

Is urban planning still viable?

Rivera Morales, Sergio

Sergio Rivera Morales sserg36@gmail.com
Universidad Autónoma del Estado de México,
México

Analéctica

Arkho Ediciones, Argentina
ISSN-e: 2591-5894
Periodicidad: Bimestral
vol. 9, núm. 60, 2023
revista@analectica.org

Recepción: 26 Julio 2023
Aprobación: 31 Agosto 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/251/2514742003/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10475531>

Resumen: Desde que se institucionalizó la planeación urbana en México en mayo de 1976 con la promulgación de la primera Ley General de Asentamientos Humanos, la planificación fue vista como la salida al problema de los asentamientos humanos de las grandes ciudades (Wario, 1998). Es innegable que desde entonces a la fecha se han hecho esfuerzos institucionales para mejorar el diseño, elaboración, planeación, instrumentación, ejecución y evaluación de los instrumentos de política del suelo y de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU). Todo ello ha permitido su mejoramiento en busca de controlar el suelo como elemento estratégico y clave del desarrollo urbano. Sin embargo, también resultan innegables los crecientes problemas urbanos que enfrentan actualmente muchas de las ciudades, especialmente en México. Esta situación invita a reflexionar ciertas circunstancias un poco más detalle.

Palabras clave: planeación urbana, México, desarrollo urbano.

Abstract: Since urban planning was institutionalized in Mexico in May 1976 with the promulgation of the first General Law of Human Settlements, planning was seen as the solution to the problem of human settlements in large cities (Wario, 1998). It is undeniable that since then to date institutional efforts have been made to improve the design, preparation, planning, instrumentation, execution and evaluation of land policy instruments and Municipal Urban Development Plans (PMDU). All of this has allowed its improvement in search of controlling the land as a strategic and key element of urban development. However, the growing urban problems that many cities currently face, especially in Mexico, are also undeniable. This situation invites us to reflect on certain circumstances in a little more detail.

Keywords: urban planning, Mexico, urban development.

Desde que se institucionalizó la planeación urbana en México en mayo de 1976 con la promulgación de la primera Ley General de Asentamientos Humanos, la planificación fue vista como la salida al problema de los asentamientos humanos de las grandes ciudades (Wario, 1998). Es innegable que desde entonces a la fecha se han hecho esfuerzos institucionales para mejorar el diseño, elaboración, planeación, instrumentación, ejecución y evaluación de los instrumentos de política del suelo y de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU). Todo ello ha permitido su mejoramiento en busca de controlar el suelo como elemento estratégico y clave del desarrollo urbano. Sin embargo, también resultan

innegables los crecientes problemas urbanos que enfrentan actualmente muchas de las ciudades, especialmente en México. Esta situación invita a reflexionar ciertas circunstancias un poco más detalle.

Dentro de los objetivos del Gobierno está la promoción del desarrollo y el bienestar. El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula como uno de sus objetivos el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana y que para ello se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. En este contexto, el desarrollo urbano es fundamental para dichos propósitos, pues aporta orden en la base territorial de las actividades humanas: el suelo. Este último a su vez, constituye el eje fundamental de la actuación urbanística pública y privada (Jiménez, 2007).

En su momento, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), definió al desarrollo urbano como:

“el proceso de adecuación y ordenamiento a través del ejercicio de la planificación de los aspectos físicos, económicos y ambientales. Alude a una intervención orientada de transformación cuantitativa y cualitativa de las condiciones de vida de la población, a la conservación y uso adecuado de los recursos naturales, así como al mejoramiento en la economía” (CONAPO, 2012:11).

Actualmente, el Artículo 3 fracción XIII de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) vigente desde 2016, define al desarrollo urbano como: el proceso de planeación y regulación de la Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población. Considerando lo anterior se puede afirmar que el desarrollo urbano constituye un concepto multidimensional que aspira a promover el bienestar social y económico desde la planeación y organización de las condiciones físicas-territoriales que soportan las diferentes actividades humanas.

De esta manera, la planeación urbana cobra gran relevancia como el instrumento específico que busca promover el desarrollo urbano a través de intervenir su elemento estratégico que es el suelo urbano, el cual además tiene una función social que se entiende como “la conexión entre el uso del suelo y el bien común, o el interés general y un principio de orden económico justo” (Monterrubio, 2019:176). Por ello la planeación urbana es considerada como la base jurídica de la intervención estatal sobre la propiedad del suelo y sus construcciones, cuyo fundamento constitucional, sobre todo basado en los artículos 26 y 27, es la búsqueda del equilibrio entre el interés público y la garantía del derecho a la propiedad privada (Monterrubio, 2019). Desde un ámbito local, la planeación urbana tiene fundamento en el artículo 115 fracción V constitucional y se expresa principalmente en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Estos documentos integran los principios, propósitos, políticas y acciones concretas que el gobierno municipal ha concertado para avanzar en la materia. En ellos la planeación y organización de la ocupación del suelo urbano es un tema central, resultando igualmente el suelo como un elemento estratégico para lograr los objetivos pretendidos. Esto no es casualidad,

pues a decir de autores como Iracheta (2006:119), quien controla el suelo, conduce el desarrollo urbano.

Sin embargo, precisamente esa aspiración resulta contrastante con los resultados obtenidos a la fecha, especialmente en las ciudades mexicanas, en donde son notorias las carencias de servicios públicos básicos de calidad, problemas de acceso al suelo urbano especialmente para la población de bajos recursos, baja capacidad de brindar una movilidad eficiente y una dudosa capacidad de armonizar sus procesos con el medio ambiente, entre otros aspectos negativos más que se detallan en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, 2021). Esto no es nuevo, pues autores como Jiménez (2007:49) ya afirmaban que en la mayor parte de los centros de población mexicanos se evidencian graves problemas de ordenación urbanística que, definitivamente, inciden negativamente en los fines y principios que rigen al sistema urbanístico. Por otra parte, se debe mencionar que dichas características urbanas no son consideradas exclusivas de México, pues se reconoce que el modelo de urbanización latinoamericano se ha caracterizado, entre otras cosas, por dramáticas desigualdades sociales, particularmente en el acceso a los servicios urbanos (Smolka y Furtado, 2001)[1], así como por el encarecimiento del suelo, sobre todo urbano, que se convirtió en una mercancía escasa que en México presenta altos niveles de especulación (Iracheta, 1997)[2], problemática que persiste actualmente tal como se expresa en la Política Nacional de Suelo emitida recientemente en el año 2020 por el Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) perteneciente a la SEDATU.

De esta manera, los contrastes entre los propósitos pretendidos y los resultados obtenidos con la planeación urbana no dejan de llamar la atención y de ser objeto de diversos estudios que buscan describirlos y explicarlos desde diferentes enfoques. Por ejemplo, para Gutiérrez (2009:56) las repercusiones sociales, económicas, ambientales y urbanas observadas en las ciudades Latinoamericanas son producto de un estilo de Planeación Urbana que denomina Urbanismo sin ciudad en el que afirma que persiste un divorcio entre las propuestas y las realidades y entre los impactos y sus soluciones. En este sentido, revisar la consistencia entre la planeación urbana, sus resultados y las expectativas políticas y sociales puestas en ella parece inaplazable.

Este escenario se vuelve todavía más complejo para la planeación urbana teniendo en cuenta que actualmente la aspiración es constituir ciudades compactas, resilientes, humanas, inclusivas, habitables, justas y equitativas que promuevan el desarrollo humano individual y colectivo de forma sustentable tal como se expresa en instrumentos internacionales promovidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como lo son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente el ODS 11[3], así como la llamada Nueva Agenda Urbana (ONU-Hábitat, 2016), que también enlista una serie de compromisos para alcanzar un desarrollo urbano sostenible[4]. Evidentemente de lo que se trata entonces es de promover el desarrollo urbano. Estas renovadas ideas de redefinición del sentido de las ciudades han permeado en todos los ámbitos de gobierno e inclusive en las expectativas sociales, lo que significa una mayor presión sobre la planeación urbana como el instrumento que puede concretar estas ideas y propósitos.

Frente a este contexto, resulta inevitable cuestionar la viabilidad y pertinencia de la planeación urbana que, en esencia, busca elevar la calidad de la ciudad y del territorio en general, en beneficio de sus habitantes. Por lo tanto, su cuestionamiento tiene fundamento sobre todo en dos sentidos: por una parte, en los -limitados- resultados, pues como ya se explicó, en muchos casos del contexto mexicano, la realidad urbana no parece materializar los objetivos que se diseñan en los documentos técnico-normativos que buscan intervenirla como lo son los Planes Municipales de Desarrollo Urbano. Por lo que su praxis es aún un motivo de interrogantes. Por otro lado, debido igualmente a sus resultados, desde el ámbito académico también existen dudas que ponen en tela de juicio los alcances de la planeación urbana en México, pues se enfrenta a críticas e incluso se habla de una crisis y estancamiento teórico conceptual (Gutiérrez, 2014) caracterizada por una obsolescencia del enfoque conceptual de la planeación racionalista, centralizada, normativa y holística y al abandono de los planteamientos y propuestas del urbanismo arquitectónico que dificultan su transición a estados más avanzados y actuales como como la llamada *governance* (De Mattos, 2005)[5].

Teniendo en consideración estos razonamientos y ante la pregunta sobre si aún es viable la planeación urbana en México, país donde se tiene un 79% de población urbana de acuerdo con el INEGI (2020) y un 65% del total de población viviendo en una metrópoli[6] (SEDATU,2020), creo que la respuesta debe de ser sí, sí es viable e incluso más necesaria que nunca.

La planeación constituye una herramienta imprescindible para definir un rumbo y establecer objetivos, así como claridad en los propósitos; y a partir de ello se busca asegurar que las acciones emprendidas conduzcan -o cuando menos se acerquen lo más posible- a la generación y logro de resultados pretendidos. Por lo que, en el caso de la planeación urbana, no se puede renunciar a su métodos y recursos hasta no agotar su análisis y comprensión sobre las debilidades y amenazas que en su concepción, aplicación, ejecución y evaluación han limitado sus alcances y los de los instrumentos resultantes, como los son los planes urbanos.

Esta postura no solo constituye un deseo o una buena intención pues se pueden encontrar argumentos que llevan a su sustento. Por ejemplo, si bien se dice que la planeación en muchas ocasiones está demostrando sus límites ante la realidad y dinámicas actuales, autores como García del Castillo (1999) advertían que la misma realidad muestra que, aunque resulte aventurado afirmar que un buen plan en sí mismo mejorará la operatividad, siempre es mejor contar con una guía que se adapte a las condiciones cambiantes del contexto en que se aplique y que facilite la retroalimentación constante de los actores implicados en su realización.

Bajo estas ideas, entonces quizá a la par de los perfeccionamientos metodológicos y conceptuales, de forma paralela hace falta profundizar más en la interpretación, ejecución y aplicación real que se hace por parte de los encargados de diseñar y ejecutar la planeación urbana en México. Ello más lo que sea necesario hacer con la finalidad de dejar a tras la etapa de planes sin planificación que identificaba Wario (1998:72) y comenzar a ver a los planes como una hipótesis más que un dogma, tal como Delgado y Perló (2000:45) proponen. Incluso posiblemente valga la pena también voltear a ver las posturas funcionalistas de inicios del siglo pasado y promovidas por el Arquitecto Carlos Contreras, precursor de la planeación urbana en México

(López, 2002 y Gutiérrez, 2009), quien se propuso en su momento alcanzar una nueva forma de organización urbana en México apoyado sobre todo en criterios de funcionalidad para hacer de la ciudad un espacio moderno, funcional, sano y ordenado (Gutiérrez, 2009:58). Aspiraciones que, dada la realidad urbana mexicana, en varios casos todavía se mantienen vigentes y posiblemente deberían ser retomadas como un primer paso en el camino pretendido. De esta forma, parece cobrar sentido lo planteado por García del Castillo (1999) sobre que, a pesar de que resulte aventurado afirmar que un buen plan en sí mismo mejorará la operatividad, siempre es mejor contar con una guía que se adapte a las condiciones cambiantes del contexto en que se aplique y que facilite la retroalimentación constante de los actores implicados en su realización.

Finalmente, todo apunta a que en los casos donde se propicie una mejor planeación y administración de la ocupación del suelo existen mayores posibilidades de concretar las aspiraciones y metas urbanas que demanda el contexto actual. En esta tarea, el rediseño y transversalidad de instrumentos, sumado a la mayor participación de los involucrados y quizá, el ingrediente más importante: una decidida y mayor innovación y ambición en el diseño de los instrumentos de planeación urbana sean las nuevas claves para lograrlo.

Referencias

- Bazant, J. (2001), Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México. *Papeles de Población*, 27, 223-239. <https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v7n27/v7n27a10.pdf>
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2012). Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012. Ciudad de México: Sedesol/Conapo.
- Delgado A. y Perló M. (2000). El estado del conocimiento sobre el mercado del suelo urbano en México. El Colegio Mexiquense, Zinacantepec - Lincoln Institute of Land Policy (LILP).
- De Mattos, C. A. (2005). Gestión territorial y urbana: de la planeación a la governance. *Revista Ciudades*, 17 (66), 2-9. RNIU, Puebla, México.
- García del Castillo, Rodolfo (1999), “Los Municipios en México. Los retos ante el futuro”, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Gutiérrez Chaparro, J.J. (2014). Balance del modelo de la planeación urbana en México: orientaciones teóricas para evaluar experiencias de intervención en América Latina. *Cuadernos del Cendes*, 31(86), 27-48. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082014000200003&lng=es&tlng=es.
- Gutiérrez Chaparro, J.J. (2013). La Planeación Urbana en México: retos y perspectivas desde la agenda internacional. *Revista de Urbanismo*, 29 (15), 2-16. https://www.researchgate.net/publication/273029157_La_Planeacion_Urbana_en_Mexico_retos_y_perspectivas_desde_la_agenda_internacional
- Gutiérrez Chaparro, J. J., (2009). Planeación Urbana en México: Un análisis crítico sobre su proceso de evolución. *Urbano*, 12(19), 52-63.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2020). Censo de Población y Vivienda. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2019). Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible-México. México. <https://agenda2030.mx/#/home>

- Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) (2020). Política Nacional de Suelo, México. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).
- Iracheta, A. (2006). Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres a través de la recuperación de plusvalías. En Ribeiro M. y López R. (Eds.). Tópicos selectos en políticas de bienestar social. Educación, ordenamiento territorial, vivienda y desarrollo urbano y familia, Tomo II. México D.F., Gernika, 111-124.
- Iracheta A. (1997). Planeación y Desarrollo, Una visión del futuro. Plaza y Valdés, México.
- Jiménez, M. (2007). Autonomía municipal y planeamiento urbanístico. Universidad Autónoma de Chiapas-Fontarama, México.
- López Rangel R. (2002). Carlos Contreras Pionero de la planificación urbana en México. Revista Diseño y Sociedad, 13, 12-19. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. <https://disenoy sociedad.ojs.xoc.uam.mx/index.php/disenoy sociedad/article/view/171/171>
- Monterrubio Redonda, J. A., (2019). Desafíos éticos y jurídicos del régimen de planeación urbana en torno de la materialización de la función social del suelo en la Ciudad de México. *Sociológica*, 34(96), 169-203.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2016). Nueva Agenda Urbana. Quito, Ecuador. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (2021). Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024. México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (2020). Metrópolis de México 2020. México.
- Smolka, M. y Furtado F. (Eds.) (2001). Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano. Instituto de Posgrado e Investigación, Pontificia Universidad Católica de Chile; Lincoln Institute of Land Policy.
- Wario, E. (1998). Introducción. Mesa 2, La planeación urbana, el municipio y el desarrollo sustentable. En Adriana Fausto Brito (Coord.). Suelo urbano y reservas territoriales. Políticas y mercado de suelo en América Latina, México, Universidad de Guadalajara-Conacyt-LILP.

Notas

- 1 Sobre esta pauta de crecimiento, que aparentemente se ha generalizado en varias zonas, Bazant (2001:226) destaca que “la ausencia de planeación en las periferias urbanas es visible, hay una extrema degradación ambiental, desarticulación funcional urbana entre colonias periféricas y la ciudad, una irracionalidad de usos del suelo, una dispersión e insuficiencia de equipamiento y servicios, una masa humana desintegrada socialmente que genera problemas de desadaptación, drogadicción y pandillerismo y una lucha constante por la territorialidad frente a un creciente número de colonias nuevas”.
- 2 Al respecto Iracheta (2006:120) asevera que “el comportamiento de los mercados de suelo en México como se ha esbozado tiende al desorden y a los excesos especulativos, no sólo por falta de reglas de operación del mercado de suelo y edificios, sino por la estructura misma de este mercado en una realidad económica y social como la de México”.
- 3 Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Para ello plantea diez metas, de las que en este caso resalta especialmente la 11.1: Para 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios

marginales (INEGI, 2019). De hecho, recientemente Fiona Littlejohn, Oficial de Asuntos Ambientales de la División de Desarrollo Sostenible de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), refiriéndose al ODS 11 señala que el acelerado crecimiento urbano enfatiza la necesidad de crear ciudades y asentamientos humanos seguros, inclusivos, eficientes y sostenibles tal como se puede consultar en el siguiente vínculo: <https://hdl.handle.net/11362/45173>.

- 4 Por ejemplo, algunos están incluso específicamente encaminados a lograr la llamada Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos (ONU-HABITAT, 2016).
- 5 A decir de autores como Gutiérrez (2013:3) “desde diferentes puntos de vista, se reconoce que en nuestro país las actuaciones públicas 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; creemos que poco se ha explorado en el ámbito de la generación de conocimiento porque también los limitados resultados de la acción territorial tienen que ver con el hecho de que en México el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar, y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea”. Por esto, parece evidente que desde el ámbito académico también hay cuestionamientos que deben ser considerados si se pretende avanzar en la comprensión de las posibilidades de la planeación urbana.
- 6 Para el 2020 la SEDATU (2020) identifica un total de 92 metrópolis con una población en conjunto de 82.4 millones de personas que representó el 65.47% del total del país (48 Zonas Metropolitanas con 67.6 millones de personas, 22 Metrópolis municipales con 12.0 millones de habitantes y, finalmente, 22 Zonas conurbadas con 2.8 millones de personas).