

Planeación, gobernanza y sustentabilidad

Retos y desafíos desde el enfoque territorial

Carlos Alberto Pérez-Ramírez
Juan Roberto Calderón-Maya
(coordinadores)



Universidad Autónoma
del Estado de México



Edición financiada por el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa PFCE-2016 proyecto K03131010

Planeación, gobernanza y sustentabilidad : retos y desafíos desde el enfoque territorial / Carlos Alberto Pérez-Ramírez y Juan Roberto Calderón-Maya, coordinadores. - - México : Universidad Autónoma del Estado de México : Juan Pablos Editor, 2018

1a. edición

375 p. : ilustraciones ; 17 x 23 cm

ISBN: 978-607-422-915-8 UAEMéx

ISBN: 978-607-711-454-3 Juan Pablos Editor

T. 1. Desarrollo sustentable - México T. 2. Política ambiental - México

HC140.E5 P53

PLANEACIÓN, GOBERNANZA Y SUSTENTABILIDAD.
RETOS Y DESAFÍOS DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL
de Carlos Alberto Pérez-Ramírez y Juan Roberto Calderón-Maya
(coordinadores)

D.R. © 2018, Carlos Alberto Pérez-Ramírez y Juan Roberto Calderón-Maya

D.R. © 2018, Universidad Autónoma del Estado de México

Instituto Literario # 100, Col. Centro
C.P. 50000, Toluca, Estado de México
Tel.: (01 722) 226 23 00
<<http://www.uaemex.mx>>

D.R. © 2018, Juan Pablos Editor, S.A.

2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19, Col. del Carmen
Del. Coyoacán, 04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>

Fotografía de portada: Leopoldo Islas Flores

Diseño de portada: Daniel Domínguez Michael

ISBN: 978-607-422-915-8 UAEMéx

ISBN: 978-607-711-454-3 Juan Pablos Editor

El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores.

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito del editor en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y en su caso de los tratados internacionales aplicables.

Impreso y hecho en México

Juan Pablos Editor es miembro de la Alianza de Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI)

Distribución: TintaRoja <www.tintaroja.com.mx>

Índice

Presentación	11
I. DINÁMICAS Y PROCESOS DE LA PLANEACIÓN	
La planeación urbana mexicana en la coyuntura de Hábitat III <i>Juan José Gutiérrez Chaparro y Teresa Becerril Sánchez</i>	17
Urbanización neoliberal y proceso de expansión urbana en el corredor industrial del Bajío <i>Tonahtiuic Moreno Codina, Netzahualcóyotl López Flores y Mónica de la Barrera Medina</i>	33
Planteamientos teóricos para el análisis de los equipamientos de seguridad y justicia <i>Elsa Mancilla González, Pedro Leobardo Jiménez Sánchez y Francisco Javier Rosas Ferrusca</i>	57
La vivienda mínima de interés social y sus efectos sociales <i>José Juan Méndez Ramírez y Yadira Contreras Juárez</i>	69
Planeación y seguridad urbana desde lo local: Delegación San Lorenzo Tepaltitlán, Toluca <i>Graciela M. Suárez Díaz, Norma Hernández Ramírez y Teresa Becerril Sánchez</i>	93

Modificación de la estructura urbana mediante las urbanizaciones cerradas <i>Miriam Romero Valdez, Héctor Campos Alanís y Pedro Leobardo Jiménez Sánchez</i>	107
La gestión de residuos sólidos urbanos sustentable, una mirada al Estado de México <i>Elizabeth Díaz Cuenca, Carlos Alberto Pérez-Ramírez y Alejandro Rafael Alvarado Granados</i>	129
II. ENFOQUES DE GOBERNANZA E INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN	
Gobernanza metropolitana: perspectiva integral para la innovación pública en Toluca, Metepec y Zinacantepec <i>Francisco Javier Rosas Ferrusca, Verónica Miranda Rosales y Juan Roberto Calderón Maya</i>	143
Hacia un hábitat sustentable en Toluca y Metepec <i>Verónica Miranda Rosales y Francisco Javier Rosas Ferrusca</i>	167
Gobernanza ambiental y turismo rural: escenarios de desarrollo en áreas naturales protegidas <i>Carlos Pérez-Ramírez, Elizabeth Díaz Cuenca y Alejandro Rafael Alvarado Granados</i>	193
La ciudad turística: desarrollo contra sustentabilidad <i>Octavio Castillo Pavón y Alberto Javier Villar Calvo</i>	211
III. COMPLEJIDAD AMBIENTAL Y SUSTENTABILIDAD	
La construcción del conocimiento ambiental en México desde lo ontológico, epistemológico y metodológico <i>Edgar Hernández-Quiroz, Lilia Zizumbo-Villarreal y Sergio González-López</i>	233
Conservación de la biodiversidad del Área Natural Protegida Parque Hermenegildo Galeana <i>Leopoldo Islas Flores y Lilia Angélica Madrigal García</i>	255

Resiliencia agrícola: una propuesta metodológica para su análisis en el nivel local en sistemas agrícolas de maíz y papa <i>Belina García Fajardo, Carla Liliana García Celaya y Eufemio Gabino Nava Bernal</i>	277
Variabilidad de la temperatura y la precipitación en la ciudad de Toluca y su correlación con el crecimiento urbano <i>Adriana Guadalupe Guerrero Peñuelas, Ana Marcela Gómez Hinojos y Alberto Primo Salazar</i>	299
De lo ancestral a lo actual, captación y aprovechamiento de agua de lluvia <i>Ana Marcela Gómez-Hinojos y Adriana Guadalupe Guerrero-Peñuelas</i>	319
Remoción de cromo hexavalente, Cr (VI), empleando residuos de <i>Zea mays</i> <i>Eduardo Campos Medina, María del Carmen de Sales Peralta y Salvador Adame Martínez</i>	335
Sustentabilidad y complejidad urbana: análisis del área de manejo ambiental Ecozona de la Ciudad de Toluca <i>Ricardo Farfán Escalera, Erle García Estrada e Isidro Rogel Fajardo</i>	359

La planeación urbana mexicana en la coyuntura de Hábitat III

*Juan José Gutiérrez Chaparro**
*Teresa Becerril Sánchez***

INTRODUCCIÓN

Con el crecimiento poblacional global los retos urbanos se multiplican de manera progresiva, sobre todo el creciente número de habitantes de zonas marginadas y asentamientos irregulares, lo que se traduce en el gran reto de proveer servicios urbanos para todos. También nos enfrentamos al incremento de la desigualdad y de la inseguridad, porque ahora las ciudades se desenvuelven en un contexto económico, político, social y cultural totalmente diferente a las condiciones existentes en el siglo pasado.

Y ahora, ya entrada la segunda década del siglo XXI, muchas ciudades del mundo no están preparadas para los retos asociados con el desarrollo urbano, y es que si bien, al menos desde la década de 1990, hemos sido testigos de una gran concentración de la población en áreas urbanas, en la actualidad, en 2015, más de la mitad de la población mundial (54 por ciento) habita en zonas urbanas y se estima que para 2050 dos tercios de la población será urbana (ONU-Hábitat, 2016d).

Sin ser exhaustivos, se puede afirmar que las nuevas realidades urbanas del siglo XXI han cambiado la escala de interpretación y acción en el territorio, multiplicando las dimensiones de su complejidad, condición que nos lleva a reflexionar acerca de los desafíos para la acción en el nuevo contexto; es en este escenario que desde el Programa Hábitat de las Naciones Unidas observamos un esfuerzo constante de adecuación y reforma del estilo de planeación urbana alrededor del mundo, especialmente en el año 2009 con el *Reporte global sobre asentamientos humanos* y más recientemente, en

* Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional. Doctor en urbanismo. Correo electrónico: <urbania_jj@hotmail.com>.

** Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional. Doctora en urbanismo. Correo electrónico: <tebecerril_3@yahoo.com.mx>.

2015, con las *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial* consideradas como uno de los criterios fundamentales para la definición de la Nueva Agenda Urbana en el rubro de planeación y gestión del desarrollo urbano.

Y es a partir de las directrices internacionales recientes en materia de asentamientos humanos que la estrategia metodológica de este trabajo considera dos momentos principales. En el primero, se reflexiona sobre el proceso de construcción y los principales rasgos de la Nueva Agenda Urbana adoptada en la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III para después enfocarnos al análisis particular de las directrices de transformación de la planeación urbana promovidas por el Programa Hábitat como una forma de mostrar la preocupación internacional en estos temas, que si bien obedecen a situaciones de coyuntura, al mismo tiempo sirven de base para futuros desarrollos conceptuales y, también, abren un espacio de crítica y análisis sobre lo realizado en esta materia en nuestro contexto.¹

Con esta base en la que se enfatiza la reflexión acerca de los fundamentos y tendencias de la planeación urbana vigente, el segundo momento considera una revisión de la experiencia en México; las evidencias que se presentan nos muestran que, mientras desde el ámbito internacional la planeación urbana se recompone y se adecúa al nuevo escenario, en nuestro país son evidentes los rasgos de un modelo que, sin duda, nos refieren a los principios de Hábitat, pero de 1976. De forma complementaria se presentan los rasgos de una evaluación de la experiencia local en Toluca, entre los años de 1985 y 2014, como una forma de evidenciar los retos presentes en materia de planeación urbana de cara a los postulados de Hábitat III y de la Nueva Agenda Urbana.

Esos años de innegable coyuntura para la planeación urbana mexicana son lejanos y hoy, a cuarenta años de distancia, resulta paradójico que no se registren acciones de reforma conceptual e instrumental. No somos, en realidad, una experiencia modelo para la escena internacional convocada por Hábitat III; por el contrario, con el Estado de México como caso de estudio se demuestra la obsolescencia del modelo vigente de la planeación urbana mexicana. Somos un país siempre atento al llamado internacional, aunque en los hechos nuestro camino al desarrollo sostenible, eje de las aspiraciones de Hábitat III, sea sobre bases que rondan las cuatro décadas.

¹ En paralelo a la conferencia de las Naciones Unidas, se generó un movimiento autodenominado “Hábitat Alternativo” que en diversos foros ha difundido su postura ante el discurso internacional. En este trabajo no se cuestionan sus aportaciones, sino que nos enfocamos al análisis de las transformaciones del modelo Hábitat de planeación urbana como una forma de resaltar tanto sus fortalezas conceptuales y metodológicas, como sus aportaciones al campo de las intervenciones públicas en la ciudad. Creemos que la coyuntura de Hábitat III en Quito, en 2016, favorece la discusión de estos temas y se abre un espacio de reflexión acerca de la vigencia del modelo de la planeación urbana mexicana a cuarenta años de su institucionalización.

TRAZOS DEL CAMINO HACIA LA NUEVA AGENDA URBANA

El Foro Urbano Mundial celebrado en Medellín, Colombia, en abril de 2014, es una de las coyunturas más visibles que marcan el inicio del largo camino hacia la construcción de la Nueva Agenda Urbana que se concretaría un par de años después, con el consenso alcanzado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III. En seguimiento a esta iniciativa de contar con una directriz global para la conducción del desarrollo urbano sostenible, precisamente a partir de 2014 comienzan las reuniones de los Comités Preparatorios rumbo a Hábitat III (PrepCom, por sus siglas en inglés), la primera en septiembre de ese año, la segunda en abril de 2015 y la tercera en julio de 2016.

En el proceso de construcción de la Nueva Agenda Urbana también se llevaron a cabo siete reuniones temáticas,² entre septiembre de 2015 y abril de 2016, y cuatro reuniones regionales³ entre octubre de 2015 y abril de 2016, mismas que tuvieron como propósito facilitar la participación del conjunto de ciudades del mundo. Las declaraciones finales de estas reuniones fueron el insumo principal para definir el borrador de la Nueva Agenda Urbana adoptada en octubre de 2016 en Quito, Ecuador.

Interesa destacar, en particular, que después de haberse celebrado las reuniones regionales fue redactado el borrador de la Nueva Agenda Urbana conocido como *Zero Draft Document* y que después, en julio de 2016, se llevó a cabo la tercera reunión de PrepCom, actividad con la que finalizaría el proceso definido por las Naciones Unidas para presentar al mundo la Nueva Agenda Urbana en cuyos preceptos, como en las líneas que orientaron el desarrollo de las diversas actividades preliminares comentadas, subyacen los *Objetivos del Desarrollo Sostenible*, en especial el objetivo 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”,⁴ en el que sin duda se reconoce la relevancia del desarrollo urbano para mejorar el bienestar de la población y alcanzar más y mejores condiciones de habitabilidad en las ciudades.

Al respecto, ya desde la Reunión Regional para América Latina y el Caribe, celebrada en Toluca, en abril de 2016, se reconocía que la urbanización y el desarrollo están íntimamente relacionados y que es necesario asegurar la sostenibilidad del crecimiento, y se consideraba que la urbanización debe ser una fuente de desarrollo con el poder de cambiar y mejorar las condiciones de vida de todas las personas.

² La correspondiente a “Financiamiento para el Desarrollo Urbano” tuvo lugar en la Ciudad de México en marzo de 2016.

³ Asia Pacífico, África, Europa y América Latina y el Caribe.

⁴ Recordemos que los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* se gestaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012 con el propósito de crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta el mundo.

En particular, en la “Declaración de Toluca” se anticipaba que la planeación urbana se constituye en uno de los elementos clave de la Nueva Agenda Urbana. Como uno de los acuerdos alcanzados en esa reunión, se destacaba la necesidad de incorporar en los esquemas de planeación un enfoque de gestión integral del territorio avanzando hacia ciudades cada vez más competitivas, procurando de forma permanente la promoción de acciones orientadas a la sostenibilidad. De manera complementaria, se advierte la necesidad de promover sistemas de planeación de orden superior que reconozcan las relaciones funcionales y de dependencia existentes entre los distintos tipos de asentamientos que conforman el “sistema de ciudades” correspondiente; se trata de entender al desarrollo urbano desde una perspectiva integral y en esa medida, se esperaría congruencia entre los diferentes niveles de política pública⁵ (ONU-Hábitat, 2016a).

Desde esta perspectiva, y por los fines que se persiguen en este trabajo, en la ruta para la implementación de un nuevo modelo de desarrollo urbano inclusivo y sostenible que fue consensuado en la pasada reunión de Hábitat III, vemos que la línea de discusión abierta por el Programa Hábitat ha considerado diversos ejercicios críticos y reflexivos que al menos en el campo de la planeación urbana nos dan la pauta para identificar sus tendencias recientes, al menos en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas.

La base para la reflexión que se presenta más adelante, parte de identificar cuáles son los principales retos y directrices que se establecen en la Nueva Agenda Urbana de lo cual, y sin ser limitativos, en el siguiente apartado se presentan los rasgos generales; sin duda, la coyuntura de Hábitat III nos proporciona innegables oportunidades para discutir temas asociados con los asentamientos humanos y, para los propósitos de este trabajo, nos estaremos enfocando en la planeación urbana.

LA NUEVA AGENDA URBANA⁶

La Nueva Agenda Urbana se integra por un conjunto de principios que revelan los compromisos adquiridos en materia de desarrollo urbano en un horizonte de largo plazo y parte de reconocer en sus diez principios iniciales los desafíos y oportunidades globales caracterizados por una población mayoritariamente urbana; en ambos casos, tanto los desafíos como las oportunidades habrán de ser enfrentados a través de

⁵ En el Estado de México, por ejemplo, no hay indicios de alineamiento entre los diferentes niveles de política urbana, ya que los propósitos de alcance estatal no son congruentes con los de carácter metropolitano, mientras que los de nivel local tampoco muestran relación explícita con lineamientos de orden superior.

⁶ ONU-Hábitat (2016b).

la planificación, diseño, finanzas, desarrollo, gobierno y gestión orientados desde la Nueva Agenda Urbana.

Los siguientes cinco puntos consideran la visión, principios y compromisos compartidos y, básicamente, están referidos al aseguramiento de la igualdad de oportunidades y el acceso a los satisfactores urbanos, así como también al respeto del ambiente y el compromiso de transitar hacia un cambio de paradigma reorientando la forma en que planificamos, financiamos, desarrollamos, gobernamos y administramos las ciudades y los asentamientos humanos.

El “Llamado para la acción” se expresa en los siguientes siete puntos bajo el común denominador de que la Nueva Agenda Urbana es de alcance universal y que en esa medida se demanda de la participación y la visión colectiva, así como del compromiso político para alcanzar lo que a partir de ahora se plantea para aprovechar el papel clave de las ciudades y los asentamientos humanos —y sus habitantes— como motores del desarrollo sostenible en un mundo cada vez más urbanizado.

Este conjunto de constataciones no hacen sino evidenciar que desde la perspectiva de la Organización de las Naciones Unidas, la Nueva Agenda Urbana se constituye como el instrumento clave para que los gobiernos de todos los niveles promuevan una vía para alcanzar el desarrollo urbano sostenible. Así, y en una suerte de “plan de implementación”, se considera que los compromisos de transformación para el desarrollo urbano sostenible se apoyan en un cambio de paradigma urbano fundamentado en tres dimensiones principales: social, económica y medio ambiental.

Así, se plantean tres compromisos transformadores: el primero, “Desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y la eliminación de la pobreza”, considera 18 puntos; el segundo, “Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos”, contiene 20 puntos; mientras que el tercero, “Desarrollo urbano ambientalmente sostenible y resiliente”, considera 18 puntos específicos en estos propósitos.

De los compromisos, las siguientes constataciones de la Nueva Agenda Urbana se refieren a las previsiones para su implementación y para ello, se reconoce la necesidad de contar con un marco normativo que favorezca el logro de los compromisos adquiridos, de un renovado sistema de planeación del desarrollo urbano que favorezca la participación y establezca medios de implementación que de forma complementaria se apoyen en la cooperación internacional y el desarrollo de capacidades.

Respecto a lo anterior, son tres ejes en los que se define la implementación de la Nueva Agenda Urbana: el primero, “Construyendo la estructura de gobernanza urbana” estableciendo un marco normativo de soporte integrado por ocho puntos; el segundo, “Planeación y gestión del desarrollo urbano” con 33 puntos; mientras que el tercer eje, “Medios de implementación” describe en 35 puntos una serie de estrategias, pautas y medios para la implementación efectiva y progresiva de la Nueva Agenda Urbana. Los últimos 15 puntos se refieren al seguimiento y la revisión periódica de los alcances y logros en la implementación de la Nueva Agenda Urbana.

Por los fines que se persiguen en este trabajo, nos interesa destacar lo relacionado con la planeación urbana. Como lo veremos en el siguiente apartado, la Nueva Agenda Urbana reconoce en el punto 93 los principios y estrategias contenidos en las “Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial”, adoptada en abril de 2015, por lo que éstas son consideradas como el eje orientador global en esta materia durante las siguientes décadas.

Son 33 puntos en los que se describen las acciones y prioridades, y comienzan con el propósito de implementar un estilo de planeación integral y flexible que se adecue a las cambiantes condiciones sociales y económicas de las ciudades, haciendo énfasis en la permanente evaluación de los planes para que, efectivamente, se constituyan en instrumentos de conducción del cambio; también, de forma paralela, se considera el impulso de políticas que respalden desde la autoridad pública la acción planificadora.

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

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

La movilidad, el transporte, el derecho a la vivienda, la seguridad, la infraestructura, los marcos normativos, las políticas públicas, la capacitación, las fuentes de financiamiento, los servicios públicos, se cuentan entre los temas destacados y que de uno u otro modo deberán ser considerados en los instrumentos de planeación con la particularidad de que invariablemente se consideran distintos tipos de planes, contrario a la idea del “plan maestro” y la pretensión de prever y anticipar todas las actividades presentes en el territorio.

LA PLANEACIÓN URBANA DESDE LA LÍNEA HÁBITAT

Es en torno a esta idea del “plan maestro” que desde el Programa Hábitat observamos un esfuerzo constante de adecuación y reforma del estilo de planeación urbana y se identifican diversos rasgos y coyunturas del pensamiento planificador que se difun-

den a lo largo del mundo. Es un hecho que el estilo de planeación urbana promovido por Hábitat hace cuatro décadas en la histórica Conferencia Hábitat I, celebrada en Vancouver en 1976, se ha ido adaptando a las exigencias del entorno aunque siempre superada por una realidad caracterizada por la urbanización acelerada. En efecto, las nuevas realidades urbanas del siglo XXI han cambiado la escala de interpretación y acción en el territorio multiplicando las dimensiones de su complejidad, condición que nos lleva a reflexionar acerca de los desafíos para la acción en el nuevo contexto.

Al respecto, en el informe del *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*, publicado por el Programa Hábitat de Naciones Unidas en ese año, se reconoce que nuestra región continua siendo la más urbanizada del mundo y, a pesar de la desaceleración del crecimiento demográfico, las áreas urbanas continúan en expansión observándose cada vez con mayor frecuencia la construcción de nuevas zonas habitacionales, centros comerciales, zonas industriales y la aparición de nuevos asentamientos informales (ONU-Hábitat, 2012).

En este escenario, y en correspondencia con la reflexión inicial de este apartado, en dicho informe se destaca la importancia de reafirmar el papel de la planeación urbana como medio de conducción del cambio en el nuevo contexto y se hace énfasis en la necesidad de trabajar en el desarrollo de políticas urbanas adecuadas, así como en reformas al marco legal e institucional en materia de asentamientos humanos para enfrentar, entre otros fenómenos recientes, la dispersión de las ciudades y los retos asociados en materia de movilidad, segregación espacial, dotación de infraestructura y gobernabilidad.

No obstante, en el informe se afirma que

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

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

Al respecto, de entre los temas sugeridos en el reporte se destaca la necesidad de incorporar en la planeación urbana variables asociadas con los cambios institu-

cionales relacionados con la gobernanza y el cambio de roles de los gobiernos locales en la medida en que desde las instancias para la adopción de decisiones, cualquier medida de reforma de los instrumentos de conducción del desarrollo urbano tendría mayores posibilidades de concretarse (ONU-Hábitat, 2009).

Se precisa, entonces, la necesidad de contar con nuevos sistemas de planeación urbana para alentar la urbanización ambientalmente sostenible y afrontar los retos presentes. Por esta razón, en el reporte se comenta que el nuevo estilo de planeación urbana debe incorporar enfoques novedosos agrupados en las siguientes categorías (ONU-Hábitat, 2009):

- Planeación espacial estratégica que se centra en aquellos aspectos o áreas que son básicos o importantes para el logro del conjunto de objetivos del plan.
- Planeación espacial para integrar funciones gubernamentales o del sector público, incluyendo la dimensión espacial o territorial dentro de las estrategias sectoriales.
- Nuevos enfoques para la regularización y gestión del suelo.
- Procesos participativos y alianzas en planeación.
- Enfoques promovidos por agencias internacionales con énfasis en la gestión urbana.
- Nuevas formas de “planeación maestra” de abajo hacia arriba, apoyada en estrategias participativas, orientada a la justicia social.
- Nuevas formas urbanas: ciudades compactas y nuevo urbanismo.

Esta línea de reflexión se fortalece por diversas publicaciones periódicas de la Organización de las Naciones Unidas pero, sin duda, de las lecciones aprendidas durante las últimas décadas destacan las *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial* publicadas por el Programa Hábitat en abril de 2015 y que son consideradas como un marco de referencia para la planeación pero además, a propósito de la reciente Conferencia Hábitat III, se constituyen como parte de los criterios fundamentales de la Nueva Agenda Urbana⁷ en el rubro de planeación y gestión del desarrollo urbano.

Las directrices están estructuradas en cuatro pilares principales,⁸ de los que se derivan 12 principios para orientar a los encargados de adoptar decisiones en el diseño y desarrollo de políticas e instrumentos para la acción urbana y también están destinadas a constituirse en un marco global para el fortalecimiento de las políticas e

⁷ Como fue anticipado, en el punto 93 de la Nueva Agenda Urbana los principios y estrategias contenidos en las *Directrices...* se constituyen en el eje orientador global de la planeación urbana durante las siguientes décadas.

⁸ “Política y gobierno urbano”; “Planeación urbana para el desarrollo sostenible”; “Componentes de la planeación urbana” e “Implementación de la planeación urbana”.

instrumentos en la vía para alcanzar ciudades y territorios más compactos, socialmente inclusivos, mejor integrados y conectados que promuevan el desarrollo urbano sostenible (UN-Habitat, 2015b).

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

Por otro lado, en la definición de la Nueva Agenda Urbana acordada en la Conferencia de Hábitat III no menos importantes son los *Documentos temáticos*, pues proporcionan elementos centrales en la definición de la agenda. Los 22 documentos se ocupan de una variedad de temas generales asociados con muchas de las preocupaciones de la urbanización en el mundo; siguiendo los propósitos de este trabajo, interesa destacar el documento temático número 8: *Planeación urbana y diseño*.

En particular, en este documento se indica expresamente que mediante la difusión y aplicación de las directrices será posible contar con un referente global para el mejoramiento de la planeación urbana y el diseño desde los diferentes ámbitos de acción. Al respecto, se definen los siguientes cinco principios de acción (UN-Habitat, 2015a:7-8):

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

De esta breve revisión acerca de la postura y orientaciones desde Hábitat en materia de planeación urbana durante los últimos años, la coyuntura de Hábitat III ha favorecido la discusión de estos temas y como resultado del largo camino que nos condujo a la formulación de la Nueva Agenda Urbana como declaratoria de consenso de la conferencia Hábitat III, hoy contamos con una guía para la acción destinada a orientar los esfuerzos en materia de desarrollo de las ciudades para los próximos

20 años, procurando crear un vínculo entre urbanización y desarrollo, y alcanzar el desarrollo sustentable mediante la participación y el compromiso de los más variados actores urbanos.

De forma paralela se publicó el *Reporte ciudades del mundo, 2016* que al igual que los documentos que hemos comentado, insiste en la necesidad de replantear el modelo de planeación urbana en consideración con las exigencias del nuevo contexto y las pretensiones de la Nueva Agenda Urbana. En efecto, en el *Reporte...* se señala expresamente que “La planeación es fundamental para esta reinención, como un proceso incluyente, continuo, en lugar de como un diseño único de una visión maestra [...]” (ONU-Hábitat, 2016d:123). Aquí se advierte sobre la obsolescencia de la perspectiva moderna de la planeación urbana; en este sentido el *Reporte...* introduce la noción de “ciudad planeada” como una forma de entender la carga racional del proyecto moderno en la planeación urbana y, en contraste, la noción de “ciudad que planea”, en la que se expresan las aspiraciones del nuevo modelo que está fundamentado en los principios de la racionalidad comunicativa,⁹ destacando el componente flexible y de participación que en última instancia legitima el proceso y la acción de planificar (ONU-Hábitat, 2016d).

A semejanza de la discusión central del *Reporte global sobre asentamientos humanos* (2009), que fue comentada al comienzo de este apartado, ahora en 2016 el *Reporte ciudades del mundo* insiste en la necesidad de reinventar la planeación urbana sobre renovadas bases y enfoques ante el evidente fracaso de la así llamada “planeación maestra”. Ahora se coloca al enfoque comunicativo como la alternativa para el cambio; sin embargo, de la lectura del *Reporte...* es posible afirmar que no hemos avanzado en comparación con las aspiraciones de 2009, pues el reporte global de ese año hace un énfasis particular en la evolución y tendencias de la planeación urbana en el mundo.

De modo que aún nos enfrentamos al reto de transitar hacia sistemas de planeación democráticos, participativos, incluyentes, transparentes, flexibles, responsables y renovados en su concepción.

LA PLANEACIÓN URBANA MEXICANA

Como parte de los trabajos realizados por nuestro país para su participación en la Conferencia de Hábitat III, en 2015 fue publicado el *Reporte nacional de México. Hábitat III*, documento que asume el compromiso de generar un nuevo modelo urbano y, en paralelo, la necesidad de compartir experiencias y buenas prácticas con el

⁹ En el ámbito de la teoría de planeación, al enfoque de la planeación comunicativa se le considera como el paradigma emergente de nuestro campo de conocimiento.

mundo para proyectar nuevas políticas urbanas en respuesta a los desafíos contemporáneos (GR, 2015).

Del diagnóstico y acciones que se detallan nos interesa destacar que en el nivel federal en México, congruente con la situación urbana presente, se delinearán estrategias para el desarrollo de un nuevo modelo de ciudad, mismas que están contenidas en diversos instrumentos de planeación en los que se establecen las bases para el desarrollo del país, siendo las ciudades y zonas metropolitanas el eje central de acción.

Junto con la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), como instancia rectora, los instrumentos con los que en México se pretende implementar una nueva política para asegurar la coordinación entre la planeación urbana (PLU) y las instituciones de vivienda son:

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

Las líneas de acción de estos instrumentos “[...] buscan encauzar y articular esfuerzos de los distintos actores en el desarrollo urbano a partir de seis grandes temas” (GR, 2015:21):

- 1) Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar ciudades para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
- 2) Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental.
- 3) Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo.
- 4) Impulsar una política de movilidad sustentable que garantice la calidad, disponibilidad, conectividad y accesibilidad de los viajes urbanos.
- 5) Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales.
- 6) Consolidar la política nacional de desarrollo regional a partir de vocaciones y potencialidades económicas locales.

No obstante, los resultados para el caso de México del documento *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview*, publicado en 2014 por el Programa Hábitat de Naciones Unidas, revelan que los principales desafíos para nuestro país en materia de PLU y desarrollo urbano se relacionan con (ONU-Hábitat, 2014:46):

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

Y aunque se destaca como un acierto la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013: “Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos”, al mismo tiempo se reconocen las dificultades de implementación de la nueva política urbana debido, entre otras razones, a las deficiencias institucionales especialmente del gobierno local, de ahí que al menos desde la perspectiva del Programa Hábitat, la nueva política requiere de una nueva estructura institucional para alinear las políticas y hacer cumplir la nueva agenda en un contexto marcado por nuevas realidades y nuevos retos para avanzar hacia un modelo de ciudades más sostenibles y compactas (ONU-Hábitat, 2014).

Un diagnóstico semejante se presentó, recientemente, en un interesante estudio dado a conocer en la Conferencia Hábitat III, nos referimos al *Índice de prosperidad urbana en la República mexicana*, en el que se reconoce que al interior de las ciudades de nuestro país persisten retos de distinto tipo, magnitud e impacto pero que invariablemente afectan nuestras perspectivas de avanzar hacia estadios de prosperidad, según lo que se plantea en esta iniciativa del Programa Hábitat para las ciudades del mundo¹⁰ (ONU-Hábitat, 2016c).

La realidad de las ciudades de México se integra en cinco rubros principales, que a su vez consideran diversos temas asociados; uno de esos rubros precisamente advierte sobre los limitados resultados de la planeación urbana mexicana, lo cual es considerado por el reporte como un factor relevante de las limitaciones que enfrentan las ciudades en México y señala que el estilo de planeación urbana vigente no ha sido capaz de orientar el desarrollo urbano y controlar la expansión de las ciudades, provocando el aumento progresivo de demandas sociales y económicas en la ciudad, en detrimento de la calidad ambiental y la competitividad (ONU-Hábitat, 2016c).

Esta forma de planificar el desarrollo urbano en México se ha manifestado espacialmente en

[...] estructuras urbanas difusas, poco densas, extendidas y desordenadas y donde la provisión y mantenimiento de los servicios básicos y de los equipamientos sociales es más costosa para los gobiernos locales y para los ciudadanos agudizando las desigual-

¹⁰ El “índice de ciudad próspera” (CPI, por sus siglas en inglés) es un enfoque para medir el progreso actual y futuro de las ciudades y tiene como propósito favorecer el diseño de intervenciones públicas

dades entre grupos sociales, especialmente por los altos costos de movilidad (ONU-Hábitat, 2016c:75).

BALANCE

Frente a este escenario hay que reconocer que en países como el nuestro, que históricamente hemos estado al margen de los nuevos desarrollos conceptuales y que no se logra más que la aplicación fragmentada de teorías y modelos desarrollados en el exterior, dejando al descubierto no sólo su obsolescencia conceptual sino, además, su limitada relación con la cambiante realidad.

Al respecto, se sostiene que tanto el plan regulador como la zonificación como los fundamentos de la planeación urbana mexicana han prevalecido por décadas, teniendo aceptación institucional como instrumentos normativos y de control para la ocupación, evidentemente superados por la realidad que caracteriza a las ciudades mexicanas y por los desarrollos recientes en nuestro ámbito disciplinario aun cuando, paradójicamente, en numerosos foros se ha advertido la obsolescencia del modelo de planeación urbana vigente en nuestro país.

Del análisis de evidencias desde la agenda internacional, se hace énfasis en que la planeación urbana del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano pero ahora, más que nunca, acompañado de criterios asociados con la sustentabilidad y la justicia social. No obstante, se reconoce que la planeación urbana poco ha cambiado y que en muchos de los países en desarrollo, como el nuestro, la perspectiva tradicional persiste; por ello, hoy más que nunca, es necesario iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente (ONU-Hábitat, 2009).

Nuestro balance pasa a una fase de contraste en el Estado de México con el caso de la ciudad de Toluca, su capital, como caso de estudio y cuyos planes de desarrollo urbano vigentes no responden a las necesidades presentes porque sus previsiones continúan limitadas al ámbito local y desconocen el contexto metropolitano que las condiciona. En Toluca no se avanza en la misma dirección pues muestra inconsistencias con los propósitos y orientaciones asociados con los retos que se plantean desde la agenda internacional en materia de desarrollo urbano y que han sido comentados en las secciones precedentes.

Frente a este panorama surgen diversas interrogantes acerca de las fortalezas metodológicas del conjunto de planes, así como de su lógica y función en el contexto

de impacto en seis dimensiones de prosperidad: 1) Productividad, 2) Infraestructura de desarrollo, 3) Calidad de vida, 4) Equidad e inclusión social, 5) Sostenibilidad ambiental, 6) Gobernanza y legislación urbana.

metropolitano actual y futuro. Sin abundar en la compleja dinámica urbana del valle de Toluca, habremos de referirnos sólo a la correspondencia del Plan Municipal de Desarrollo Urbano vigente (2014) con los propósitos de la política urbana estatal plasmada tanto en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano (2008) como en el Plan Regional Desarrollo Urbano del Valle de Toluca (2005).

Por citar un ejemplo de esta limitada relación con los instrumentos de orden superior,¹¹ se puede mencionar que los propósitos comunes de alcance estatal y regional de ambos instrumentos, para Toluca, pueden sinterizarse en orientar el crecimiento hacia el norte y la redensificación del área urbana consolidada. En el marco de estos propósitos estratégicos, la realidad es que el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca no considera en sus componentes estratégicos y de política acciones tendientes al logro de tales propósitos; a semejanza de sus antecesores, el plan vigente ignora en su real dimensión las dinámicas presentes en su entorno y los grandes lineamientos estratégicos y de política estatal. Así, mientras desde el ámbito internacional la planeación urbana se recompone y se adecúa al nuevo escenario, en países como el nuestro son evidentes los rasgos de un modelo que, sin duda, nos refieren a los principios de Hábitat, que datan de 1976. Esos años de innegable coyuntura para la planeación urbana mexicana son lejanos y hoy, a cuarenta años de distancia, resulta paradójico que no se registren acciones de reforma conceptual e instrumental.

BIBLIOGRAFÍA

- Gobierno de la República (GR) (2015), *Reporte nacional de México. Hábitat III*, México, GR/Sedatu/Hábitat III.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2009), *Planificación de ciudades sostenibles: orientaciones para políticas. Reporte global sobre asentamientos humanos*, Londres, ONU-Hábitat.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*, Recife, ONU-Hábitat.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2014), *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview*, Nairobi, ONU-Hábitat.

¹¹ Al respecto conviene mencionar que en la Iniciativa de Ciudades Prósperas de ONU-Hábitat, subyace la necesidad del alineamiento de políticas de distinto orden y en el caso de esta iniciativa, el reporte elaborado para nuestro país participa del desarrollo urbano de México mediante la alineación de la Agenda de Prosperidad Urbana con los objetivos del PNDU.

- Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2016a), *Declaración de Toluca para Hábitat III. América Latina y el Caribe*, Nairobi, ONU-Hábitat.
- Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2016b), *Hábitat III. Nueva Agenda Urbana*, Nairobi, ONU-Hábitat.
- Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2016c), *Índice de prosperidad urbana en la República mexicana*, México, ONU-Hábitat.
- Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2016d), *Urbanización y desarrollo: futuros emergentes. Reporte ciudades del mundo, 2016*, Nairobi, ONU-Hábitat.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2015a), *Habitat III Issue Papers 8-Urban and Spatial Planning and Design*, Nueva York, UN-Habitat.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2015b), *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*, Nairobi, UN-Hábitat.