

# La persistente obsolescencia de los planes de desarrollo urbano. El caso de Toluca, México

## Persistent obsolescence of urban development plans. The case of Toluca, Mexico

*Juan José Gutiérrez Chaparro*

[urbania\\_jj@hotmail.com](mailto:urbania_jj@hotmail.com)

Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México

### Resumen

Las nuevas expresiones de la urbanización sitúan a la cuestión urbana como un amplio tema de debate y reflexión, no obstante, las actuaciones públicas en México han estado sumergidas en una crisis asociada con la obsolescencia instrumental de la acción territorial cuyas respuestas, han logrado resolver parcialmente la complejidad urbana presente en la ciudad y se afirma que la Planeación Urbana poco ha cambiado y que la perspectiva tradicional persiste.

Así planteado, el objetivo de este trabajo es demostrar que en la ciudad de Toluca capital del estado de México, no se registran acciones tendientes a fortalecer teórica y metodológicamente a la Planeación Urbana. La estrategia metodológica considera dos momentos el primero, examina las orientaciones recientes de nuestra disciplina que revelan la necesidad de cambiar y/o actualizar los fundamentos de la Planeación Urbana vigente y el segundo, referido a la ciudad de Toluca considera la revisión de los cinco Planes de Desarrollo Urbano que durante los últimos 25 años han conducido el crecimiento de la ciudad.

**Palabras Clave:** Planeación Urbana, Desarrollo Urbano, Teoría de Planeación

### Abstract

The new expressions of urbanization, place the urban aspect like a broad debate and a reflection topic, nevertheless, the public acting in Mexico has been submerged into a crisis associated with the instrumental obsolescence of the territorial action, which answers have achieved to solve but partially the urban complexity within the city and it is stated that urban planning little has it changed and also its traditional perspective persist.

Also raised, the objective of this assignment is to show that in Toluca city, capital state of Mexico there are no actions registered that can strengthen theoretical and methodologically the urban planning. The methodological strategy considers two moments, the first examines the recent orientations of our discipline which reveal the need of change and, or update the foundation of current Urban Planning, and the second, referred to the city of Toluca it considers the revision of the five Development Urban Plans which in the last 25 years have led to the city growth.

**Keywords:** Urban Planning, Urban Development, Planning Theory

Este trabajo es un producto parcial del Proyecto de Investigación 154709 "La Planeación Urbana en el estado de México: crítica y tendencias emergentes desde el campo de la teoría. Alternativas reformistas para la acción" financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-México, instancia de fomento a la investigación a la que el autor agradece el apoyo recibido.

## Introducción

En México, las actuaciones públicas en la ciudad se han caracterizado por la obsolescencia instrumental de la acción territorial. Poco se ha explorado en el ámbito de la generación de conocimiento porque los limitados resultados tienen que ver con el hecho de que en nuestro país, el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar, y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea.

Y es precisamente reconociendo las limitaciones presentes en la acción territorial, ya sea desde el ámbito de la acción pública o desde la perspectiva disciplinaria, que en este trabajo se enfatiza la necesidad de renovar los actuales esquemas de intervención desde las aportaciones de nuestra disciplina, la Planeación Urbana (PLU). Para lograr el propósito, la base argumentativa tiene como directriz principal resultados del Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009 (UN-Hábitat) porque reconoce que la PLU poco ha cambiado pero que especialmente en países en desarrollo como México, la perspectiva tradicional persiste por lo que es necesario iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente.

Se trata de una afirmación categórica basada en un extenso análisis de la PLU a nivel mundial y si bien el Reporte contiene orientaciones vinculadas con la intervención práctica, también nos ofrece elementos para la discusión desde la perspectiva teórica que es desde donde formularemos nuestro planteamiento al final de este trabajo.

Para alcanzar este propósito el análisis comienza con una revisión de las orientaciones generales del Reporte, documento que examina la eficacia de la PLU como instrumento para hacer frente a los cambios que las ciudades encaran en el siglo XXI. El análisis se fundamenta en uno de los planteamientos centrales del Reporte cuando señala que en muchas partes del mundo los sistemas de PLU han cambiado muy poco y que en ocasiones, en lugar de actuar eficazmente como instrumentos de conducción del desarrollo agudizan los problemas urbanos presentes. En respuesta, se destaca que hace falta cambiar y/o actualizar los fundamentos de la PLU vigente argumento que sirve de base para la discusión y aporte del trabajo.

En la segunda sección se presenta un análisis de la ciudad de Toluca como caso de estudio en el que se destaca que, como un claro reflejo de la situación observada a nivel estatal en materia de desarrollo urbano, no se registran acciones tendientes a fortalecer teórica y metodológicamente a la PLU lográndose identificar que, durante al menos los últimos 25 años, el desarrollo urbano en esta ciudad se ha conducido sobre la base de 5

Planes de Desarrollo Urbano que en lugar de adecuarse a la dinámica de crecimiento observada durante ese periodo, se han limitado a reproducir esquemas tradicionales de Planeación de la ciudad.

Con base en este planteamiento, interesa conocer en qué medida los Planes, como instrumentos de conducción del crecimiento y desarrollo de la ciudad, reconocen a plenitud en sus directrices y planteamiento la compleja dinámica que caracteriza a los asentamientos humanos en la actualidad. En el mismo sentido, interesa conocer cuál debería ser el rumbo a seguir en respuesta a las exigencias que a nivel internacional nos ha planteado el Programa Hábitat de Naciones Unidas.

Así planteado, en la última sección se presenta un esbozo de la evolución de la PLU desde una perspectiva disciplinaria en asociación con los correspondientes al campo de la Teoría de Planeación (TPL) ámbito en el que destaca la emergencia de un modelo alternativo en respuesta a las exigencias del entorno actual y, eventualmente, al llamado que hace UN-Hábitat en su Reporte 2009.

### **Contexto y Método**

Localizado en el centro de México, el estado de México es la entidad más poblada del país y junto con los estados de Jalisco en el occidente, Nuevo León en el norte y el Distrito Federal, es también una de las más dinámicas en materia económica a nivel nacional no obstante, el supuesto de este trabajo establece que los instrumentos de conducción del desarrollo urbano estatal se asocian con un modelo cuya concepción se remonta al menos a mediados de los años setenta del siglo pasado y a pesar de que durante las últimas décadas se identifican aciertos en el proceso de evolución de la PLU, la agudización de los problemas revela que sean más los desaciertos cuando contrastamos el estado actual de la PLU en el estado de México y sus instrumentos con los desarrollos recientes en este campo del conocimiento.

En este contexto el objetivo de este trabajo es demostrar que en la ciudad de Toluca, capital del estado de México, no se registran acciones tendientes a fortalecer teórica y metodológicamente a la PLU. Contrastando sus fundamentos con las aportaciones recientes de la disciplina, se ofrece una alternativa de evaluación teórico-crítica de los principios y métodos de la PLU que pueda ser aplicable en realidades semejantes a la nuestra; se trata de sentar las bases para la reflexión -desde lo local- sobre la pertinencia del modelo vigente a fin de actualizar sus contenidos disciplinarios y reorientar los

esfuerzos de intervención en un momento en el que el planeamiento de nuestras ciudades está en crisis.

La estrategia metodológica considera dos momentos principales el primero, que sirve como marco para la discusión y aporte, examina las orientaciones y exigencias recientes de nuestro campo disciplinario que revelan la necesidad de cambiar y/o actualizar los fundamentos de la PLU vigente y el segundo, referido a la ciudad de Toluca como caso de estudio, integra información estadística básica de base documental y, de acuerdo con los fines que se persiguen en este trabajo, considera la revisión de los principales ejes metodológicos y de toma de decisiones de los cinco Planes de Desarrollo Urbano que durante al menos los últimos 25 años han conducido el crecimiento de la ciudad en apego a las bases jurídico-normativas aplicables en el estado de México.

De manera preliminar, es posible afirmar que Toluca es un claro ejemplo de la incapacidad local para regular el crecimiento urbano porque a semejanza de la situación observada a nivel estatal -y nacional- en materia de PLU, los instrumentos de conducción del desarrollo urbano se han caracterizado por su obsolescencia, su falta de visión y sus muy limitados resultados en la acción y, en lugar de adecuarse a la dinámica de crecimiento observada durante el periodo de análisis, se han limitado a reproducir esquemas tradicionales de planeación de la ciudad.

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

Como reflejo de estas debilidades que persisten, se han identificado modificaciones mínimas en apartados como el de problemática en el que sólo se observan cambios a nivel de redacción (sobre todo en los Planes de 1993, 2003 y 2005) aun cuando en cualquier plan, este apartado es fundamental en términos de reconocimiento pleno de la realidad que es objeto de atención y conducción. Respecto a la visión de futuro, razón de ser de la planeación y propósito central de cualquier tipo de plan, se observan también cambios solo a nivel de redacción y actualización estadística como si el territorio y su complejidad fueran estáticos, como si durante al menos las dos últimas décadas la ciudad de Toluca hubiera permanecido indiferente ante los embates del crecimiento.

Así planteado es importante mencionar que, como una cuestión de método, la evaluación que subyace en este trabajo tendrá como elementos de contraste principal las variables jurídica y metodológica al reconocer que, en el marco del proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano, la primera condiciona a la segunda al indicar explícitamente y con carácter de obligatoriedad el contenido y alcance del plan limitando en buena medida su desempeño práctico alejándonos también de la posibilidad de incorporar nuevos planteamientos que se desprenden del campo de estudio de la PLU cuya discusión, se integra en la parte final como aporte de este trabajo.

### **Los retos para la intervención urbana desde la agenda internacional**

A lo largo del mundo surgen cada vez más evidencias de que el estilo de PLU vigente debe renovarse con el objeto de dar respuesta a las exigencias de los nuevos espacios urbanos y sus habitantes. En efecto, las nuevas expresiones de la urbanización se manifiestan en distintas formas de organización del territorio que sin duda, nos refieren a una recomposición espacial de la población y sus actividades provocando un cambio radical en las formas de entender la ciudad y de interpretar su dinámica de crecimiento.

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

Afortunadamente, ésta y otras inquietudes que cuestionan la forma en que han venido actuando en la ciudad han sido reconocidas por el Programa Hábitat de Naciones Unidas (UN-Hábitat) que en su Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009, señala que la PLU del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano pero ahora, más que nunca, acompañado de criterios asociados con la sustentabilidad y la justicia social.

En particular, en el Reporte se comenta que el nuevo estilo de PLU debe reconocer y en esa medida, incorporar nuevos elementos que surgen de al menos cinco de los principales fenómenos observados en la ciudad contemporánea:

1. Los desafíos ambientales del cambio climático;
2. Los desafíos demográficos de una urbanización acelerada;
3. Los desafíos económicos de un crecimiento futuro incierto;
4. Los crecientes desafíos socio-espaciales en especial, la desigualdad territorial, el crecimiento urbano descontrolado y la periurbanización no planificada y;
5. Los desafíos y oportunidades de una democratización cada vez mayor en el proceso de toma de decisiones.

No obstante es importante destacar que en el Reporte se reconoce que la PLU poco ha cambiado y que en muchos de los países en desarrollo como México la perspectiva tradicional persiste por ello, hoy más que nunca, es necesario iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente. En efecto, el colapso de PLU tradicional en países como México es más evidente no sólo por la complejidad de los sistemas territoriales que lo han caracterizado además, porque históricamente hemos estado al margen de los nuevos desarrollos conceptuales y no se logra más que la aplicación fragmentada de teorías y modelos desarrollados en el exterior dejando al descubierto no sólo su obsolescencia conceptual además, su limitada relación con la cambiante realidad.

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

Desde esta perspectiva, en las orientaciones del Reporte subyace la necesidad de iniciar un proceso de reflexión y reforma de los fundamentos de la PLU con el objeto de adaptarlos a las exigencias que se advierten a nivel internacional tanto desde la perspectiva disciplinaria como desde el ámbito de la acción pública y con esa base, siguiendo los propósitos de este trabajo, identificar cuáles son las rutas emergentes por las que habremos de transitar.

En este contexto, y reconociendo que la PLU del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción, en respuesta a las exigencias planteadas por el Programa Hábitat de Naciones Unidas la Red Mundial de

Planificadores<sup>1</sup> propone los siguientes diez principios para alcanzar nuevas formas de conducción de los fenómenos territoriales:

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

Esta nueva forma de entender a la PLU desde el nivel internacional sin duda se verá reflejada en la formulación de novedosos instrumentos de conducción del desarrollo territorial sin embargo, y según los propósitos de este trabajo, no basta con enumerarlos. Es necesario ir más allá y explorar cuáles son sus fundamentos pero sobre todo, identificar en qué medida el gobierno local es responsable de este esfuerzo de

---

<sup>1</sup> Global Planners Network, GPN por sus siglas en inglés.

reingeniería y así, emprender el tránsito hacia modelos alternativos de conducción e intervención del desarrollo territorial.

### **El contexto estatal de intervención y la acción local**

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

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

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

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

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



## La Planeación del Desarrollo Urbano en el estado de México: rasgos de una tímida reforma

Frente a un panorama como el descrito resulta paradójico que aún frente a la dinámica de su crecimiento, los instrumentos de conducción del desarrollo urbano en el estado de México se asocian con un modelo cuya concepción se remonta al menos a mediados de los años setenta del siglo pasado, y aún cuando durante las últimas décadas en el proceso de evolución de la PLU estatal se identifican aciertos que en su momento lo colocaron como una entidad pionera en la materia, la agudización de los problemas presentes ha provocado que sean más los desaciertos cuando contrastamos el estado actual de la PLU y sus instrumentos con los desarrollos recientes en este campo del conocimiento.

Pero aún a pesar de las lecciones aprendidas durante cerca de cuarenta años de experiencia planificadora se parte del supuesto de que, como un reflejo de la situación nacional, en el estado de México se ha dejado al margen la posibilidad de aprender de la nueva información empírica y científica lo cual, además de limitar la acción del gobierno en esta materia, ha provocado que a nivel estatal el conocimiento se encuentre detenido y que el modelo vigente se caracterice por su obsolescencia y sus limitadas respuestas en el marco de un proceso de urbanización acelerada.

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

Mediante este instrumento fueron elaborados la totalidad de Planes de Desarrollo Urbano al menos hasta finales de la década de los noventa del siglo pasado alcanzando una cobertura del 85% de la población estatal no obstante, la evidente agudización de los procesos de suburbanización, urbanización y metropolización característicos de nuestra entidad evidenciaron los problemas estructurales y metodológicos del estilo de PLU que sin mostrar cambios relevantes, había venido operando desde comienzos de los años ochenta.

Pero al inicio del siglo XXI, una importante reforma jurídica incidió directamente en el proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano con miras a dirigir, controlar y normar de manera más eficiente el crecimiento y desarrollo de los centros de población de la entidad. Nos referimos a la formulación del Libro V del Código Administrativo del estado de México “Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población”, que entró en vigor el 13 de marzo del 2001 en sustitución de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México de 1993.

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

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

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

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

motivado la actualización de este instrumento de conducción sino hasta cerca de dos décadas años después.

En este contexto, se observa que la PLU en el estado de México ha permanecido *indiferente* a los vaivenes tanto de la dinámica urbana, como la social, la económica y la política pero sobre todo, y desde la perspectiva de este trabajo, no hemos sido capaces fortalecer su base teórica metodológica y de incorporar las recomendaciones del Programa Hábitat que fueron comentadas en páginas iniciales.

Frente a un panorama como el descrito en el que no se logran identificar avances en la reconceptualización de la PLU estatal cabe preguntarse ¿qué hace el gobierno local?

### **El gobierno local ¿precursor o espectador del desarrollo urbano?: el caso de Toluca**

Toluca es actualmente el núcleo de la Zona Metropolitana que lleva su nombre. Como es sabido, ese carácter de primacía que tiende a fortalecerse es producto de sus ventajas de localización y comunicación, así como del emplazamiento de actividades industriales y comerciales aunque también, esa función de núcleo metropolitano se debe a su rango de capital estatal de una de las entidades más dinámicas de nuestro país.

Con todo y su indiscutible carácter metropolitano los instrumentos de conducción del desarrollo urbano de Toluca continúan limitados al territorio municipal debido, entre otras razones, a que el marco jurídico vigente en esta materia no ha podido reconocer todavía que el fenómeno metropolitano sobrepasa con mucho las jurisdicciones municipales que territorialmente conforman un sistema complejo que debiera conducirse en su justa proporción; sin duda, este es el primer obstáculo en materia territorial al que se enfrentan ciudades como Toluca.

Y aun cuando desde lo metropolitano se han generado múltiples orientaciones, mediciones y propuestas que no logran concretarse, por los fines que se persiguen en este trabajo nos enfocaremos al tema del desarrollo urbano y las competencias locales como función del ayuntamiento que se materializa en los planes como instrumentos de conducción del crecimiento y desarrollo de la ciudad y hemos seleccionado a Toluca como caso de estudio.

Toluca es un claro ejemplo de la incapacidad local para regular el crecimiento urbano no sólo por la compleja dinámica inherente a ciudades que fungen como núcleos metropolitanos además, porque a semejanza de la situación observada a nivel estatal en

materia de PLU, los instrumentos de conducción de su desarrollo urbano se han caracterizado por su obsolescencia, su falta de visión y sus muy limitados resultados en la acción.

Esta afirmación se respalda el hecho de que al menos entre 1985<sup>2</sup> y 2005, la intensidad del proceso de metropolización y sus efectos a nivel municipal no fueron reconocidos en los 5 diferentes Planes de Desarrollo Urbano que estuvieron vigentes durante ese periodo<sup>3</sup>; se trata de instrumentos que se han limitado a actualizar estadísticamente indicadores sociodemográficos sin preocuparse del replanteamiento de estrategias y/o políticas de desarrollo para enfrentar los efectos de la compleja dinámica de la ciudad.

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

Con todo y sus debilidades metodológicas, en el análisis de los cinco planes de desarrollo urbano de Toluca se pudo apreciar que a nivel local no existe el interés por renovar los instrumentos de conducción ya que si bien la normativa estatal establece el contenido mínimo del plan que, dicho sea de paso, no se ha modificado desde 1983<sup>4</sup>, al menos técnicamente la formulación de Planes podría responder a las exigencias del entorno.

En el análisis se identificaron modificaciones mínimas en apartados como el de problemática en el que sólo se observan cambios a nivel de redacción (Planes 1993, 2003 y 2005) aun cuando en cualquier plan, este apartado es fundamental en términos de reconocimiento pleno de la realidad que es objeto de atención y conducción. Respecto a la visión de futuro, razón de ser de la Planeación y propósito central de cualquier tipo de plan, fuera del cambio en el nombre del apartado<sup>5</sup> observamos solamente cambios a nivel de redacción y actualización estadística como si el territorio y su complejidad fueran estáticos, como si en 20 años la ciudad de Toluca hubiera permanecido indiferente ante los embates del fenómeno metropolitano.

<sup>2</sup> Año en el que se aprueba el Primer Plan denominado, según la legislación de esos años, Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca.

<sup>3</sup> Se trata de los Planes de 1985, 1993, 1996, 2003 y 2005. Por el año de aprobación de cada instrumento, es claro que no se trata de periodos preestablecidos al menos a nivel normativo.

<sup>4</sup> Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México 1983 y 1993 y Libro V del Código Administrativo del Estado de México 2001

<sup>5</sup> Perspectiva (Planes 1985 y 1993), Pronóstico (Plan 1996) y Prospectiva (Planes 2003 y 2005)

Por su parte, el componente estratégico es aún más revelador porque al considerar los efectos en la conducción y la acción desde la estrategia, el común denominador en los 5 planes ha sido consolidar a Toluca como centro prestador de servicios de cobertura regional. Con todo y su dinamismo pareciera que cada plan, desde 1985, no reconoce el nivel de consolidación que Toluca ha alcanzado progresivamente no sólo como ciudad prestadora de servicios especializados además, como núcleo de una de las zonas metropolitanas más dinámicas de México; independientemente de sus particularidades, ninguna de las estrategias destaca por su nivel de fundamentación, claridad y precisión.

En consecuencia, y dada la falta de precisión de apartados como los mencionados, observamos que en componentes como objetivos y políticas del plan tampoco se avanza en la reformulación de los instrumentos limitándose también a modificaciones estadísticas y de redacción no obstante, el principal indicador que deja en claro la obsolescencia de los instrumentos de conducción y su total desconocimiento de las dinámicas sociales, demográficas, políticas, económicas y territoriales de la ciudad tiene que ver con la nula atención al fenómeno de expansión del área urbana durante al menos 20 años; resulta paradójico que si bien en cada plan se advierten incrementos, en ningún caso sus implicaciones se vean reflejadas a nivel estratégico.

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

---

<sup>6</sup> Los Planes de 1996 y 2005 no reportan información

**Fig. N° 1. Crecimiento del Área Urbana de Toluca 1985-2003**

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

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

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

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

**Figura N° 2. Uso del suelo habitacional de Toluca 1985-2003**

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

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

Y así como el plan no muestra mayor interés en estos indicadores, el desconocimiento de la ciudad y su compleja dinámica es todavía más evidente cuando analizamos los datos de incremento parcial y total ya que según la información de los propios planes, se reportan incrementos exponenciales: entre 1985 y 1993 la proporción de uso habitacional

respecto al total del área urbana se duplica pero en el 2003, una década después, el incremento es por demás revelador al reportarse un incremento cercano al 200%.

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

Se elimina la figura de Plan de Centro de Población Estratégico vigente desde 1983 y en su lugar, a partir del 2001 se introduce el Plan Municipal de Desarrollo Urbano como parte del Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano definido en el Libro V del Código Administrativo del estado de México “Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población”.

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

El Libro V no especifica el contenido de cada uno de los Planes que integran el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano, sino que con el propósito de homologar el conjunto de planes establece un contenido base al que deberán ceñirse los planes cualquiera que sea su tipo, cobertura y contexto específico de actuación:

- Diagnóstico, problemática y objetivos
- Objetivos, políticas y estrategias
- Programación de acciones y obras
- Definición de instrumentos
- Evaluación

Son 5 puntos que no precisan el alcance y responsabilidad de conducción y acción de cada tipo de Plan además, según se mencionaba en la sección anterior, esta estructura desde el punto de vista metodológico no muestra mayor avance respecto a lo establecido por la SAHOP hace ya más de 35 años.

Los Planes en Toluca, sean de Centro de Población Estratégico (1985, 1993, 1996) o Municipales de Desarrollo Urbano (2003 y 2005) se han caracterizado por su rigidez, su carácter estático, su obsolescencia instrumental-metodológica, su falta de adecuación al contexto y sobre todo, siguiendo los propósitos de este trabajo, se han mantenido ajenos a los desarrollos recientes de nuestro campo de conocimiento.

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

Algunas reflexiones que buscan una respuesta parcial en este sentido se presentan a continuación como parte sustancial de las aportaciones de este trabajo las que en particular, se ubican en el contexto de los desarrollos recientes de la TPL.

### **Alternativas de reforma desde lo local: contribuciones teóricas**

Sin duda, la concepción Moderna de la PLU se expresa en la histórica tendencia a utilizar el plano regulador como medio de intervención y la zonificación como mecanismo de control del crecimiento asignándole a la PLU un carácter funcional-espacialista con una importante carga racional que sin duda se ha traducido en un complejo andamiaje normativo-institucional con el Estado como actor principal.

En estos términos la PLU y sus planes con la zonificación y los usos del suelo como sus componentes principales, se ha limitado no sólo a la producción en serie de estos instrumentos además, considerando su importante sesgo institucional, aparece como el medio para proveer una continua legitimidad política por lo que la oportunidad de avanzar en el conocimiento, se desvanece.

En este sentido, desde que se establece el marco normativo, la obligatoriedad, la institucionalidad y la metodología de la PLU en México a mediados de los años setenta del siglo pasado, se racionaliza y se estandariza la forma de hacer PLU en todo el país sin que se haya avanzado en su reconceptualización al menos durante los últimos 35



años. Se tiene una planeación vieja que fue concebida para una realidad distinta y al considerar los caóticos procesos urbanos contemporáneos, se afirma que la PLU vigente ya no opera en ciudades como Toluca, caso de estudio de este trabajo.

Frente a un panorama como el descrito, surge la necesidad de hacer una epistemología del método normativo y construir una nueva propuesta. El nuevo estilo de PLU deja de ser normativo y se convierte en un proceso dinámico, cambiante, participativo, decisorio y flexible basado en la capacidad y la voluntad de la sociedad para orientar su propio destino. La planeación en el siglo XXI continúa presente en todos los planos del proceso decisorio público y por ello, Friedmann (1992) argumenta que la planeación ha de ser innovadora, dirigida a la solución de problemas a partir del reconocimiento de la diversidad, funcionando en tiempo real, orientada al presente llevando implícita la concertación, la negociación y el compromiso.

Desde esta perspectiva, y sobre la base de considerar la importancia que reviste el escenario social y sus actores así como sus propias dinámicas en la construcción de la realidad, es importante reiterar los señalamientos del Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009 referido en páginas iniciales cuando alertaba sobre el agotamiento de la concepción racionalista y rígida de la PLU frente a lo cual, recomendaba dar paso a una concepción más flexible y pragmática en la que fuera posible alcanzar los mayores niveles de viabilidad con el propósito de lograr una mejor aproximación a los objetivos que se busca alcanzar por los instrumentos de PLU pero, ¿cómo enfrentar la tarea de establecer un nuevo Sistema de acción?

En particular, nuestra contribución se fundamenta en los desarrollos recientes de la TPL identificándose distintas alternativas que tienen por objeto perfilar el rol de la racionalidad en el nuevo contexto.

Desde esta perspectiva, la Planeación Comunicativa (PLC) emerge como el modelo de la TPL que ha dominado el discurso en nuestro campo de conocimiento durante los últimos años de hecho, es una tendencia reconocida en compilaciones sobre las nuevas direcciones de la TPL como las de Allmendinger y Tewdwr-Jones (1998 y 2002) y las de Allmendinger (2001 y 2002) aunque de manera particular, autores como Huxley y Yiftachel (2000), Yiftachel y Huxley (2000), Fischler (2000), Fainstein (2000) y Alexander (2000) entre otros, señalan que el campo de la TPL de principios de siglo ha estado dominado por el paradigma emergente de la PLC como una alternativa para superar las debilidades heredadas de los anteriores e incluso vigentes paradigmas que han dominado nuestro campo del conocimiento desde los años sesenta del siglo pasado.

Sin ser exhaustivos, en este conjunto de trabajos se reconoce que PLC se entiende como un esfuerzo por encontrar una vía para que la planeación avance en un contexto por demás dinámico caracterizado por un orden social que está cambiando rápidamente; es un estilo alternativo estrechamente vinculado con las nociones de democracia y progreso cuya contribución radica en la construcción de una nueva capacidad institucional con mayores posibilidades de acción, fomentando más y mejores alternativas de pensamiento y acción en torno a situaciones concretas. Reconoce la diversidad y el cambio que es producto de la dinámica del mundo real y hace énfasis en la generación de alternativas de acción desde una perspectiva colaborativa, en lugar del carácter de comando y control característico de las instituciones basadas en la racionalidad instrumental (Healey, 1997 y 1998).

Y aún a pesar de las críticas y ambigüedades que persisten en torno a este enfoque, Sandercock (1998) identifica cinco principios a seguir a efecto de que la PLU se acerque a una forma posmoderna y pluralista como la que se propone en este modelo:

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

Como complemento de lo anterior, el mismo autor (Sandercock, 2003) comenta que la racionalidad continúa siendo un concepto central de la PLU sólo que ahora debe adquirir un rol más flexible en asociación con un mayor conocimiento de las diferentes dinámicas y actores presentes en el entorno a planificar. En el contexto de las ideas Posmodernas se revela la necesidad de un nuevo modelo el cual, aún en etapa de maduración,

comienza a manifestarse por la eventual sustitución de la perspectiva tradicional por el enfoque Comunicativo que encuentra sustento en los desarrollos recientes de la TPL.

En este contexto, el abordaje de la TPL como campo disciplinario de base adquiere especial relevancia porque a partir de su estudio estaremos en condiciones de identificar el proceso de transformación de nuestro campo del conocimiento a partir del análisis de diferentes tradiciones y escuelas de pensamiento pero sobre todo, será posible conocer el tránsito hacia modelos alternativos en respuesta a la complejidad del mundo actual.

Asimismo, el estudio de la TPL tiene por objeto sentar las bases para iniciar la discusión en este campo del conocimiento y contribuir al mejoramiento y actualización técnico-científica de la PLU en México y el estado de México porque aún cuando desde la TPL se fundamenta teóricamente nuestra disciplina, en nuestra realidad es notoria la insuficiencia del aparato científico mexicano en el campo de la investigación en materia de PLU registrándose solamente aportes en el campo de los estudios urbanos y regionales dirigidos básicamente a la solución de problemas como el de la vivienda, la infraestructura, el equipamiento y la expansión metropolitana entre otros.

El reto está abierto y en espera de futuras contribuciones.

## Referencias Bibliográficas

Alexander, E. (2000) *After Rationality: Towards a Contingency Theory for Planning*. En Mandelbaum, S. Mazza L. y Burchell R. (eds.) (2000) "Explorations in Planning Theory", pp.45-65. New Jersey, USA. Center for Urban Policy Research.

Allmendinger, P. (2001) *Planning in Postmodern Times*. London-New York: Routledge.

Allmendinger, P. (2002) *Planning Theory*. New York: Palgrave.

Allmendinger, P. y Tewdwr-Jones, M. (1998). *Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning*. En: *Environmental and Planning A*, 30 (9), pp. 1975-1989.

Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (eds.) (2002) *Planning Futures. New directions for Planning Theory*. London-New York: Routledge.

Fainstein, S. (2000). *New Directions in Planning Theory*. En: *Urban Affairs Review*. Vol. 35 Num. 4, pp. 451-478.

Fischler, R. (2000). *Communicative Planning Theory. A Foucauldian Assessment*. En: *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 19 Num. 4, pp 358-368.

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

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

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

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

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

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

GPN, Global Planners Network). Disponible en: [www.globalplannersnetwork.org](http://www.globalplannersnetwork.org). [Accedido el 14 de agosto de 2014].

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver, Canada: University of British Columbia Press.

Healey, P. (1998). *Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning*. En: *Environmental and Planning A*. Vol. 30 Num. 9, pp. 1531-1546.

Huxley, M. & Yiftachel, O. (2000) *New Paradigm or Old Myopia?. Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory*. En: *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 19 Num. 4, pp. 333-442.

Sandercock, L. (1998). *Towards Cosmopolis. Planning for multicultural cities*. London – New York: Wiley.

Sandercock, L. (2003). *Cosmopolis II. Mongrel Cities in the 21st century* London – New York: Continuum.

México. Toluca. H. Ayuntamiento Constitucional. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003*.

México. Toluca. H. Ayuntamiento Constitucional. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2005*.

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

Yiftachel, O. & Huxley, M. (2000) *Debating Dominance and Relevance: notes on the 'Communicative Turn' in Planning Theory*. En: *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 24 Num. 4, pp. 907-912