefa Errázuriz Guillisaste, ha sido relevante, ya que en los instrumentos de planificación territorial, como el Plan de Desarrollo Comunal y el Plan Regulador Comunal, han tenido cierto énfasis respecto a la participación ciudadana desde dos perspectivas: la administración da cabida a ésta, como el caso de la formulación del Plan de Desarrollo Comunal con el programa “Piensa Providencia”; y la población hace sus peticiones con el objetivo de lograr cambios en estos instrumentos, por ejemplo, las modificaciones uno y dos al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007, como planificación estratégica con características de un enfoque *bottom up* o planificación de abajo hacia arriba.

Modificación número uno barrio Las Flores

La primera modificación al plan regulador comunal comenzó cuando la ahora Presidenta de la Junta de Vecinos 10A del barrio Las Flores en Providencia advirtió la llegada de proyectos inmobiliarios y la presión de las inmobiliarias para la venta de sus terrenos, cuya situación la llevó a preguntar a los vecinos su opinión, obteniendo como respuesta que preferían la conservación de su barrio; así, se inició un movimiento vecinal mediante la conformación legal de la Junta de Vecinos 10A para evitar los usos de suelo y las densidades que las inmobiliarias pretendían; se evitó la demolición de casas antiguas y se rescató el valor barrial y de imagen urbana.

La propuesta a la modificación al Plan Regulador Comunal en 2013 se basó en congelar las alturas de los edificios permitiendo alturas máximas de tres y de cinco pisos, ya que antes se admitían hasta diez pisos; se logró que la municipalidad reaccionara y se aprobó en 2013. Específicamente, el objetivo de la modificación fue proteger y preservar los barrios más tradicionales de la comuna y con ello despertar un sentimiento de vivir en comunidad, identidad, pertenencia al entorno y no como seres individuales.

Para la Presidenta de la Junta Vecinal 10A, el éxito de los planes radica en que sus modificaciones son conforme a la evolución de la ciudad. Por su parte y coincidiendo con esta postura, la asesora urbana de la comuna de Providencia se refiere a los instrumentos de planificación territorial, en especial a los planes reguladores comunales: “Son herramientas bastantes básicas, además instrumentos rígidos y muy difíciles de modificar; nosotros siempre estamos reaccionando a lo que ya pasó; como herramienta de planificación en sí misma, es bastante poco lo que se puede hacer con él” (Asesora Urbanista Providencia). A esta situación se le agrega que el MINVU ha emitido circulares con el fin de limitar las regulaciones y acortar la visión de desarrollo urbano.

Respecto a la modificación número uno al Plan Regulador de Providencia y al tema de la participación ciudadana, la Presidenta de la Junta de Vecinos 10A considera que se incorporó realmente dentro del proceso de planificación urbana de la comuna: “Como junta de vecinos, fuimos los que impulsamos el primer cambio al Plan Regulador de Providencia desde 2007, entonces yo podría decir que sí existen mecanismos para que la participación ciudadana se traduzca en cambios en la planificación en Providencia”

(Presidenta Junta de Vecinos). Este cambio fue muy notorio cuando llegó la actual alcaldesa de Providencia, quien tenía dentro de sus ejes de desarrollo la participación ciudadana, ya que la municipalidad se flexibilizó para recibir propuestas para la modificación.

En cambio, para la asesora urbana de la municipalidad no es tan veraz la inclusión de la participación ciudadana dentro de los procesos de la planificación urbana; desde un punto de vista normativo y técnico, la participación ciudadana no se incorpora de manera oportuna dentro de la planificación urbana comunal, ya que dentro del proceso de la elaboración y aprobación de los planes reguladores comunales sólo se establecen dos momentos que incluyen al ciudadano. Sin embargo, a través de la práctica, la voluntad y la estrategia del equipo encargado de la realización del plan se pudo cambiar esta situación y avanzar hacia la innovación estratégica dentro del instrumento. “Lo que se hizo en el caso del barrio Las Flores fue que se realizaron varios talleres antes de la propuesta, lo que ocasiona que en las observaciones se tengan muy pocas y al momento de exposición real se logre una incorporación más veraz de la participación en los instrumentos de planificación territorial” (Asesora Urbanista Providencia).

Es necesario que el habitante entienda hasta dónde, desde el punto de vista técnico, administrativo y como imagen objetivo, se puede actuar dentro de la comuna para evitar crear falsas expectativas, lo que hace necesaria una negociación entre los encargados de la realización del plan y las propuestas de los habitantes de la comuna, ya que la incorporación del ciudadano en los procesos de planificación urbana, normativamente, no puede ser incluida de manera efectiva, como lo menciona la asesora urbana de la municipalidad:

La ley sólo pide dos ocasiones para la exposición al público, audiencias públicas del plan. Se fue evolucionando haciendo varios talleres antes de la propuesta lo que se derivó de que se tengan muy pocas observaciones en el momento de exposición real lo que al final es como una incorporación más veraz de la participación ciudadana; en el barrio Las flores se realizaron observaciones importantes que se tuvieron que incorporar a la modificación lo que alargó el proceso y por las

modificaciones que se pidieron implicó la explicación de todo de nuevo (Asesora Urbanista Providencia).

El equipo de la municipalidad observó el proceso desde una perspectiva de aprendizaje más que desde una de planificación estratégica. La participación se llevó a cabo mediante mesas de trabajo, en las cuales se impartieron argumentaciones teóricas para educar a los habitantes respecto a los conceptos de planificación territorial; se abrió el diálogo entre los habitantes y los asesores urbanos del ayuntamiento obteniendo propuestas congruentes y un proceso democrático para la elaboración y aprobación del plan. “Se estuvo trabajando con los vecinos que estuvieron muy ligados al proceso, entonces, más que presentar una imagen objetivo del plan, el ministerio iba trabajando con las comunidades entendiendo qué es lo que ellos querían y al final ellos transmitían la imagen objetivo” (Asesora Urbanista Providencia).

La Asesora Urbanista de Providencia concluyó que la modificación número uno al Plan Regulador Comunal es el motor de partida para realizar y programar las reformas posteriores; asimismo, constituye un aprendizaje para el equipo de trabajo. Desde la municipalidad se considera un caso exitoso, pues se está replicando en otras partes de la comuna; sin embargo, depende mucho del equipo técnico con el que cuente la comuna para la realización de los planes; cabe señalar que todas las personas involucradas tienen algún tipo de profesionalización, lo cual facilita la explicación, el entendimiento y la comprensión del lenguaje técnico; no obstante, es voluntad de los técnicos traducir el vocabulario técnico a las personas civiles para que se interesen y participen activamente, ya que el plan regulador comunal afecta el entorno donde habitan, como lo menciona la asesora urbana de la municipalidad.

Además, esta modificación logró que la gestión municipal se percibiera de otra manera, ya que los vecinos, al ser escuchados, se sintieron parte de los procesos y de la toma de decisiones de la municipalidad. Por lo tanto, se consiguió introducir la participación ciudadana desde abajo hacia arriba logrando su influencia en los instrumentos de planificación territorial: “las propuestas fueron completamente apoyadas y la gente siente que participó, que importó, eso es fundamental, sentir que es importante

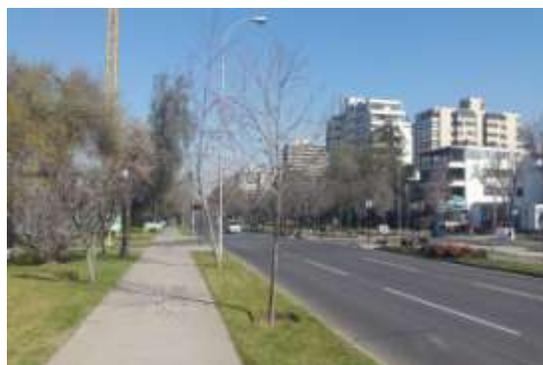
para la municipalidad lo que inspira para seguir organizándose para otros fines haciendo que nos sintamos más parte de la comunidad y no sólo seres individuales generando identidad, sentido de pertenencia y vínculos” (Presidenta Junta de Vecinos).

Este proceso llegó más allá de la modificación del plan y la congelación de los usos y las densidades del suelo. El barrio Las Flores está dentro del Consejo de Monumentos nacionales y está considerado como Zona Típica; asimismo, el municipio lo ha declarado Zona de Conservación Histórica. A continuación, en la figura 1, se aprecia la imagen urbana de barrio tradicional, con casas de uno o dos pisos, y contrasta con la figura 2 donde se observan edificios de hasta diez pisos de altura.

Figura 1. Imagen urbana de barrio tradicional con alturas bajas



Figura 2. Diferencia de alturas con barrios contiguos



Fuente: Laura Márquez (2015).

Con el fin de tener una perspectiva a nivel metropolitano, se entrevistó a una analista de planificación comunal de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, quien sobre el caso del barrio Las Flores opina:

El municipio está en sus facultades de la modificación actuando en consecuencia de lo que querían los vecinos pero no nace del municipio; en este sentido, es bueno que el municipio acoja la opinión de los vecinos pero da la idea de faltar un acuerdo. En términos globales, es irreversible; quizá, hacer eso como medida de planificación podría generar una especie de lunares dentro de una ciudad en altura, lo que se está viviendo actualmente, dando la impresión que es irreversible

lo que puede causar efectos negativos a un futuro en la comuna (Analista de Planificación Comunal).

También menciona que la normativa genera dos instancias para la participación ciudadana; la primera donde se da a conocer la modificación para la recepción de observaciones, y la segunda donde es aceptado el plan; sin embargo, la participación no es mucha y no se considera importante al nivel metropolitano.

Respecto a los tipos de procesos participativos, como el caso del barrio Las Flores, la analista comenta: “No se consideraría planificación estratégica puesto que para él no están dentro de la imagen objetivos de la comuna” (Analista de Planificación Comunal).

La modificación número uno, además de ser un aprendizaje para el equipo técnico de la municipalidad, fue un ejemplo para el resto de los habitantes de la comuna, como lo reconoce la asesora urbanista y la Presidenta de la Junta de Vecinos, pues los habitantes de siete barrios de Providencia alzaron la voz impulsando la modificación número dos al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007, en 2015, donde se consolidó como un proceso desde los mismos técnicos y asesores de la municipalidad.

3.2.1. Modificación número dos, reducción de las alturas en siete barrios de Providencia

La segunda modificación al Plan Regulador Comunal se aprobó en el año 2015. La propuesta fue parecida a la primera, la cual consistió en reducir las alturas máximas de los edificios en tres, cinco y siete pisos en siete barrios más de Providencia: Las Lilas y Norte de Pocuro, Santa Isabel y Mil Calles, Diego de Almagro, Keller, Dalmacia, Los Naranjos y Bellavista (Providencia, 2014).

Según la opinión de la asesora urbanista de Providencia, en la sección anterior, la modificación número uno fue de aprendizaje, ya que, además de haberse diseñado el proceso participativo desde el equipo técnico de la municipalidad, su propia experiencia les permitió crear una metodología para llevar a cabo el proceso de la modificación número dos.

La metodología de trabajo se basó en la relación conjunta entre vecinos y técnicos; se elaboró un diagnóstico y la propuesta de modificación, la cual se materializó en una carta certificada por la alcaldesa que se envió a los habitantes de los siete barrios involucrados, en la cual se adjuntó una encuesta censal a fin de consultar la aprobación o el rechazo a la medida. A las cartas firmadas se le sumó la recolección de firmas de los habitantes que iban a ser afectados por la modificación, concluyendo que el 91% estaba de acuerdo con la propuesta de la modificación al plan (Providencia, 2015).

De acuerdo con la metodología para el proceso de la modificación al Plan Regulador Comunal, y a pesar de la rigidez de la norma que condiciona los procesos de aprobación de los planes reguladores comunales respecto a la participación ciudadana, se establecieron dos audiencias, no obstante, se incorporaron otras dos; en una de ellas, el técnico explica el lenguaje del plan al habitante para lograr una realimentación y un conocimiento al mismo nivel.

4. Análisis de resultados. Planificación estratégica y *bottom up*: la eficacia en los instrumentos de planificación territorial

Analizando la modificación número dos, como se observa en el cuadro 1, el proceso tuvo características de planificación estratégica de ciudades, ya que, desde el punto de vista del municipio, como facilitador de la participación ciudadana, se logró incorporar e involucrar a la población en la toma de decisiones y sensibilizarla respecto a las demandas civiles.

Cuadro 1. Principales acciones de la modificación número dos y los componentes de la planificación estratégica de ciudades

Planificación estratégica de ciudades	Modificación número dos al plan regulador comunal de Providencia 2007
Sensible a las demandas civiles	Después de la primera modificación al plan, se abrieron las puertas para que los habitantes de la comuna tuvieran la misma oportunidad que el barrio Las Flores de proponer cambios a la situación actual de su entorno
Implementación enfocada	Conservación de la imagen urbana y del patrimonio

Visión sectorial	La modificación fue sólo para los barrios que pidieron la disminución de las alturas
Orientación a la acción	El proceso se aprueba en un año aproximadamente
Participación de todos los agentes locales y modernización de la administración	Puesta en marcha de la metodología creada con base en la experiencia de la primera modificación al plan

Fuente: elaboración propia.

Mediante la planificación estratégica de ciudades, también se implementó la conservación del patrimonio histórico de los barrios que se encuentran dentro de las modificaciones al plan. La modificación número uno tiene una visión sectorial; se observa un fenómeno o tema crítico que afecta a la comuna, así como a la región metropolitana de Santiago: la demanda de suelo por parte de las inmobiliarias para la construcción de edificios; esto orientó a la acción, en este caso, la respuesta al movimiento vecinal, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Componentes del *bottom up* y principales acciones de la modificación número uno

<i>Bottom up</i>	Modificación número uno al Plan Regulador Comunal de Providencia 2007
Proceso ascendente	Propuestas de modificación al plan a través de la Junta de Vecinos 10 ^a
Planificación participativa y comprometida de la comunidad	La Junta de Vecinos estuvo apegada durante todo el proceso; en primer lugar, conformándose legalmente y después informando a las demás juntas de vecinos, como las de la segunda modificación al plan
El Estado da respuesta construyendo una base consensual	Los asesores urbanos realizaron mesas de trabajo donde se recibían las propuestas y eran consensadas con la imagen objetivo que se quería de la comuna
Proyectos con necesidades reales de la población	Aprobación de la modificación para bajar las alturas y densidades a las inmobiliarias

Los expertos como facilitadores del proceso	Los técnicos del municipio explicaban algunos conceptos que los habitantes no entendían, además les mencionaban hasta dónde le correspondían las decisiones al municipio
Participación de todos los agentes locales y modernización de la administración	Realimentación del proceso entre el habitante y el técnico de la municipalidad derivando una metodología para las siguientes modificaciones

Fuente: elaboración propia.

La modificación número uno es un claro reflejo de la importancia que tienen las instancias de gestión urbana cuando se proponen ser más flexibles ante las demandas de la sociedad lográndose una realimentación entre los gestores del desarrollo urbano.

Se consiguió una flexibilización del instrumento, pero no desde el nivel normativo, sino desde el nivel local, incorporando dos audiencias públicas, además de la explicación de los aspectos técnicos a la población; ambas participaciones son complementarias. Asimismo, se produjo un empoderamiento del equipo técnico de la municipalidad, que se encarga de los instrumentos de planificación territorial y de una visión territorial del entorno, lo cual se traduce en una interacción para habitar el espacio público destacando el aspecto democrático de la planificación estratégica de ciudades. En consecuencia, el instrumento se hace más flexible y dinámico, ya que las modificaciones fueron el resultado de la decisión colectiva de la junta vecinal o comunidad y de los técnicos de la planificación urbana municipal.

Desde el punto de vista de la planificación de abajo hacia arriba o *bottom up*, sus tintes son claros; por parte de la Junta Vecinal 10A, en la primera modificación al Plan Regulador Comunal, se logró que sus demandas fueran respondidas por el municipio, como se observa en el cuadro 2.

La modificación uno fue considerada una directriz para los demás proyectos o modificaciones, ya que responde a las necesidades reales de la población; la planificación

urbana muestra flexibilidad al involucrar más audiencias por parte del municipio y convertirse en complementaria para los instrumentos de planificación territorial.

Por lo tanto, se consolida un proceso ascendente en la metodología de los instrumentos de planificación territorial desde los niveles sectorial y barrial hasta la toma de decisiones municipales, enfocando la planificación urbana a las personas que viven su entorno, pues les da sentido de pertenencia y vecinales.

Finalmente, con el recorrido de campo, se observó que existe una tipología de vivienda barrial que, comparada con los sectores a su alrededor, se vuelve una escala de forma más humana lo que la hace más agradable para la convivencia. Las edificaciones que se encuentran no rompen completamente con la vista del entorno, ya que las alturas se acoplan a las viviendas de un piso o de dos.

Conclusiones

Los sistemas de planificación urbana en México y en Chile están enraizados en un enfoque modernista bajo una visión vertical o *top and down*. En la Legislación nacional, se establecen los parámetros de la planificación urbana a nivel local; sus instrumentos se caracterizan por ser extensos debido a los contenidos mínimos de cada Ley;⁹ en Chile, se regulan en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y en sus Ordenanzas; en México, en la Ley General de Asentamientos Humanos; y, en el caso específico del Estado de México, a través del Libro V del *Código Administrativo del Estado de México* y su *Reglamento*.

A simple vista, este enfoque de planificación territorial no se considera negativo, pero al revisar el contenido de los planes de desarrollo local, en los casos del Plan Regulador Comunal de Providencia y del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca y su acción en el territorio, se identifica que son condicionados mediante estructuras específicas; asimismo, los contenidos se vuelven obsoletos al no ser flexibles con las dinámicas

⁹ Para mayor referencia, ver la tabla 2 en la sección 2 “Enfoques de planificación en México y Chile”.

actuales de las ciudades, pues no reflejan fenómenos, sino sólo cifras y terminan siendo documentos ineficaces para el entendimiento del territorio.

Las estructuras metodológicas en cada actualización se hacen más extensas sin contenido referente a fenómenos urbanos; las actualizaciones de usos de suelo y de zonificación benefician únicamente al sector privado e inmobiliario; además, no son estratégicas, ya que el territorio no se observa de manera sectorial, sino general, cambiando por completo el documento sin observar cambios importantes a una escala menor que la municipal.

Respecto al caso de México y a sus planes municipales de desarrollo urbano, en el nivel nacional no existen leyes ni iniciativas que involucren a la participación ciudadana; situación que no se refleja en las decisiones estatales ni municipales. Esta característica hace que el proceso y la inclusión de la opinión ciudadana tengan carácter secundario y no se consideren en el territorio de manera funcional o como parte de la vida de los habitantes, quienes sufren los efectos de las malas decisiones urbanísticas. En definitiva, la población no se involucra y a las autoridades municipales no les interesa incentivar su participación; por ello, los planes quedan obsoletos a los entornos urbanos.

En Chile, como se mencionó a nivel nacional, sucede lo mismo; las estructuras metodológicas que condicionan los instrumentos de planificación territorial los hacen obsoletos sin observar estratégicamente el territorio. Sin embargo, en el caso del Plan Comunal de Providencia, la municipalidad realizó un ejercicio de planificación estratégica al estar abierta a las demandas del territorio con una perspectiva sectorial, y no como un todo, es decir, desde abajo o *bottom up*, ya que la población, al advertir su entorno y conocer en qué iba a perjudicar el fenómeno de las alturas en el barrio, decidió llevar su petición logrando un cambio en la toma de decisiones municipales y en los procesos de planificación urbana, como se resume en la tabla 3.

Tabla 3. Resultados y hallazgos de la investigación

Características	País		Instrumentos de planificación territorial	
	México	Chile	Plan Regulador Comunal Providencia	Toluca
Enfoque	Modernista o vertical	Modernista o vertical	Planificación estratégica y <i>bottom up</i>	No se identificó actualización de los enfoques de planificación urbana a nivel local
Aspectos que limitan la capacidad de respuesta de los instrumentos de planificación territorial	Contenidos y metodologías condicionados por la LGAH	Contenidos y metodologías condicionados por la LGUC	Las modificaciones se dan de manera independiente al contenido total del plan haciéndolo más flexible logrando las modificaciones de su publicación	No existe flexibilidad en los procesos de participación ciudadana
Hallazgos	Existe una ruptura entre el nivel de planificación nacional al local en cuanto a	Desde el nivel nacional al comunal, se incorporaron ordenanzas y programas	La municipalidad aprendió del proceso de la primera modificación y después se realizó	El Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2013-

	objetivos, programas y logros dentro del ámbito urbano	donde la participación ciudadana se refleja en los procesos de toma de decisiones y en los instrumentos de planificación urbana	un proceso y una metodología para la inclusión de la participación ciudadana en los instrumentos de planificación urbana	2015 no enfatiza en el proceso de participación ciudadana
Nuevos procesos de planificación urbana	Es evidente la ausencia de nuevos procesos de planificación urbana	Ley de Participación Ciudadana Iniciativas comunales de participación ciudadana	Juntas y talleres de vecinos en la comuna de Providencia impulsadas, en primera instancia, por los vecinos y apoyadas por los asesores urbanísticos de la municipalidad	No existen movimientos vecinales que incidan dentro de los instrumentos de planificación territorial
Resultados	No aplica	No aplica	La primera y la segunda modificaciones al plan de la comuna de Providencia 2007 Sentido de pertenencia e importancia en la toma de	No aplica

			decisiones municipales de los habitantes. Conservación del patrimonio edificado Proyecto de ordenanza sobre participación ciudadana	
--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia.

Por último, ambas modificaciones son casos aislados que deben ser valoradas para lograr un cambio en los sistemas de planificación urbana y en los instrumentos en todos sus niveles; no es una estructura ni una metodología nuevas, sino es la experiencia de los habitantes y cómo ellos observan los fenómenos urbanos lo que puede llegar a solucionarlos conjuntamente con un equipo técnico que esté abierto a ser facilitador de la planificación urbana integrando las peticiones para conseguir una imagen objetivo equitativa para el territorio.

Evidencia de envío

[EST] Envío recibido - Laura Marquez - Google Chrome

<https://outlook.live.com/owa/?viewmodel=ReadMessageItem&ItemID=AQMkADAwATM0MDAAMS1hM2JiAC>

[EST] Envío recibido

Thu 9/24/2015 11:33 AM

To: laurykmg laura karla marquez gonzalez <laurykmg@live.com>;

aurykmg laura karla marquez gonzalez:

Gracias por enviarnos su manuscrito "Nuevos enfoques de planificación urbana estratégica "desde abajo" en América Latina. El caso del Plan Regulador de Providencia, Chile" a Revista Economía, Sociedad y Territorio. Gracias al sistema de gestión de revistas online que usamos podrá seguir su progreso a través del proceso editorial identificándose en el sitio web de la revista:

JRL del manuscrito:
<http://est.cmq.edu.mx/index.php/est/author/submission/724>
Nombre de usuario/o: laurykmg

si tiene cualquier pregunta no dude en contactar con nosotros/as. Gracias por tener en cuenta esta revista para difundir su trabajo.

Patricia Ramírez Ángeles
Revista Economía, Sociedad y Territorio
Revista Economía, Sociedad y Territorio
El Colegio Mexiquense A.C., México
<http://www2.cmq.edu.mx/revista-est/index.php/est>