























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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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













