

Planeación Urbana: crítica y tendencias desde el campo de la Teoría.

EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO*

URBAN PLANNING: CRITIQUE AND TRENDS FROM THE FIELD OF THE THEORY.

The case of the State of Mexico

PLANEJAMENTO URBANO: CRÍTICA E TENDÊNCIAS DESDE O CAMPO DA TEORIA.

O caso do Estado do México

Juan José Gutiérrez-Chaparro

Doctor en Urbanismo-UNAM Profesor Investigador, Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México
urbania_jj@hotmail.com

Recibido: 31 Octubre 2012
Aprobado: 05 Diciembre 2013

ARTÍCULOS

Resumen

El objetivo de este trabajo consiste en demostrar la obsolescencia del modelo de planeación urbana en el estado de México, contrastando sus fundamentos con las aportaciones recientes de nuestro campo de conocimiento para poder ofrecer una alternativa de evaluación teórico-crítica de los principios y métodos de la planeación urbana, esperando que estos puedan ser aplicables en realidades semejantes a la nuestra.

La experiencia planificadora del estado de México, durante al menos las últimas dos décadas, expresa las escasas posibilidades de tránsito y adopción del conjunto de planteamientos emergentes que se desprenden de la discusión reciente en materia de planeación urbana, por lo que la revisión crítica de su proceso de evolución, junto con las evidencias mostradas, se constituye como la base argumentativa principal.

Esta tarea requiere de la revisión y análisis de los fundamentos de nuestra disciplina 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, para poder identificar cuáles son las rutas emergentes por las que habremos de transitar.

Palabras clave: Planeación urbana, teoría de planeación, paradigma.

Abstract

The objective of this work is to show that the model of the Urban Planning in the state of Mexico has become obsolete when it comes to contrasting its foundations with the recent contributions of our field of knowledge, and with that basis, offer an alternative of theoretical-critical evaluation of the principles and methods of the Urban Planning which can be applied to similar realities like ours.

The Planning experience in the State of Mexico during at least the last two decades, shows the scarce possibilities of transit and adoption of the group of the surging proposals which detached from the recent analysis in Planning Urban matter. That is the reason why it is important to make a critical revision of its evolution process together with the shown evidences, the latter constitutes the principal argumentative foundation of this work.

This task requires revision and analysis of the foundation of our discipline with the idea of adapting them to the demands that are observed internationally not only from the discipline point of view but also in the public action as well, and with that in mind identify the emerging routes which we can transit.

Keywords: Urban planning, planning theory, paradigm.

Resumo

O objetivo deste estudo é demonstrar que o modelo de planejamento urbano do Estado do México está obsoleto. Isso, através dum contraste dos seus fundamentos com os aportes recentes da nossa área de conhecimento, para oferecer um alternativa de avaliação teórica-crítica dos princípios e dos métodos do planejamento urbano que possam ser aplicados nas realidades que sejam semelhantes à nossa.

A experiência de planejamento do Estado do México, durante as últimas décadas, expressa poucas alternativas para facilitar o trânsito, assim como na adoção do conjunto de propostas emergentes que se originaram a partir das recentes discussões sobre o planejamento urbano. A principal base argumentativa foi construída a partir da revisão crítica do processo de evolução do planejamento urbano, junto com as evidências descobertas durante o estudo. Essa tarefa necessitou a revisão e a análises dos fundamentos da nossa disciplina, com a intencionalidade de adaptá-los às exigências que estão sendo advertidas à nível internacional tanto numa perspectiva disciplinária como no âmbito da ação pública, para identificar as rotas emergentes pelas quais temos que transitar.

Palavras-chave: planejamento urbano; teoria do planejamento, paradigma.

* Este artículo es producto del Proyecto de Investigación 154709 en proceso, que cuenta con el apoyo del Conacyt-México.

Introducción

El año de 1976 es considerado como un parteaguas en materia de Planeación Urbana (PLU) en México, sin embargo, se parte del supuesto de que cerca de cuarenta años después el desarrollo teórico-conceptual se encuentra detenido y que el modelo impulsado en esos años continúa vigente, evidentemente superado tanto por la realidad que caracteriza a las ciudades mexicanas como por los desarrollos recientes en el campo de la PLU que revelan la necesidad de un estilo de planeación más plural y heterogéneo, consciente de las relaciones de poder, y a la vez más sensible a las necesidades y demandas sociales.

En efecto, la complejidad actual ha puesto en evidencia las debilidades de la PLU tradicional, tanto desde la perspectiva disciplinaria como desde el ámbito de la acción pública, ya que 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.

De hecho, el Programa Hábitat de Naciones Unidas (UN-Hábitat) advierte en su Reporte Global sobre Asentamientos Humanos, 2009, que la PLU poco ha cambiado y que en países en desarrollo como el nuestro la perspectiva tradicional persiste; por ello es necesario iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente, lo cual se constituye como uno de los propósitos de este trabajo.

En este contexto, y aun cuando se reconocen posibilidades de reforma y dirección de la PLU desde la perspectiva de otros campos como el nuevo urbanismo, la gobernanza o la sustentabilidad, la base argumentativa de este trabajo se ubica en el contenido de los desarrollos recientes de la Teoría de Planeación (TPL), considerada como el cuerpo de conocimientos por el que se establecen los fundamentos de nuestra disciplina; y es con base en los elementos que nos ofrece como marco explicativo, que aquí se resalta la necesidad de distinguir su componente teórico con el propósito de identificar su evolución y tendencias recientes en el nuevo contexto, que sin duda han modificado las nociones de racionalidad, eficacia, eficiencia y trascendencia que son propias de la planeación.

Y aun cuando la necesidad de transitar hacia nuevas formas de racionalidad en favor de una acción planificada en la ciudad se constituye como una tarea impostergable, es posible afirmar que en el estado de México,¹ como un claro reflejo de la situación observada a nivel nacional, no se registran acciones tendientes a fortalecer teórica y metodológicamente a la PLU, y en lugar de favorecer la inclusión de renovados criterios técnicos o de servir de base para el desarrollo científico en este campo, su evolución durante al menos las últimas dos décadas ha estado dirigida a engrosar su carácter normativo en detrimento de su carácter sustantivo, mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones.

En este contexto, y como una de las múltiples perspectivas que se desprenden del estudio de la experiencia planificadora en México, el objetivo de este trabajo es demostrar la obsolescencia del modelo de la PLU en el estado de México, contrastando sus fundamentos y experiencias con las aportaciones recientes de nuestro campo de conocimiento y, con esa base, ofrecer una alternativa de evaluación teórico-crítica aplicable en realidades semejantes a la nuestra.

El argumento se presenta sobre la base de dos líneas de análisis: la primera referida al análisis de la PLU desde una perspectiva disciplinaria; esta comienza con el abordaje de su herencia modernista cuyo análisis crítico nos da la pauta para explorar sus tendencias recientes abriendo la discusión en torno a la crisis del paradigma, identificando sus rasgos y tendencias en el marco de la TPL cuyos desarrollos recientes colocan al enfoque comunicativo como el paradigma emergente en este campo.

¹ 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.

Juan José

Gutiérrez-Chaparro

Líder del Cuerpo Académico "Comunidades y Procesos Territoriales" y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I Conacyt-México. Su línea de investigación está referida a explorar alternativas para la renovación de la Planeación Urbana desde una perspectiva teórico-crítica con énfasis en el caso de México.

La segunda línea tiene como propósito contrastar estas aportaciones con la experiencia que se reporta en el estado de México en materia de PLU, argumentándose que hemos dejado al margen la posibilidad de aprender de la nueva información empírica y científica, lo cual ha provocado que 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.

Como contexto, para el análisis del caso de estudio, se presenta un esbozo de modelo vigente de la PLU mexicana como antecedente para el abordaje de la experiencia del estado de México, con énfasis en el modelo vigente y en las acciones promovidas en materia de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano desde finales del siglo pasado, cuando se actualiza el Sistema Estatal de Planes en el marco de una reforma jurídica de coyuntura.

Las evidencias que se presentan nos permiten afirmar que durante los últimos años las acciones en materia de PLU 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, por lo que transitar hacia un efectivo proceso de reforma de la PLU, según los aportes disciplinarios que se destacan en este trabajo, se constituye en el reto principal.

1. La planeación urbana: pautas para su estudio

1.1 La perspectiva moderna y crisis del paradigma

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

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

De manera complementaria, autores como Freestone (2000) y Hall (2000; 2002) coinciden en señalar que la PLU moderna surge a finales del siglo XIX en respuesta a los problemas observados en la naciente ciudad industrial, y que su evolución estuvo asociada con el proceso de modernización. Alcanzar el orden social que se había propuesto el estado moderno tuvo su más clara manifestación en los planes urbanos, porque fueron instrumentos que integraron un serie de principios de racionalidad a partir

de los cuales la ciudad estaría alcanzando el orden pretendido desde el proyecto modernista destacando, sin duda, un conjunto de regulaciones para el ordenamiento de las ciudades.

En opinión de Sandercock (2003), el principal exponente de esta línea de pensamiento fue Le Corbusier, quien entre los años veinte y cuarenta difundió una serie de principios orientados al orden y control del crecimiento de las ciudades plasmados en la *Carta de Atenas*, iniciativa que daría lugar a una profunda renovación de las ideas urbanísticas de la época destacando, sin duda, que el espacio se debía organizar de acuerdo con las principales actividades humanas: habitación, esparcimiento, trabajo y circulación.

Diseñados sobre la base de estas cuatro funciones básicas, los planes urbanos mostraron una clara visión funcionalista de la ciudad; además de un notorio componente racional que se manifestó precisamente en los planes que estuvieron basados en la habilidad del planificador de controlar el futuro de la ciudad mediante la acción racional desde el ámbito público.

Pero el componente racional de la PLU moderna no sólo se explica desde la experiencia europea. En los trabajos de Fainstein (2010) y Sandercock (2003) identificamos como fundamento paralelo el modelo de la Universidad de Chicago desarrollado en la década de los años cuarenta. De este modelo destaca su carácter racional encaminado a resolver problemas y tomar decisiones, orientando la acción pública en la ciudad, en cuyo ámbito la PLU tiene por objeto hacer más racional el proceso de toma de decisiones desarrollando visiones de futuro y, con base en una racionalidad instrumental, evaluando opciones y alternativas para ese futuro deseado.

Continuando con la argumentación de su herencia moderna, el trabajo de Hall (2002) revela que la labor de los más destacados precursores de la PLU hacia la primera mitad del siglo pasado se tradujo en la producción de planes y visiones de futuro en una suerte de estado final-ideal de la ciudad. De hecho, Hall destaca que estos planes rara vez admitían cambios o alternativas en el entendido de que la visión de futuro que en ellos se plasmaba era la mejor opción posible; es decir, los planes mostraban la ciudad tal y como el planificador deseaba que fuera aunque con los años tal certidumbre se vería progresivamente condicionada por la complejidad de la ciudad.

En estos términos la crisis de la PLU moderna se explica, entre otras razones, porque los principios con los que fue concebida la habían perfilado como un instrumento de intervención estático con una clara orientación hacia lo físico-espacial, como resultado de un estilo de intervención pensado para una realidad estacionaria y con actuaciones planteadas desde una perspectiva estético-formal.

Y aun cuando sus precursores intentaron consolidarla como una disciplina integral de análisis y gestión de alternativas para la ciudad, complementando su carácter físico-espacial con criterios funcionales y de racionalidad, a partir de los años sesenta su actuación y fundamentos serían puestos en tela de juicio.

Se observa un cambio radical en el pensamiento planificador en esos años y se destaca la ruptura del modelo frente a perspectivas como la del Análisis de sistemas (Sandercock, 2003 y Fainstein, 2010).

Taylor (2001) demuestra gráficamente este cambio cuando compara las portadas de dos obras clásicas que corresponden a dos concepciones distintas: por un lado, *Principles and Practice of Town and Country Planning* publicado por Lewis Keeble en 1952, cuya portada ilustra un modelo de ciudad que refleja claramente una tendencia proclive al diseño urbano y hacia lo físico-espacial; y por el otro *Urban and Regional Planning: a Systems Approach* publicado por Brian McLoughlin en 1969, que en contraste ilustra su portada con un modelo abstracto compuesto por líneas y formas geométricas que representan a la ciudad como una unidad funcional, como un sistema.

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

Si bien el enfoque de sistemas provocó una importante transformación en la concepción de la PLU, afrontando las debilidades de su herencia modernista, a finales de los años setenta estaría sujeta a un nuevo embate porque, aunque desde la perspectiva del modelo racional-sistémico se le consideró como el medio para promover el cambio mediante la utilización de procedimientos racionales de pensamiento y acción, en los hechos no significó una alternativa viable para la solución de los problemas observados en la ciudad, sobre todo porque debido a su alto nivel de abstracción y generalidad se mostró muy vulnerable a la dinámica del entorno con serias deficiencias para la instrumentación y concreción de las acciones previstas; ese carácter condicionó la comprensión efectiva de la realidad demostrándose el desconocimiento que la PLU tenía –y tiene– de la ciudad y sus problemas (Beauregard, 2002).

Así planteado, la PLU se enfrentaría a un reto todavía mayor cuando la comparamos con la transformación descrita, porque se ubica en el contexto de ruptura entre el pensamiento moderno y el posmoderno asociado con la historia de las ideas, pero, sin ser la excepción, la PLU no escapa de su impacto. La escena posmoderna define un nuevo rumbo y revela la necesidad de un modelo más plural y heterogéneo proclive al diseño e impulso de políticas incluyentes bajo un nuevo concepto de ciudadanía; la racionalidad técnica inherente al modernismo pierde fuerza para dar paso a un estilo de planeación más consciente de las relaciones de poder y más sensible a las necesidades y demandas sociales, y a la vez, con mayor capacidad para visualizar los impactos económicos, políticos y sociales.

1.2 Orientaciones recientes

Las transformaciones que ha experimentado la PLU durante al menos la segunda mitad del siglo XX nos ubican en un contexto de cambio de paradigma según los planteamientos de Kuhn (Taylor, 2001), porque mientras en 1945 se limitaba a la concepción físico-espacial de la ciudad, más de cincuenta años después se enfrenta al reto de incorporar una concepción bastante amplia, que además es puesta en evidencia por el pensamiento posmoderno en cuyo marco la complejidad del mundo actual revela la necesidad de un nuevo modelo que comienza a madurar en el contexto de la TPL.

Nuestro campo del conocimiento se recompone y se adecua a las exigencias contemporáneas marcadas por la complejidad, y es en el marco de los desarrollos recientes de la TPL que se identifican distintas alternativas que tienen por objeto perfilar el rol de la racionalidad en el nuevo contexto, y aunque en la literatura especializada se hace referencia a posturas diversas, existe consenso en identificar a la Planeación Comunicativa (PLC)² como el paradigma emergente de la planeación contemporánea.

Este modelo tiene sus raíces filosóficas en el pensamiento de destacados creadores como Foucault y Habermas, cuyos aportes se han trasladado al campo de la TPL por autores como Patsy Healey, Leonie Sandercock y John Forester, quienes desde su particular punto de vista han tratado de asignarle un nuevo rol tanto a la racionalidad de la planeación como a sus instituciones y actores bajo el común denominador de la flexibilidad, el acuerdo y el compromiso; todo esto visto desde una perspectiva incluyente en asociación con las tesis de John Friedmann respecto al binomio conocimiento-acción en el dominio público (Sager, 2013).

La PLC se caracteriza por favorecer el diálogo y la negociación como vía para el logro de consensos, y resalta las ventajas de la comunicación y la negociación como sus componentes centrales reconociendo la diversidad y el cambio producto de la dinámica del mundo actual; 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; 1998).

Al respecto, Sandercock (1998) identifica cinco principios para que la planeación se acerque a una forma posmoderna y pluralista:

1. Justicia social: que atienda la creciente diversidad sin limitarse al campo material o económico y que incluya, por ejemplo, cuestiones raciales, étnicas y de género.
2. Políticas de diferencia: que consisten en la definición de políticas renovadas basadas en un compromiso de inclusión y justicia social.

² Tendencia reconocida en trabajos sobre la evolución de la TPL como los de Allmendinger y Tewdwr-Jones (2002), Allmendinger (2001), Yiftachel y Huxley (2000a y 2000b), Fischler (2000), Fainstein (2000), Allmendinger y Tewdwr-Jones (1998) y Alexander (1997 y 2000).

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.
5. Del interés público a una cultura cívica: lo que supone 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.

Con un marcado acento en la diversidad y la diferencia, se define un nuevo rumbo en los ámbitos rectores de la PLU y en esa medida, como lo comenta Beauregard (2002), la PLU moderna necesita ser reconstruida rescatando sus fortalezas y erradicando en lo posible sus debilidades, sobre todo aquellas relacionadas con su obsoleta visión de la ciudad y con su limitado sentido democrático y social.

Así planteado, debemos considerar a la planeación como un proceso interactivo e interpretativo orientado a la toma de decisiones y la acción; y en esa medida, en opinión de Healey (2002), reconocer que mediante la acción comunicativa el proceso se enriquece al tiempo que se alcanzan puntos de acuerdo común siendo la construcción de espacios públicos para la participación el medio que favorece el encuentro, el acuerdo y el debate.

2. La planeación urbana en el estado de México

2.1 El contexto nacional: rasgos que persisten

La evolución descrita coloca a nuestro campo del conocimiento en un contexto de cambio de paradigma, y ahora, como en el pasado, *busca* dentro de su propio ámbito direcciones alternativas de reforma;³ no obstante, en el caso de México es posible afirmar que la PLU ha sido ajena a la innovación, y en este sentido el supuesto principal de este trabajo indica que el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar y atender los problemas urbanos observados en las ciudades mexicanas en el nuevo milenio.

En efecto, resultados de investigación permiten afirmar que los rasgos del modelo vigente de la PLU mexicana se asocian con las características del enfoque racional-sistémico que se mantuvo vigente al menos hasta los años ochenta del siglo pasado, además de mostrar similitudes con el enfoque físico-espacial característico de los años sesenta. Con base en los aportes de Sandercock (2003), es posible afirmar que el modelo se fundamenta en los preceptos de la PLU moderna destacando su carácter

racional, normativo y centralizado, con el Estado como responsable de la conducción del proceso.

Esta concepción moderna de la PLU mexicana 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 en nuestro país 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 efecto, la institucionalidad de la PLU mexicana con la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) como sus íconos principales en el año de 1976,⁴ se ha limitado a la elaboración de distintos tipos de planes en todo el país, que lejos de conducir el desarrollo sano y ordenado de las ciudades se ha constituido como el más claro reflejo de su carácter estático; de hecho, en el proceso de evolución de la PLU se advierte una tendencia sostenida a engrosar su carácter normativo en detrimento de su carácter sustantivo, mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones.

En este sentido se destaca que con la LGAH se establece el marco normativo, la obligatoriedad, la institucionalidad y la metodología de la PLU en México a mediados de los años setenta y, en torno a ello, el modelo concebido en el contexto de este instrumento y promovido por la SAHOP no hace sino racionalizar y estandarizar la forma de hacer PLU en México sin que se haya avanzado en su reconceptualización durante cerca de cuarenta años. Tenemos 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 un país que también es distinto.

En este contexto, no hay duda de que el plan y la zonificación como fundamentos del modelo SAHOP 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 PLU vigente en nuestro país.

Entre otros argumentos, desde distintos puntos de vista los profesionales de la ciudad hemos advertido que este estilo de PLU ha hecho *crisis* en todo el mundo en la medida que las ciudades y las fuerzas que las configuran se han transformado; y sin ser la excepción, se reconoce que en México el carácter rígido y prohibitivo de la zonificación, razón de ser de los planes en nuestro país, ha dado lugar a un estilo de PLU ineficaz para las ciudades mexicanas que, no obstante las evidencias, ha permanecido ajeno a la innovación.

3 Al respecto, Freestone (2000) comenta que la PLU se reinventa a sí misma de manera permanente.

4 La LGAH ha sido sujeta a reformas, mientras que la SAHOP ha modificado su propósito paulatinamente; a la fecha la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) es la instancia responsable del desarrollo urbano nacional.

2.2 Génesis de la experiencia

Como un claro reflejo de la situación nacional, el desmantelamiento progresivo de las estructuras administrativas para el desarrollo urbano durante las últimas décadas 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.

Pero más que el proceso de elaboración de planes, nos interesa identificar los rasgos del modelo que respalda las nociones con las que actualmente se planifica el desarrollo urbano en el estado de México, cuyos indicadores básicos lo colocan a nivel nacional como una de las entidades más dinámicas en rubros por 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 quince millones de habitantes, de los cuales más del 85 % habitan en zonas urbanas destacando, sin duda, la Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán Texcoco (cincuenta y nueve municipios) y la correspondiente al Valle de Toluca (veintidós municipios). Indicadores reveladores de su dinámica y patrón de crecimiento señalan que en sólo diecinueve municipios metropolitanos habita alrededor del 68 % de la población, diecisiete de ellos en la Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán Texcoco.

Resulta paradójico que frente a esta dinámica los instrumentos de conducción del desarrollo urbano se asocien con un modelo cuya concepción se remonta al menos a mediados de los años setenta y, como lo veremos más adelante, se puede anticipar que el avance teórico-conceptual en materia de PLU se encuentra detenido y condicionado por una multiplicidad de factores.

Y aun cuando 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, y que fueron comentados en la sección anterior.

Pero a pesar de las lecciones aprendidas durante cerca de cuarenta años de experiencia planificadora, se parte del supuesto de que en el estado de México hemos 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 a semejanza de los fenómenos observados a nivel nacional durante al menos la segunda mitad del siglo pasado.

Como respuesta a la expresión físico-espacial del desarrollo socioeconómico del Estado y su compleja problemática, del trabajo realizado en esos años destaca la elaboración del primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano (aprobado en 1983 y revisado en 1986); no obstante, y por los fines que se persiguen en este trabajo, hay que destacar que uno de los principales indicadores que demuestra la escasa innovación en materia de PLU en el estado de México, lo constituye el hecho de que este plan se mantuvo vigente hasta mediados del año 2003, cuando es expedido el segundo plan que fue revisado en 2008. 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 dos décadas después.

En el mismo sentido, 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 SAHOP a mediados de los años setenta; porque además de retomar sus planteamientos metodológicos, con esta guía se pretendió homologar el lenguaje en materia de PLU, pero, sobre todo, estandarizar la formulación de planes 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, alcanzando una cobertura del 85 % de la población estatal;⁵ no obstante, la evidente agudización de los procesos de suburbanización, urbanización y metropolización evidenciaron los problemas estructurales y metodológicos del estilo de PLU, que sin mostrar cambios relevantes habían 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 normativizar de manera más eficiente el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas 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 1993.

De acuerdo con estas nuevas disposiciones, entre los años 2001 y 2002 se generó un intenso proceso de elaboración de planes destacando el segundo Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los ciento veinticinco planes municipales de desarrollo urbano y también, los planes regionales del Valle Cuautitlán-Texcoco y el del Valle de Toluca. Cuando comparamos estos resultados con períodos previos, no hay duda que la *nueva época* de la PLU en el estado de México ha sido bastante más fructífera por el volumen de planes elaborados y aprobados en corto tiempo.

Pero al analizar los resultados desde una perspectiva cualitativa, se puede identificar que la relevancia de este ejercicio

5 Destacan los cuarenta y seis planes de centro de población estratégico.

radica solamente en el volumen de acciones, porque si bien el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano se ha visto fortalecido, 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.

2.3 Balance

Las políticas del Plan Estatal de Desarrollo Urbano vigente (2008) se conducen a nivel municipal desde los correspondientes Planes Municipales de Desarrollo Urbano. A la fecha, y después de su paulatina actualización, el Sistema Estatal de Planes⁶ tiene una cobertura del 96 % del territorio donde reside más del 94 % de la población, sin embargo, 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.

¿Y por qué no se avanzó? porque a pesar de contar con un renovado marco jurídico y una amplia *cartera* de instrumentos no se identificó un esfuerzo de coyuntura para la innovación y reforma de los esquemas de conducción desde la perspectiva teórico-metodológica, dejando al descubierto su persistente obsolescencia; aun cuando derivado de la reforma jurídica del 2001 se haya favorecido la elaboración de instrumentos con una nueva metodología para la preparación de Planes Municipales de Desarrollo Urbano en sustitución de la antigua guía que había venido operando sin mayores modificaciones desde los años ochenta.

Esta metodología incorpora innovaciones tecnológicas al incluir en formato digital los nuevos requerimientos técnicos y metodológicos para la elaboración de planes.⁷ Apoyada en una extensa gama de utilerías y programas, incluye una serie de herramientas y bases de datos en formato digital facilitando en buena medida la recopilación de información estadística oficial, así como la elaboración de cartografía.

No obstante, este intento por renovar los ya obsoletos Planes de Desarrollo Urbano significa, en realidad, un retroceso hacia la metodología impulsada a mediados de los años setenta por la entonces SAHOP, en tanto los planes vuelven a formularse a partir de un formato único pero ahora digital, siendo sólo la estadística básica municipal lo que otorga particularidad al plan en tanto que la estrategia e instrumentación se basa en un esquema también único que se encuentra definido por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano vigente.

A semejanza de sus antecesores, los planes vigentes son elaborados con un enfoque que corresponde más a una orientación física y totalizante⁸ que a una integral y dinámica, mostrando rigidez ante los cambios y la dinámica del espacio y los agentes urbanos que en él inciden y lo configuran. Asimismo, se caracterizan por el planteamiento sistemático de diagnósticos muy exhaustivos en comparación con una limitada parte propositiva.

Se observa también una dificultad para establecer una clara relación entre el aspecto financiero y el aspecto espacial normativizado por los planes, provocando la ausencia de proyectos estratégicos como efectivos detonadores del crecimiento y desarrollo territorial, lo que al mismo tiempo resalta la falta de acuerdos concertados con los diferentes sectores de la población.

En síntesis, es posible afirmar 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, ha estado ajena a la innovación desde su propio cuerpo disciplinario. Nos encontramos ante un contexto definido por el carácter estacionario de la PLU y sus instrumentos frente a otro caracterizado por intensas y complejas dinámicas de todo tipo. 

6 Ciento dieciocho Planes Municipales de Desarrollo Urbano han sido aprobados y publicados, quedando pendiente la aprobación de nueve instrumentos.

7 Aun cuando la normatividad vigente establece un contenido base al que deberán ceñirse los planes, cualquiera que sea su tipo, cobertura y contexto de actuación.

8 Destaca el caso de la ciudad de Toluca, capital del estado de México en franco proceso de metropolización, cuya dinámica ha sido normativizada desde 1985 por cinco planes que se han limitado a actualizar estadísticamente indicadores sociodemográficos, sin preocuparse del replanteamiento de estrategias o políticas de desarrollo para enfrentar los efectos de la compleja dinámica de la ciudad.

Referencias bibliográficas

- ALEXANDER, E. (1997). "A mile or a millimeter? Measuring the planning theory and practice gap". *Environmental and Planning B: Planning and Design*. Vol. 24. Núm. 1: 3-6.
- (2000). "After Rationality: Towards a Contingency Theory for Planning". En: S. Mandelbaum; L. Mazza y R. Burchell (eds.). *Explorations in Planning Theory*. Nueva Jersey: Center for Urban Policy Research.
- ALLMENDINGER, P. (2001). *Planning in Postmodern Times*. Londres y Nueva York: Routledge.
- ALLMENDINGER, P. y M. Tewdwr-Jones (1998). "Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning". *Environmental and Planning A*. Vol. 30 Núm.9: 1975-1989.
- (eds.) (2002). *Planning Futures. New directions for Planning Theory*. Londres y Nueva York: Routledge.
- BEAUREGARD, R. (2002). "Between modernity and postmodernity: the ambiguous position of US planning". En: S. Campbell y S. Fainstein (eds.). *Planning Theory*. Oxford: Blackwell Publishing.
- FAINSTEIN, S. (2000). "New Directions in Planning Theory". *Urban Affairs Review*. Vol. 35. Núm. 4: 451-478.
- (2010). *The Just City*. Nueva York: Cornell University Press.
- FISCHLER, R. (2000). "Communicative Planning Theory. A Foucauldian Assessment". *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 19. Núm. 4: 358-368.
- FREESTONE, R. (2000). "Learning from Planning's Histories". En: *Urban Planning in a Changing World*. Londres: E & FN Spon.
- FRIEDMANN, J. (1992). "Planificación para el siglo XXI: El desafío del postmodernismo". *Eure*. Vol. XVIII. Núm. 55: 79-89.
- HALL, P. (2000). "The Centenary of Modern Planning". En: R. Freestone (ed.) *Urban Planning in a Changing World*. Londres: E & FN Spon.
- (2002). *Urban and Regional Planning*. Nueva York: Routledge.
- HEALEY, P. (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- (1998). "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning". *Environmental and Planning A*. Vol. 30. Núm. 9: 118-123.
- (2002). "Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory". En: S. Campbell y S. Fainstein (eds.). *Planning Theory*. Oxford: Blackwell Publishing.
- SAGER, T. (2013). *Reviving critical planning theory. Dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning*. Londres y Nueva York: Routledge.
- SANDERCOCK, L. (1998). *Towards Cosmopolis. Planning for multicultural cities*. Londres y Nueva York: Wiley.
- (2003). *Cosmopolis II. Mongrel Cities in the 21st century*. Londres y Nueva York: Ed. Continuum.
- TAYLOR, N. (2001). *Urban Planning Theory since 1945*. Londres: SAGE Publications.
- UN-HÁBITAT (2009). *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*. Londres: UK.
- YIFTACHEL, O. y M. Huxley (2000a). "Debating Dominance and Relevance: notes on the 'Communicative Turn' in Planning Theory". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 24. Núm. 4: 907-912.
- (2000b). "New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory". *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 19. Núm. 4: 333-342.