

México y la Nueva Agenda Urbana

HOJA DE RUTA CON TRAZOS INVISIBLES, [IN]CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN EL ESTADO DE MÉXICO¹

MEXICO AND THE NEW URBAN AGENDA.

Path with invisible strokes, institutional [in]capacities in the state of Mexico

MÉXICO E A NOVA AGENDA URBANA.

Folha da rota com traços invisíveis, [in]capacidades institucionais no Estado de México

Juan José Gutiérrez-Chaparro

Doctor en Urbanismo

Universidad Autónoma del Estado de México

urbania_jj@hotmail.com Resúmen

Recibido: 7 de marzo de 2017

Aprobado: 29 de marzo de 2017

<https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n2.63133>

Resumen

La Nueva Agenda Urbana (NAU) establece un estándar global para el desarrollo urbano que exige repensar la forma de planificar y gestionar las ciudades. Asimismo, demanda nuevas regulaciones e instancias para promover sistemas de ciudades sólidos que reconozcan relaciones funcionales y de dependencia entre sus distintos tipos de asentamientos, y la necesidad de incorporar en la planeación urbana un enfoque de gestión integral, avanzando hacia ciudades competitivas, sostenibles y compactas.

El artículo se pregunta si los marcos de actuación, las instituciones y los instrumentos para el desarrollo urbano en México favorecen la implementación de la NAU. El alcance de esta iniciativa global se encuentra condicionado y los retos son mayores que las posibilidades, al menos en el estado de México.

La discusión tiene como base principal la experiencia acumulada del Programa Hábitat, independientemente del carácter político o ideológico de sus orientaciones, porque ofrece una línea de discusión crítica y reflexiva que contrasta con las acciones limitadas de reforma institucional, instrumental y conceptual de la planeación urbana mexicana.

Palabras clave: planeación urbana, gobierno urbano, Hábitat III, desarrollo urbano.

Abstract

The New Urban Agenda (NUA) establishes a global standard for the urban development which demands to reconsider the way we plan and manage the cities. It also requires of new regulations and instances to promote solid systems of cities which recognize functional relationships and of dependency among their different type of settlements, and the need to incorporate in the schemes of urban planning an approach of integrated management moving forward to competitive, sustainable and compact cities

The article questions if the acting frameworks, institutions and elements for urban development in Mexico favor the implementation of the NEU. The scope of this global initiative is conditioned and the challenges are even greater than the possibilities themselves, at least in Mexico State.

The discussion is mainly based on the accumulated experience of the Habitat Program, regardless of its political or ideological orientations, because it offers a line of critical and reflective discussion which contrasts with the limited actions of institutional, instrumental and conceptual reform of the Mexican urban planning.

Key words: urban planning, urban government, Habitat III, urban development.

Resumo

A Nova Agenda Urbana estabelece um padrão global para o desenvolvimento urbano que exige repensar a forma de planejar e gestar as cidades. De igual forma, demanda novas regulações e instâncias para promover os sistemas de cidades sólidos que reconheçam as relações funcionais e dependência entre os seus distintos tipos de assentamentos, e a necessidade de incorporar nos esquemas de planejamento urbano um enfoque de gestão integral, avançando para cidades competitivas, sustentáveis e compactas.

O artigo questiona se os quadros de atuação, instituições e elementos para o desenvolvimento urbano no México favorecem a implementação do NAU. O alcance desta iniciativa global está condicionado e os desafios são maiores que as possibilidades, pelo menos no Estado do México.

A discussão tem como principal eixo a experiência acumulada do Programa Hábitat, independientemente do caráter político ou ideológico das suas orientações, porque oferece uma linha de discussão crítica e reflexiva que contrasta com as limitadas ações da reforma institucional, instrumental e conceitual do planejamento urbano mexicano.

Palavras-chave: planejamento urbano; governo urbano; Hábitat III; desenvolvimento urbano.

¹ Este trabajo presenta una parte de los resultados finales del proyecto de investigación No. 154709, "La Planeación Urbana en el estado de México: crítica y tendencias emergentes desde el campo de la Teoría. Alternativas reformistas para la acción", que contó con el apoyo del Conacyt, México.

Pautas de abordaje

México ha sido un protagonista activo en la escena internacional relacionada con los asentamientos humanos como respuesta a la convocatoria de las Naciones Unidas que, desde hace cuatro décadas, promueve las Conferencias Hábitat con el propósito de fortalecer el compromiso global a favor del desarrollo urbano sostenible. Las declaraciones y compromisos de Vancouver (1976) y de Estambul (1996) han quedado atrás, y ahora nos situamos en los compromisos adquiridos en Quito (2016) con la Nueva Agenda Urbana (NAU), cuyos principios revelan la estrategia del desarrollo urbano global para las siguientes décadas.

Cada Conferencia planteó su propia Agenda, y no hay duda de que entre una y otra fueron asumiendo retos y compromisos incumplidos por su antecesora. Esta y otras situaciones quedan claras en el *Manifiesto por un Hábitat 3 Alternativo* (Borja y Carrión, 2016) y en los *Quito Papers* (Scruggs, 2016) cuando desde diferentes perspectivas se cuestiona el cumplimiento de los compromisos de la NAU, objetando la eficacia e imparcialidad de acción de las instituciones, o bien, la vigencia del conocimiento que sostiene las iniciativas. En el trabajo se reconocen posturas alternativas y se examinan los aportes del Programa Hábitat porque desde la diversidad se abre un espacio de crítica y análisis sobre lo realizado en esta materia. Ese es nuestro punto de partida.

Como las Conferencias previas, Hábitat III definió un momento de coyuntura para el desarrollo urbano de México motivando la revisión, actualización y ajuste del andamiaje institucional según veremos más adelante. En especial, se destaca el año 1976 porque, en coincidencia con Hábitat I, se sientan las bases para la institucionalización de la Planeación Urbana (PLU) en nuestro país. Se expide la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1976) que tuvo por objeto establecer la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos a nivel nacional, y se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), institución encargada de formular y conducir la Política Nacional de Asentamientos Humanos con atribuciones de carácter normativo y con capacidad para ejercer recursos de inversión.

Hábitat II significó para México la consolidación de diversas acciones en materia de planeación y administración de los asentamientos humanos que habían sido emprendidas desde finales de la década de 1980, las cuales se reportan en el informe correspondiente y que se desprende de un gran esfuerzo participativo para su elaboración. Se destaca la integración del Sistema Nacional de Planes de Desarrollo Urbano, el fortalecimiento de las competencias locales en la materia y el impulso de una reforma urbana nacional a principios de los noventa del siglo veinte (SEDESOL, 1996).

Situados en Hábitat III, la Conferencia marca nuevamente un parteaguas porque mientras se llevaban a cabo los trabajos en Quito, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se encontraba en las últimas fases de discusión en el Senado de la República. Esta Ley fue aprobada a finales de noviembre de 2016 después de al menos diez años de haberse iniciado los trabajos (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016).

Juan José Gutiérrez-Chaparro

Doctor en Urbanismo, investigador nacional nivel II de Conacyt-México adscrito a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México en Toluca. Es líder del cuerpo académico "Comunidades y Procesos Territoriales" y ha sido responsable de proyectos de investigación donde el común denominador ha sido explorar alternativas para la renovación de la planeación urbana desde una perspectiva teórica, crítica e histórica. También explora las transformaciones del paradigma de la planeación urbana mexicana.

Sin ser exhaustivos en este horizonte retrospectivo de cuatro décadas, las Conferencias Hábitat han tenido un impacto significativo para el desarrollo urbano de México, primero, al institucionalizarse el ejercicio de la PLU al amparo de un marco jurídico especializado y conducida desde instituciones creadas exprofeso y, segundo, hoy contamos con una nueva Ley² con la que sin duda se buscan superar condiciones acumuladas de los últimos años.

En efecto, la complejidad del proceso de urbanización nacional ha motivado diversas iniciativas de impacto diferenciado como las que se compilan en el *Reporte Nacional de México. Hábitat III*, publicado en 2015 como parte de los trabajos rumbo a Hábitat III. Del diagnóstico y acciones nos interesa destacar que a nivel Federal, en México se delinean estrategias para el desarrollo de un nuevo modelo de ciudad 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 (Estados Unidos de México, 2015).

No obstante, hay evidencias que contradicen los esfuerzos y las iniciativas que se han promovido en México no solo por la coyuntura de Hábitat III, ya que la dinámica de la urbanización nacional revela la ausencia de un control efectivo del desarrollo urbano provocado por el abandono del Estado, la ausencia de políticas efectivas y el debilitamiento progresivo del aparato institucional vinculado con el territorio.

Con base en estas reflexiones y considerando que el llamado de las Naciones Unidas exige instituciones sólidas para la transición urbana del siglo XXI nos preguntamos si los marcos de actuación y las instituciones para el desarrollo urbano en México están preparadas para la implementación de la NAU. Desde nuestro punto de vista los retos son mayores que las posibilidades y el alcance de esta iniciativa global se encuentra condicionada por múltiples factores.

Este es el supuesto que nuestro trabajo habrá de comprobar con el estado de México, como caso de estudio, seleccionado entre otras razones por las altas tasas de urbanización que lo sitúan como la entidad más poblada de la nación, porque comparte con la Ciudad de México la principal concentración metropolitana del país en la que habitan más de veinte millones de personas y porque junto con los estados de Jalisco en el occidente, Nuevo León en el norte y la Ciudad de México en el centro, es uno de los estados más dinámicos en materia económica a nivel nacional.

La estrategia metodológica considera dos momentos principales. En el primero se reflexiona sobre el proceso de construcción y los principales rasgos de la NAU, para enfocarnos en el análisis específico de las directrices de transformación de la PLU 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 abren un espacio de crítica y análisis sobre lo realizado en la materia en nuestro país.

En el segundo momento se analiza la génesis de la experiencia institucional del desarrollo urbano mexicano. Se enfatiza en el caso del estado de México y se documenta su experiencia, tanto institucional como normativa e instrumental, como base para demostrar el desmantelamiento progresivo de las instituciones asociadas al desarrollo urbano, por lo que la capacidad pública para asumir compromisos derivados de la NAU es muy limitada.

Nuestra hoja de ruta en el camino hacia la NAU adolece de trazos firmes porque la realidad de nuestras instituciones revela limitantes estructurales que no han podido superarse, condicionando el cumplimiento de los compromisos de la NAU debido, entre otras razones, a la inercia de la actuación institucional y a la obsolescencia instrumental. Esa situación inherente a la lógica de nuestras instituciones se trata de expresar metafóricamente en el título de este trabajo cuando se habla de trazos invisibles, porque el discurso en la escena internacional contrasta con las evidencias que se presentan en el sentido de que no se identifican rutas ni caminos, en cambio, a la incapacidad de las instituciones responsables del desarrollo urbano, se suma el reto de encarar la agudización del proceso de urbanización que caracteriza a las ciudades en la segunda década del siglo XXI.

La Nueva Agenda Urbana

Su proceso

El Foro Urbano Mundial celebrado en Medellín (2014) es una de las coyunturas más visibles que marcan el inicio del camino hacia la construcción de la NAU. En seguimiento a esta iniciativa, a partir de ese año comienzan las reuniones de los Comités Preparatorios rumbo a Hábitat III (PrepCom, por sus siglas en inglés), y como parte de este proceso, también se llevaron a cabo siete reuniones temáticas y cuatro reuniones regionales que tuvieron como propósito facilitar la participación del conjunto de ciudades del mundo.

Las declaraciones de estas reuniones fueron el insumo principal para definir el borrador de la NAU, conocido como el documento *Zero Draft*, que fuera discutido en la tercera reunión PrepCom en julio de 2016 (ONU-Habitat, 2016c). Con ello se finalizó el proceso definido por las Naciones Unidas para presentar la NAU, en cuyos preceptos 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” (ONU, 2015)³.

La NAU (ONU-Habitat, 2016b) 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. Los cinco puntos que le siguen consideran la Visión, Principios y Compromisos compartidos, destacando el

2 Al margen de las iniciativas asociadas con las Conferencias Hábitat, es importante mencionar que el 5 de febrero de 2017 fue aprobada la Constitución de la Ciudad de México (CDMX). Considerada la más joven de Latinoamérica, otorga a los habitantes de la ciudad un conjunto de derechos fundamentales vanguardistas, entre los que se destaca el derecho a la ciudad.

3 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 que enfrenta el mundo.

compromiso de transitar hacia un cambio de paradigma que reconozca la rectoría de los gobiernos nacionales en la pretensión del desarrollo urbano sostenible y, que a través de instituciones sólidas, reoriente la manera en que planificamos la ciudad.

El Llamado para la Acción se expresa en los siguientes siete puntos, y demanda la participación colectiva y el compromiso político para alcanzar lo que la NAU se propone. Así, se plantean tres Compromisos Transformadores: el primero, desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y la eliminación de la pobreza (18 puntos), el segundo, prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos (20 puntos), y el tercero, desarrollo urbano ambientalmente sostenible y resiliente (18 puntos).

De los Compromisos, las siguientes constataciones de la NAU 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 y de un sistema de planeación del desarrollo urbano renovado que favorezca la participación.

Los ejes para la Implementación de la NAU son tres: el primero, Construyendo la estructura de Gobernanza Urbana, establece un marco normativo de soporte (ocho puntos), el segundo, es la Planeación y Gestión del Desarrollo Urbano (33 puntos), mientras que el tercero, Medios de Implementación (35 puntos), describe una serie de estrategias, pautas y medios para la implementación efectiva y progresiva de la NAU. Los últimos quince puntos se refieren al seguimiento, y a la revisión periódica de los alcances y logros en la implementación de la Nueva Agenda.

Aquí nos interesa subrayar lo respectivo con la gobernanza urbana, cuyas constataciones se relacionan directamente con las capacidades institucionales y los marcos de actuación para el desarrollo urbano. En efecto, se destaca la necesidad de fortalecer a las autoridades e instancias vinculadas con el desarrollo urbano, y promover el diseño de políticas urbanas inclusivas, factibles y participativas. Se busca la implementación efectiva de Planes de Desarrollo Urbano en apego a marcos normativos institucionales, cuyas directrices deberán acercarse a los principios de la NAU.

Asimismo, en la búsqueda de una gestión eficiente en las constataciones se manifiesta el compromiso de los gobiernos nacionales con el fortalecimiento de las capacidades de los diferentes niveles de gobierno urbano para el impulso de un estilo de planeación integral y flexible, de tal manera que los Planes se constituyan efectivamente en instrumentos de conducción del cambio. En paralelo, también se considera el impulso de políticas que respalden desde la autoridad pública la acción planificadora.

La importancia de reafirmar el papel de la PLU como medio de conducción del cambio enfatiza la necesidad de trabajar en el desarrollo de políticas urbanas adecuadas, así como en reformas al marco legal e institucional 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.

Las Directrices y el cambio necesario en la institucionalidad del desarrollo urbano

En el *Reporte global sobre asentamientos humanos 2009*⁴ se revela la necesidad de una evaluación y revisión de los supuestos y fundamentos de la PLU del siglo XXI, porque se reconoce que ha cambiado poco y que en países en desarrollo, como el nuestro, la perspectiva tradicional persiste. Por ello hace un llamado a iniciar un proceso de reflexión sobre los alcances del modelo vigente con el propósito de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano (ONU-Habitat, 2009).

Al respecto, de entre los temas sugeridos en el *Reporte* se destaca la necesidad de incorporar en la PLU variables asociadas a los cambios institucionales relacionados con la gobernanza y el cambio de roles de los gobiernos locales, en tanto cualquier medida de reforma de los instrumentos de conducción del desarrollo urbano tendría mayores posibilidades de concretarse desde las instancias para la toma de decisiones de (ONU-Habitat, 2009).

Esta línea de reflexión se fortalece con otras publicaciones de Naciones Unidas pero, sin duda, de las lecciones aprendidas se destacan las *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial* publicadas en 2015 (ONU-Habitat, 2015). Estas son consideradas como un marco de referencia para la planeación, pero además, se constituyen como parte de los criterios fundamentales de la NAU⁵ en el rubro de Planeación y Gestión del Desarrollo Urbano.

Las *Directrices* se estructuran en cuatro ejes principales⁶ de los que se derivan doce principios, y se advierte que la implementación exitosa de los Planes va acompañada de una fuerte voluntad política promotora de normas y esquemas transparentes que favorezca la participación de actores diversos y de la sociedad organizada. Independientemente de su implementación, en las *Directrices* se enfatiza el acompañamiento político y la necesidad de un marco jurídico sólido para el desarrollo urbano (ONU-Habitat, 2015).

Se asignan funciones diferenciadas por cada nivel de gobierno, siendo el nivel nacional el responsable de la Política Urbana general. Le corresponde la elaboración de marcos jurídicos e institucionales que conduzcan de forma efectiva la Política, se destacan funciones de vinculación y coordinación entre los diferentes tipos de Planes, y su correspondiente acompañamiento normativo. Sin ser restrictivas, estas funciones implican un fortalecimiento permanente de las autoridades locales para garantizar la aplicación de normas e instrumentos.

Se especifican tareas y responsabilidades para los diferentes ámbitos de la gestión pública en la ciudad. De manera transversal, la PLU es considerada como un instrumento fundamental para alcanzar los propósitos globales de estas *Directrices* y el medio para

4 Se hace referencia al título del documento en español, aunque en la bibliografía está citado en inglés. Esto debe ser tenido en cuenta para varios textos de ONU-Habitat.

5 El punto 93 de la NAU establece que los principios y estrategias contenidos en las *Directrices* son el eje orientador global de la PLU durante las siguientes décadas.

6 1) Política y gobierno urbano, 2) planeación urbana para el desarrollo sostenible, 3) componentes de la planeación urbana e 4) implementación de la planeación urbana.

concretar la Política. Se alude la estricta observancia y aplicación de Planes en todos sus niveles, precisando al mismo tiempo que su cumplimiento requiere del liderazgo y la voluntad política, de marcos jurídicos e institucionales adecuados, de una gestión eficiente, de una cada vez mayor y mejor coordinación, y de la más amplia participación de la sociedad civil.

Siguiendo esta línea de reflexión, sentar las bases para la adopción de la NAU requiere de instituciones sólidas, eficientes y transparentes, así como de marcos jurídicos y demás instrumentos normativos que se adecúen a esas exigencias. Como resultado de estos esfuerzos, que sin duda recaen en la esfera institucional, conviene reiterar que la PLU es fundamental para esa reinversión y debemos transitar hacia sistemas de planeación renovados, democráticos, participativos, incluyentes, transparentes, continuos y flexibles en lugar de la visión unilateral, rígida y prohibitiva de la perspectiva tradicional.⁷

México y sus instituciones para el desarrollo urbano

Entre el discurso y la realidad

México manifestó estar preparado para asumir los compromisos derivados de la Conferencia Hábitat III según se constata en el *Reporte Nacional de México. Hábitat III* (Estados Unidos de México, 2015), en el que, entre otras evidencias, se declara que en nuestro país se delinearán estrategias para el desarrollo de un nuevo modelo de ciudad. Ellas están contenidas en diversos instrumentos de planeación⁸ en los que se establecen las bases para el desarrollo nacional, siendo las ciudades y zonas metropolitanas el eje central de acción, y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) la instancia rectora del proceso.

En particular, las líneas de acción del conjunto de instrumentos buscan encauzar y articular esfuerzos de los distintos actores en el desarrollo urbano a partir de seis grandes temas:

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 y
6. Consolidar la Política Nacional de Desarrollo Regional a partir de vocaciones potencialidades económicas locales (Estados Unidos de México, 2015: 21).

No obstante, en *The evolution of national urban policies. A global overview* (ONU-Habitat, 2014) los resultados para México revelan que los desafíos principales para nuestro país en materia de PLU y desarrollo urbano se relacionan con:

- Marco jurídico obsoleto.
- Instituciones rígidas e inadecuadas 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.

Aunque en ese documento 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, entre otras razones, por las deficiencias institucionales especialmente del gobierno local. De ahí que, al menos desde la perspectiva del Programa Hábitat, la nueva Política requiere de una estructura institucional diferente para alinear las políticas y hacer cumplir la NAU (ONU-Habitat, 2014).

Un diagnóstico semejante se presentó en el Índice de *Prosperidad Urbana en la República Mexicana* dado a conocer en Quito, que reconoce que al interior de las ciudades mexicanas persisten retos de distinto tipo, magnitud e impacto pero que invariablemente afectan nuestras perspectivas para avanzar hacia estadios de prosperidad, según lo que se plantea en la iniciativa del Programa Hábitat para las ciudades del mundo (ONU-Habitat, 2016d).

Esa situación ha sido argumentada en el pasado reciente desde diferentes puntos de vista. Aquí destacamos el trabajo de Iracheta (2013) cuando comenta que la crisis urbana que enfrenta México es el resultado de tres décadas de abandono gubernamental que ha marginado la PLU, provocando que las ciudades crezcan sin control. Frente a la pregunta ¿qué se ha hecho o dejado de hacer? compartimos el argumento de Iracheta cuando afirma que la respuesta está en la ausencia de una política sistemática, coherente y de largo plazo para el control y orientación del crecimiento.

7 El reporte *Ciudades del Mundo 2016* introduce la noción de ciudad planeada como una forma de entender la racionalidad del modernismo en la PLU y, en contraste, la noción de ciudad que planea en la que se expresan las aspiraciones del nuevo modelo fundamentado en la racionalidad comunicativa como base para la acción planificadora (ONU-Habitat, 2016e).

8 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 y Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste.

Incluso, en el trabajo de Hiernaux y Torres (2008: 114) se advierte que durante los tres últimos sexenios del siglo pasado “la voluntad de intervención en el territorio se vuelve cada vez más raquílica” y agregan que “lo que será efectivamente abandonado en forma radical es la intención de una intervención sobre el territorio de carácter integral”.

La institucionalidad del desarrollo urbano: génesis y desmantelamiento progresivo

La preocupación por los efectos del proceso acelerado de urbanización favoreció el impulso de diversas iniciativas a partir de la década de 1970 cuando se manifiesta un marcado interés del Estado por sentar las bases jurídicas para su intervención en el territorio, lo que se concretaría con la expedición de diversos ordenamientos y la creación de diferentes instancias vinculadas con el desarrollo urbano. Sin embargo, no hay duda de que la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1976) y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) se constituyen como las iniciativas más importantes y son consideradas como un hito en la historia de la PLU en México.

En coincidencia con la Conferencia Hábitat I, en 1976 fue expedida la LGAH marcando el inicio de la institucionalización de la PLU en México, creándose algunos meses después la SAHOP como instancia encargada de ejecutar las disposiciones de la Ley. En especial, se destaca la creación del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano como instrumento aglutinador del conjunto de Planes de Desarrollo Urbano previstos en la Ley con el propósito común de alcanzar el desarrollo armónico e integral del país (SAHOP, 1979).

En el marco de este propósito nacional, uno de los principales logros lo constituye la elaboración del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978, considerado como el instrumento de planeación global por el que se institucionaliza la acción del Estado en materia de organización del territorio. Como parte de las disposiciones de este instrumento, se destaca que para 1981 se concluyeron 2.377 Planes Municipales de Desarrollo Urbano que dieron cobertura a todos los municipios y las principales ciudades del país bajo la rectoría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Aguilar, 1995).

Por su indiscutible influencia en la PLU mexicana, es importante mencionar que la SAHOP diseñó el *Manual para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de centros de población* como un instrumento para homologar el proceso de elaboración, instrumentación y operación de los Planes. El documento definió una estructura común para todos los Planes del país que hasta el día de hoy es posible observar y promovió su elaboración en todo el territorio nacional bajo un sistema metodológico común (SAHOP, 1982).

Puntualmente, de la SAHOP se destacan acciones como el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano que armonizó las actividades relacionadas con el desarrollo urbano entre los diferentes niveles de gobierno, un conjunto de Planes de Desarrollo Urbano como la expresión legal y operativa de ese Sistema, un lenguaje común y una metodología propia, y una política que procuró modificar la inercia del crecimiento urbano del país.

No obstante, en 1982 la SAHOP desaparece y sus atribuciones fueron retomadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) sin reportar ejercicios que pudieran reemplazar los logros alcanzados por su antecesora. La SEDUE operó durante los siguientes diez años hasta que en 1992 fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dependencia orientada a promover una nueva política de combate a la pobreza que relegó la conducción del desarrollo urbano hasta ser prácticamente inexistente (Ziccardi, 1995).

A pesar de que la institucionalidad para el desarrollo urbano nacional se debilitaba paulatinamente, en los años previos a Hábitat II se modificó el Artículo 115 de la Constitución que otorgaba al municipio nuevas atribuciones que fortalecían la acción local en materia de desarrollo urbano (Estados Unidos de México, 1983), lo cual se concretaría en las modificaciones a la LGAH en 1993, en la que además, se establecía un vínculo muy claro entre la cuestión urbana, el equilibrio ecológico y la protección ambiental.

También en esos años se promueve la llamada Reforma Urbana, cuya esencia fue atender las causas y efectos de la urbanización para elevar la calidad de vida de la población. En 1992 la SEDESOL diseñó y puso en marcha el Programa de 100 Ciudades como una estrategia federal orientada al fortalecimiento de las ciudades medias (Soberanes, 1993).

De cualquier forma, en los años posteriores a la Conferencia Hábitat II de 1996, México no contaría con las mismas capacidades institucionales para hacer frente a los compromisos adquiridos. A partir de la década de 1990, Garza (2003: 87) argumenta que

ante la ineficiencia de los ejercicios de planeación, la implantación del modelo neoliberal que relega las cuestiones territoriales incorporadas en el modelo sustitutivo, y la concentración de las acciones gubernamentales en paliar los efectos de la crisis y el impacto de la apertura comercial, se oyen doblar las campanas que anuncian la muerte de la institucionalización de la planeación territorial en México iniciada en los años setenta.

En el mismo sentido, Iracheta (2013: 198) coincide en señalar que en ese periodo el Estado fue desmantelado, debilitando su función planificadora del territorio y que a partir del año 2000 “se llegó al límite de marginación de la política territorial, al desmembrar el último reducto de coordinación de las acciones públicas y sociales en el territorio, que se ubicaba en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda” dependiente de la SEDESOL.

Después de casi dos décadas de ausencia del Gobierno Federal en materia de desarrollo urbano, en 2013 el Estado busca recuperar la rectoría del territorio y crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), dependencia de la que no se cuenta con evidencias consistentes salvo haber promovido junto con otras instancias la aprobación reciente de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en noviembre de 2016 (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016). Su publicación oficial reciente no permite evaluar su impacto, sin embargo, además de la expectativa de su aplicación en el futuro inmediato, esta Ley se distingue por la

actualidad de su diseño normativo, en el que destacan principios renovados como el derecho a la ciudad.

La SEDATU es responsable de la Política Nacional Urbana y de Vivienda a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y de la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda articulando las acciones de la Política de Vivienda con las del Desarrollo Urbano. Entre otros organismos sectorizados y coordinados por esta Secretaría, está la Comisión Nacional de Vivienda que opera la Política de Vivienda, destacando acciones asociadas con la construcción de vivienda nueva en todo el país.

Estas acciones se han caracterizado por estar desvinculadas de los instrumentos y de las normas del Desarrollo Urbano de los tres niveles de gobierno, provocando el surgimiento de grandes áreas habitacionales alejadas de los centros urbanos consolidados y de las fuentes de trabajo, agudizando la dispersión y fragmentación de la ciudad, y alentando la inseguridad del entorno urbano. Esta situación revela el fracaso de la Política Urbana y de Vivienda en México, la cual, no ha logrado revertir el fenómeno de las viviendas abandonadas en el país que, al menos para 2010, llegaba a cerca de cinco millones, 14% del total de las viviendas (INEGI, 2010).

La Política Urbana y de Vivienda actual se sustenta en el número de casas construidas más no en las realmente habitadas que, por su calidad, contribuyen a elevar el nivel de vida de sus habitantes. Esta situación no es más que el reflejo de la financiarización de la urbanización que agudiza las disparidades e inequidades territoriales en un sentido inverso a las pretensiones de los Objetivos del Desarrollo Sostenible y de la propia NAU: “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ONU, 2015).

El estado de México: una experiencia sin dirección

En la ciudad de Toluca, capital del estado de México,⁹ se llevó a cabo en 2016 la reunión regional para América Latina y el Caribe rumbo a Hábitat III. En la *Declaración de Toluca* se anticipaba que la PLU se constituye en uno de los elementos clave de la NAU y, 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 por medio de la promoción de acciones orientadas a la sostenibilidad (ONU-Habitat, 2016a).

Sin embargo, a pesar de haber sido sede de esta reunión, a la fecha no se documentan acciones de coyuntura en el estado de México, ni en Toluca. Llama la atención que ni las declaraciones, ni los participantes, ni los temas discutidos y tampoco la cobertura global de la reunión provocaran reacciones en los diferentes sectores involucrados con el desarrollo urbano del estado de México.

9 Con una población superior a los diez y seis millones de habitantes (85% urbana), el estado de México es la entidad más poblada del país.

Impulso y deslizamiento progresivo

La experiencia del estado de México se remonta a 1942 con la expedición de la primera Ley de Planificación del Estado, aunque fue en 1969 cuando se vuelve notorio el impulso de la naciente PLU con la creación del Instituto Acción Urbana e Integración Social (AURIS) como una experiencia pionera a nivel nacional que, en opinión de Aguilar (1995), influyó notablemente en lo que años más tarde sería la SAHOP a nivel federal.

El Instituto fue una institución innovadora para el análisis y el estudio de los problemas urbanos, elaborando estudios de diversa índole dirigidos a atender el crecimiento de comienzos de la década de 1970. No obstante, el AURIS tuvo que enfrentar una situación de urbanización acelerada que finalmente lo rebasó, provocando su transformación paulatina hasta llegar a su desaparición (Iracheta, 2004).

A semejanza de lo sucedido a nivel nacional, a comienzos de la década 1980 se institucionaliza la PLU en el Estado con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SEDUOP) y la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM) en 1983. La Secretaría fue creada con una estructura orgánica de importancia estratégica debido, fundamentalmente, al manejo de cuatro subsectores básicos para el desarrollo estatal: Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras Públicas, Comunicaciones y Transportes, y Ecología.

La SEDUOP opera bajo este esquema al menos hasta 1990. No obstante, un año más tarde se crean las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, y la de Ecología a partir de una desincorporación de funciones de la SEDUOP, lo que provoca su debilitamiento. En 1993 se expide la nueva LAHEM que definía, entre otras líneas prioritarias, el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano.

El Sector Desarrollo Urbano mostraba un comportamiento sostenido, sin embargo, en 1995 se presenta otra modificación a la estructura de la SEDUOP en la que su ámbito de acción y responsabilidad se restringe nuevamente. La Secretaría vería disminuida su importancia como instancia para la conducción del proceso de urbanización, lo cual, entre otros efectos, se manifestó en la pérdida de vigencia de los distintos Planes hacia finales del año 2000.

El comienzo del siglo XXI no significó un nuevo aliento para el Sector Desarrollo Urbano, por el contrario, las postrimerías de la ya debilitada Secretaría fueron evidentes cuando a finales del año 2002 la SEDUOP desaparece y se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).

Pero una reforma jurídica importante que incidió directamente en el proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano le da un nuevo aliento. 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”, que entró en vigor el 13 de marzo de 2001 (Gobierno del Estado de México, 2001), sustituye la LAHEM de 1993. De acuerdo con sus disposiciones, entre los años 2001 y 2002 se genera un pro-

ceso intenso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano, no obstante, la realidad actual en el estado de México demuestra que en el ejercicio de la PLU persisten situaciones adversas y que la oportunidad de avanzar en la materia a partir de la coyuntura definida por esta reforma jurídica no fue aprovechada.

El sector continúa debilitándose cuando en diciembre de 2005 se simplifica la denominación de la SEDUVI por la de Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDU) y, al menos durante los dos años siguientes, la SEDU es sujeta de cambios y modificaciones en su estructura y funciones sin documentarse avances significativos en ninguno de sus cada vez más limitados ámbitos de acción.

La paradoja final de este relato que nos ilustra con claridad el debilitamiento progresivo del desarrollo urbano y sus instituciones ocurre a finales de 2014 cuando, por decreto, la SEDU absorbe las atribuciones de la entonces Secretaría de Desarrollo Metropolitano y se crea a partir de ese momento la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano actual.

Epílogo

En este escenario no encontramos trazos firmes en nuestra hoja de ruta hacia la NAU. Con los años vemos cambios en la denominación y objeto en las instituciones responsables del desarrollo urbano, con lo que se marginan progresivamente las funciones del Estado en este ámbito. Retomando la pregunta inicial de este trabajo en la que nos planteábamos si los marcos de actuación y las instituciones para el desarrollo urbano en México favorecen la implementación de la Nueva Agenda Urbana la respuesta es negativa y, efectivamente, el discurso en la escena internacional contrasta con las evidencias que han sido expuestas.

Tratar de revertir la situación presentada aquí es una tarea compleja, sin embargo, desde nuestro punto de vista la adopción de la NAU es posible desde una de las tantas aristas del complejo andamiaje institucional para el desarrollo urbano: sus instrumentos.

Partimos de la tesis de John Friedmann (1987) con respecto al binomio conocimiento-acción en el dominio público, en la que se asume que la acción debe ser socialmente pertinente como

medio de transformación, mientras que el conocimiento debe corresponder a una acción pública eficaz. Conocimiento y acción en el territorio nos remite a la PLU, pero no aquella del Plan Maestro como producto de la racionalidad instrumental, sino a otra que se basa en un Plan de Acción y en la visión colectiva siguiendo los postulados de la racionalidad comunicativa.¹⁰

Como se anticipaba en el apartado sobre las directrices y el cambio necesario en la institucionalidad del desarrollo urbano, el punto 93 de la NAU declara que los principios y estrategias contenidos en las *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial* se constituyen como el eje orientador global de la PLU durante las siguientes décadas (ONU-Habitat, 2015), y del análisis que se deriva de estas y otras orientaciones se advierte que el nuevo estilo de PLU asociado a las pretensiones de la NAU está basado, sin duda, en los principios de la racionalidad comunicativa.

En estos términos, partimos del supuesto de que las posibilidades de adopción de la NAU en el estado de México son muy limitadas porque la complejidad y obsolescencia normativa que soporta la conducción del desarrollo urbano en la entidad condiciona la acción. El Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano vigente tiene inconsistencias, además de un alineamiento limitado con instrumentos de orden superior, y no se registran evidencias de alguna reforma política e instrumental de coyuntura.

Si la PLU es considerada como un componente de la NAU que tiene como objetivo “reinventar” el modelo de ciudad del Siglo XXI (ONU-Habitat, 2016e), nuestros Planes de Desarrollo Urbano tienen debilidades normativas y metodológicas profundas que los condicionan en su papel de conducción, transformación y acción para lograr un cambio transformador según la expectativa internacional.

Así planteado, el reto está en [re]construir las nociones de conocimiento y acción, siendo desde el conocimiento que habremos de explorar posibilidades de reforma de la PLU.

10 Con base en los postulados de Habermas, los componentes principales de este enfoque de planeación han sido propuestos por autores como Patsy Healey y John Forester quienes, a su vez, junto con otros, son precursores del modelo de la planeación comunicativa, considerado como el paradigma emergente de la teoría de planeación.

Bibliografía

- AGUILAR, J. A. (1995). *Ramírez Vázquez en el urbanismo*. México: Instituto Mexicano de Administración Urbana.
- BORJA, J. y CARRIÓN, F. (2016). *Reflexiones en torno al Manifiesto por un Hábitat 3 Alternativo*. Consultado en: <http://www.jordiborja.cat/manifiesto-habitat-alternativo/>
- CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (1976). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Consultado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976
- CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (2016, noviembre 28). *Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se reforma el Artículo 30. de la Ley de Planeación*. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf
- ESTADOS UNIDOS DE MÉXICO. (2015). *Reporte Nacional de México. Hábitat III*. México D.F.: Gobierno de la República.
- ESTADOS UNIDOS DE MÉXICO. (1983, febrero 2). *Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México D.F.: Presidencia de la República.
- FRIEDMANN, J. (1987). *Planning in the public domain: from knowledge to action*. New Jersey: Princeton University Press.
- GARZA, G. (2003). *La urbanización en México en el siglo XX*. México: El Colegio de México.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. (2001). *Código Administrativo del Estado de México*. Toluca: Gobierno del Estado de México. Consultado en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvigoo8.pdf>
- HIERNAUX, D. y TORRES, R. (2008). "Desarrollo territorial en México: un balance general". En: J. Delgadillo (coord.), *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. México: Universidad Autónoma de México, Plaza y Valdés, pp. 107-135.
- INEGI. (2010). *Censo de población y vivienda 2010*. México: Instituto Nacional de Estadística y de Geografía.
- IRACHETA, A. (2013). "México: hacia la reforma urbana". En: A. Iracheta (coord.), *Reflexiones sobre política urbana*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, pp. 187-214.
- IRACHETA, A. (2004). "Estado de México: la otra cara de la megaciudad". En: P. Ward, *México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002*. México: Porrúa, El Colegio Mexiquense, pp.491-603.
- ONU. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Consultado en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- ONU-HABITAT. (2016a). *Declaración de Toluca para Hábitat III. América Latina y el Caribe*. Consultado en: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/rt-meetings/e/d>
- ONU-HABITAT. (2016b). *Habitat III. New Urban Agenda*. Nairobi: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU-HABITAT. (2016c). *Habitat III. Zero Draft of the new urban agenda*. Consultado en: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>
- ONU-HABITAT. (2016d). *Índice de prosperidad urbana en la República Mexicana*. México: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU-HABITAT. (2016e). *Urbanización y desarrollo: futuros emergentes. Reporte ciudades del mundo 2016*. Nairobi: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU-HABITAT. (2015). *International guidelines on urban and territorial planning*. Nairobi: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU-HABITAT. (2014). *The evolution of national urban policies. A global overview*. Nairobi: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU-HABITAT. (2009). *Planning sustainable cities: global report on human settlements 2009*. London: Organización de las Naciones Unidas.
- SAHOP. (1982). *Planeación. Preparación al año 2000*. México: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- SAHOP. (1979). *Desarrollo urbano. México*. México: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- SCRUGGS, G. (2016). *The Quito Papers: an intellectual counterpoint to the New Urban Agenda*. Consultado en: <http://citiscopes.org/habitatIII/news/2016/10/quito-papers-intellectual-counterpoint-new-urban-agenda>
- SEDESOL (1996). *Informe nacional del Comité Preparatorio de México para la Conferencia Cumbre de las Naciones Unidas sobre las Ciudades (Hábitat III)*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- SOBERANES, J. L. (1993). *La Reforma Urbana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ZICCARDI, A. (1995). "Ciudades y municipios: su necesaria inclusión en la Agenda de los noventa". En: C. Bustamante (coord.), *Evaluación actual y propuesta para el desarrollo urbano en México*. México: UNAM-IIE, pp. 75-95.