

ASUNTOS URBANOS INTERNACIONALES



PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO: UN ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE SU PROCESO DE EVOLUCIÓN

Juan José Gutiérrez Chaparro¹

Fecha de recepción: 05/10/08
Fecha de aceptación: 12/01/09

Planeación urbana en México: Un análisis crítico sobre su proceso de evolución

RESUMEN. Como aporte a los estudios sobre historia urbana en México, este artículo ofrece una lectura articulada acerca de las principales influencias, actores y fundamentos que —al menos desde los años veinte del siglo pasado— han permeado las iniciativas emprendidas en la construcción del marco teórico (conceptual e instrumental) metodológico de la Planeación Urbana en México). Los estudios históricos sobre la evolución de esta disciplina son escasos y —al menos en el caso de México— están dispersos y fragmentados; por ello, el aporte de este ejercicio de articulación histórica—integral pretende documentar la evolución del Pensamiento Urbano en México durante las primeras décadas del siglo XX y con esa base, perfilar un conjunto de líneas críticas por las que se afirma el agotamiento del modelo de la Planeación Urbana mexicana.

Palabras Claves: Planeación Urbana, Historia Urbana, evolución y crítica histórica

Urban planning in Mexico: A critical analysis of its evolution process

ABSTRACT. As a contribution to the studies on urban history in Mexico, this article offers an articulated reading on the main influences, actors and basis that – at least from the 1920s – have permeated the initiatives to build a theoretical framework (conceptual and instrumental) for Urban Planning in Mexico. Historical studies on the evolution of this discipline are scarce and – at least in the case of Mexico – dispersed and fragmented; and for this reason, the contribution of this integral exercise of historical articulation intends to record the evolution of Urban Thought in Mexico during the first decades of the 20th Century, and with that base, to outline a group of critical lines that confirms the fall of the model of Urban Planning in Mexico.

KEYWORDS: Urban Planning, Urban History, evolution and critical history



Vista general de la Ciudad de México en el año de 1628. La imagen corresponde a un grabado en perspectiva por Juan Gómez de Trasmonte, realizado con excepcional belleza y realismo. El original se encuentra en el Museo de la Ciudad de México. (<http://www.mexicomaxico.org/Tenoch/Tenoch5.htm>)

¹ Doctor en Urbanismo. Profesor Investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. Correo electrónico: urbania_jj@hotmail.com

El contexto del análisis

En México, es posible afirmar que en el campo de los estudios territoriales se observa un vacío temático de gran trascendencia cuando se trata de entender el concepto y evaluar los alcances de la Planeación Urbana contemporánea. Se advierte un proceso de pensamiento *mecánico* que no se percató de su origen y evolución y en la mayoría de los casos, la condena al fracaso como medio de anticipación y conducción del desarrollo y crecimiento de la ciudad.

Esta limitada percepción de sus orígenes ha tenido múltiples manifestaciones que sin duda han puesto en evidencia importantes limitantes en el ejercicio práctico de la Planeación Urbana mexicana porque en lugar de favorecer la inclusión de renovados criterios técnicos o de servir de base para el desarrollo científico en este campo, su evolución ha estado dirigida básicamente a engrosar el carácter normativo de la Planeación Urbana mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones.

Desde esta perspectiva, el carácter estático de la Planeación Urbana mexicana es fácilmente demostrable cuando advertimos que tanto su concepción como su práctica contemporánea históricamente ha estado influenciada por una diversidad de paradigmas y escuelas de pensamiento que han condicionado la consolidación de un paradigma propio que le de respaldo y fundamento.

En este contexto, y con el objeto de describir la evolución del pensamiento urbano en México durante el siglo pasado, la base argumentativa de este trabajo parte de identificar una serie

de elementos representativos del Urbanismo europeo en ciudades Latinoamericanas en virtud de que es a partir de esta histórica influencia, que países como México adoptan un conjunto de principios y experiencias que con el pasar de los años dieron lugar al surgimiento, práctica y desarrollo de la Planeación Urbana en nuestras ciudades.

A partir de esta influencia que sin duda ha otorgado un carácter distintivo a la Planeación Urbana Latinoamericana, en la segunda parte de este trabajo se destaca el esfuerzo de un reducido grupo de precursores en el proceso de construcción del marco conceptual e instrumental – metodológico de la Planeación Urbana mexicana a partir de los años veinte del siglo pasado para después describir, en la tercera parte del trabajo, la etapa de institucionalización de la Planeación en los años setenta destacando el hecho de que a partir de ese momento y hasta la actualidad, no se registran acciones tendientes al fortalecimiento de nuestra disciplina ya que los limitados esfuerzos realizados en el pasado reciente se han visto debilitados tanto por la complejidad urbana de nuestras ciudades, como por la notoria orientación de la política nacional en favor de la cuestión económica y social.

Sin ser exhaustivos, lo anterior nos permite afirmar que en México la generación de conocimiento en el campo de la Planeación Urbana se encuentra detenido y hoy, resulta insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea. Este conjunto de afirmaciones, serán tratadas en la última parte de este trabajo.



Plano de la Ciudad de México 1720, según Antonio Alvarez. (mmoyb.blogspot.com/2007_01_01_archive.html)



Vista aérea parcial de la Ciudad de México en 1956, mostrando la Plaza de la Constitución, Zócalo, vista desde el oriente. Obsérvese aquí los dos edificios del Departamento del Distrito Federal y la avenida 20 de Noviembre terminados. Entonces, la Torre Latinoamericana el edificio más alto. Fotografía aérea por la Compañía Mexicana Aerofoto.

Notas acerca del Urbanismo en América Latina

Sin desconocer la relevancia en el diseño, función y hegemonía de los más importantes centros urbanos prehispánicos que sin duda se encontraron bajo el signo de alguna forma de planificación, fue a partir de la conquista española cuando en las principales ciudades Latinoamericanas se manifiesta gradualmente la influencia europea en el trazo y diseño de los emergentes asentamientos coloniales.

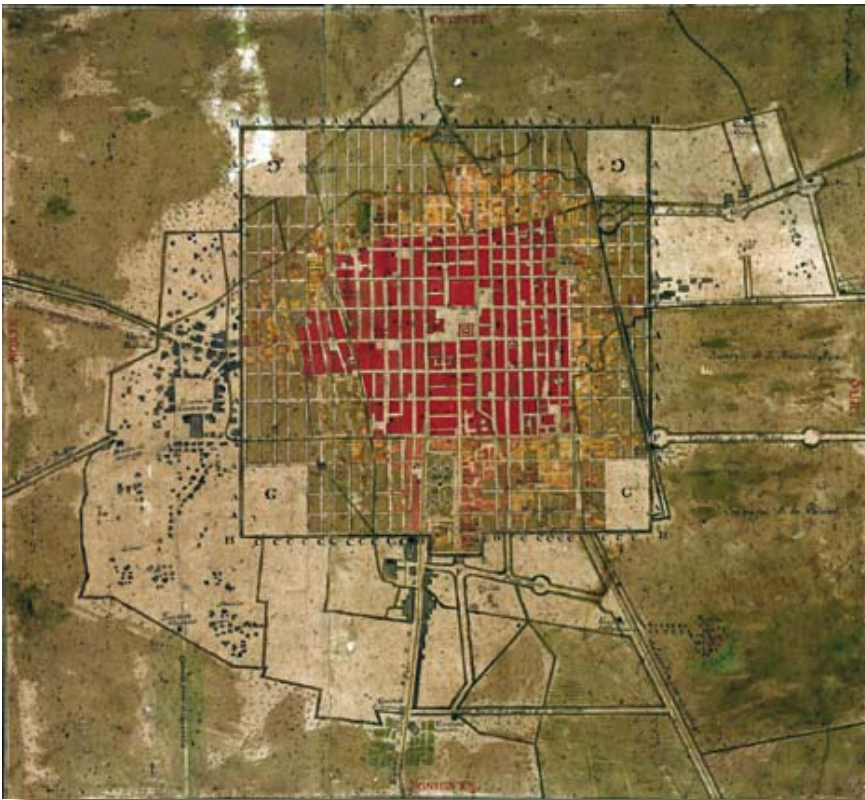
En efecto, en diversos trabajos³ se comenta que la uniformidad en la disposición de muchos de los centros urbanos fundados y reformados durante la colonia en hispanoamérica, se deriva de la aplicación de un conjunto de Ordenanzas durante el régimen de Felipe II hacia 1573 cuyos preceptos, en lo general, indicaban que las calles deberían estar dispuestas en damero con una plaza

central en torno a la cual se agrupaban la Iglesia y los edificios reales y civiles.

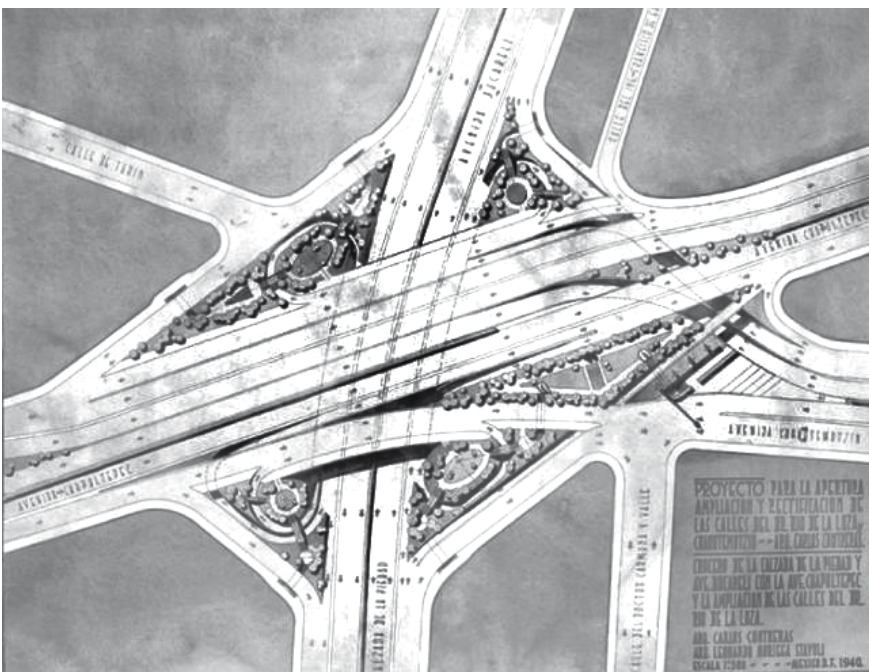
Las Ordenanzas, conocidas también como *Leyes de Indias*, dieron forma y organización efectiva a las ciudades fundadas por los españoles en toda la América conquistada destacando como principios y reglas para la urbanización de las nuevas ciudades, diversos criterios para la zonificación, la edificación, la orientación, la accesibilidad así como para el desarrollo de actividades agrícolas y comerciales dentro y fuera de la ciudad. (García, 1965 y Margadant, 1987).

También, se definió una jerarquía de centros urbanos de diferentes tamaños y con distintas funciones lo cual es posible observar hoy en día cuando analizamos la hegemonía prevaleciente de las grandes capitales nacionales observándose también la influencia europea en su trazo, emplazamiento y estilo arquitectónico al menos en sus zonas centrales dado que prácticamente no existían suburbios fuera de la entonces traza colonial.

³ Entre otros, destaca el de García (1965), Borah (1974) Margadant (1987) y Campos (2005).



Plano ichnographico de la Ciudad de Mexico que demuestra el reglamento general de sus calles asi para la comodidad y hermosura, como para la correccion y extirpacion de las maldades ge. hay en sus barrios, por la infinidad de sitios escondidos, callejones sin transito, ruinas y paderones que las ocasionan, a pesar del zelo de los justics. de orden del Exmo. Sr. Conde Revilla Gigeado por el Mtro. Mayor D. Ignacio Castera



Proyecto de Carlos Contreras para el cruce de la calzada de la Piedad y avenida Bucareli con la avenida Chapultepec, y ampliación de la calle de Doctor Río de la Loza, 1940. Foto: Archivo Carlos Contreras.

Con el proceso de urbanización en marcha, América Latina se incorpora a la corriente urbanística desarrollada en Europa entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX no obstante, Hardoy (1988) comenta que las teorías y modelos urbanos desarrollados en ese contexto fueron aplicados de manera fragmentada en las ciudades Latinoamericanas.

En particular, Figueroa (1994) comenta que hacia finales del siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX, el Urbanismo Latinoamericano estuvo fuertemente ligado a la ideología de Urbanismo Francés destacando la influencia de las operaciones de reforma ejecutadas por Haussmann en la ciudad de París promoviéndose el desarrollo de amplias avenidas y espacios abiertos que, con un edificio o monumento existente de fondo, creaban perspectivas barrocas aunque no con la escala impulsada en las ciudades europeas.

Derivado de la influencia francesa, destaca también el hecho de que los Planes y las iniciativas urbanas se hayan distinguido por reproducir fragmentos de la experiencia europea en las ciudades Latinoamericanas en las que se buscaba su embellecimiento y reforma interior en el contexto del movimiento de la *Ciudad Bella*.

Por otro lado, y a efecto de vincular las teorías y modelos europeos con la experiencia de las ciudades Latinoamericanas destaca la influencia, aunque también bajo una concepción incompleta de la *Ciudad Jardín* de Howard no obstante, las concepciones de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) son tal vez las más influyentes en las ciudades Latinoamericanas y sin duda, bajo la influencia de criterios funcionales y de racionalidad, el trabajo de Le Corbusier es el más representativo cuando consideramos la formulación de numerosos Planos Reguladores inspirados en la *Carta de Atenas*.

En efecto, la histórica referencia a criterios espaciales y urbanísticos tiene una larga tradición en América Latina que se encuentra asociada con la influencia de las ideas promovidas por la corriente arquitectónica de mediados del siglo pasado y que derivaron en la formulación y ejecución de un sinnúmero de Planes Reguladores que consistieron, como ahora, en el diseño de

mecanismos para la zonificación, la densificación y el control de la expansión urbana aunque en menor medida, se observan también soluciones urbanas basadas en el diseño de espacios, vialidades y el desarrollo arquitectónico.

Y aún cuando desde esta perspectiva se consolidaba la experiencia Latinoamericana en materia de Planeación Urbana, es posible afirmar que las repercusiones sociales, económicas, ambientales y urbanas observadas en las ciudades Latinoamericanas son producto de un estilo de Planeación Urbana que denominamos *Urbanismo sin ciudad* en el que persiste un divorcio entre las propuestas y las realidades y entre los impactos y sus soluciones.

De cualquier forma hay que reconocer que a pesar de la parcialidad en los resultados, el conjunto de influencias comentadas favorecieron el surgimiento y consolidación de los sistemas y métodos de Planeación Urbana Latinoamericana que hasta el día de hoy prevalecen, con todo y sus debilidades, aunque se reconocen esfuerzos de constante adecuación.

La Planeación Urbana en México a comienzos del siglo pasado ⁴

Si bien el impulso formal de la Planeación Urbana en México comienza en las primeras décadas del siglo XX, ya desde la época colonial las ciudades mexicanas habían sido objeto de intervención bajo la influencia de al menos dos modelos con la ciudad de México como el centro de las intervenciones:

El colonial, cuyas raíces se remontan a lo dispuesto por las Ordenanzas de Felipe II en el siglo XVI y que se basaron en la retícula en damero con la plaza mayor como espacio geométrico de base, con una arquitectura civil unificada y al servicio de numerosas necesidades sociales. Estos

⁴ La información contenida en este apartado tiene como fuente principal el trabajo de Sánchez (2002 y 2003) porque presenta una cronología de hechos y situaciones cuya síntesis permite tener un acercamiento a los momentos, acciones y aportes del grupo de profesionales precursores de la Planeación Urbana en México.



Lomas de Chapultepec. Paseo de la Reforma esquina Prado Norte, Ciudad de México. En solo unas pocas décadas, a partir de mediados del siglo pasado, los rascacielos proliferaron en las avenidas San Juan de Letrán, Juárez y Paseo de la Reforma.

preceptos, inspirados evidentemente en las concepciones urbanas y de diseño del espacio español, influyeron en el diseño y planificación de las ciudades mexicanas al menos hasta el siglo XVIII.

El moderno inspirado por Europa cuya influencia se identifica, primero, hacia la segunda mitad del siglo XVIII con las ideas del urbanismo neoclásico en el marco de las Reformas Borbónicas y segundo, desde finales del siglo XIX con el urbanismo francés como la principal influencia difundida en nuestro país y que transformó la imagen urbana de la ciudad no sólo por el nuevo estilo arquitectónico que convivía con el colonial además, por el trazo de nuevas y amplias calles bajo la influencia de concepciones urbanísticas que modificaron el perfil urbano arquitectónico a semejanza de las capitales europeas.

Aunque en el contexto de esta doble influencia es posible identificar diversos actores y situaciones, conviene destacar que el Urbanismo Moderno en nuestro país surge hacia finales del siglo XVIII con el "Plano Regulador de México" elaborado por Ignacio de Castera bajo la influencia del pensamiento Ilustrado y del Urbanismo Neoclásico caracterizado



Hundimiento de la Ciudad de México como resultado de la construcción de edificios y estructuras arquitectónicas sobre lecho de suelos paleolacustres.

por sus principios de simetría, orden, regularidad y salud pública (McMichael, 2002).

El Plano de Castera constituía el ideal urbano de la Ilustración en México; consideraba a la ciudad como un todo y proponía la ampliación de la traza favoreciendo el orden y control de la ciudad tanto en la parte central como en los barrios periféricos no obstante, hay que reconocer que los proyectos que lo integraban fueron realizados parcialmente aunque años más tarde, algunos se cristalizan; se logra la apertura de algunas calles, la construcción de la acequia exterior y el paulatino alineamiento de las calles.

No obstante, y después de al menos dos siglos de predominio de los preceptos de las *Leyes de Indias* y los del Urbanismo Neoclásico, a partir de la segunda mitad del siglo XIX durante el Porfiriato es notoria la influencia del Urbanismo Francés y la obra de Haussmann en el diseño y planificación de las ciudades en México siendo la higiene, el tráfico y la estética junto con los valores ideológicos, los fines políticos y policiales y la promoción económica, algunos de los elementos centrales de esta influencia.

Desde esta perspectiva, el nuevo estilo arquitectónico que convivía con el colonial transformó la imagen urbana de la ciudad

porfiriana mientras que la extensión del territorio ocupado, además de verse favorecida de alguna forma por la desamortización⁵, fue estimulada por el trazo de nuevas y amplias calles entre las que destaca el Paseo de la Reforma cuyo trazo y diseño fue muestra palpable de las concepciones urbanísticas de la época. Además de sus glorietas y de numerosas estatuas y monumentos, a lo largo de esta importante vialidad y rodeadas de jardines, se asentaban numerosas edificaciones con estilos arquitectónicos que evocaban al de ciudades de otros países modificándose el perfil urbano arquitectónico de la capital mexicana a semejanza de las capitales europeas (de Gortari y Hernández, 1988 y McMichael, 2002).

En este contexto, cuando en septiembre de 1910 se inauguraba sobre el Paseo de la Reforma la Columna de la Independencia para conmemorar el primer centenario de la Independencia de México, el país asistía al mismo tiempo a uno de los actos que marcaban el fin del Porfiriato. El legado de la política urbanística del régimen por

⁵ Que junto con las Leyes de Reforma, significaron un parteaguas en el proceso de transformación urbana de la ciudad y sus alrededores a partir de la nacionalización de los bienes de la Iglesia.



Edificios en el tradicional barrio de Colonia Roma, Ciudad de México.



Barrio Tepito en Ciudad de México, estructurado como un elemento urbano de segregación social y marginado de la planificación urbana en su imagen de funcionalidad, orden, estética y salud pública.

la que se buscó el acondicionamiento de la ciudad bajo la influencia francesa se tradujo en una ciudad llena de contrastes y potenciales conflictos (Davis, 1999) y mientras los planteamientos ideológicos de esta corriente fueron rebasados, la dinámica urbana y poblacional de la ciudad y del país entero asociada con otros tantos factores, provocaron el estallido de la Revolución en ese mismo año.

Este hecho histórico fue la coyuntura que favoreció el impulso de la Planeación Urbana en México porque fue el proceso de reconstrucción nacional posrevolucionario el marco que alentó la promoción de diversas iniciativas que a partir de los años veinte, favorecieron la construcción del marco teórico – instrumental de la Planeación Urbana y su adopción paulatina como herramienta de intervención urbana – institucional siendo el arquitecto Carlos Contreras su principal precursor ⁶ con la ciudad de México como su principal *laboratorio*.

Apoyado en la experiencia adquirida durante su formación en Estados Unidos donde evidentemente tuvo contacto con otras realidades que también influenciaron su pensamiento, Carlos Contreras se propuso 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.

En este sentido, del análisis de las diferentes influencias, modelos y acciones que permearon las iniciativas promovidas por estos profesionales particularmente entre la segunda y tercera décadas del siglo XX, es posible identificar que evidentemente bajo el dominio

del pensamiento planificador que se desplegaba como uno de los sustentos de la nueva modernidad, en los trabajos desarrollados por los precursores de la Planeación Urbana en nuestro país a partir de los años veinte es clara la influencia, aunque con diferentes niveles de aproximación y profundidad, de Cerdá y el ensanche de Barcelona, la propuesta de Ciudad Jardín de Howard, el zoning norteamericano y las ideas de Le Corbusier y Haussmann entre otros modelos relevantes no obstante, y más que desde una perspectiva estético – formal, fue su orientación espacio – funcional el carácter dominante que en alguna medida, perdura hasta el día de hoy.

En este contexto, y con una clara orientación hacia lo físico – espacial sin dejar de lado las determinantes sociales, la construcción del cuerpo conceptual y metodológico de la Planeación Urbana en México se fundamentó en los preceptos del urbanismo moderno de la época donde principios como el de funcionalidad, orden, estética y salud pública se constituían como las nociones comúnmente aceptadas en este campo del conocimiento así, y sin duda a partir de la experiencia norteamericana como principal influencia, a mediados de los años veinte Carlos Contreras definió a la Planeación Urbana como el arte de proyectar, trazar y construir ciudades a partir de entender su forma y patrón de crecimiento y para efectos de conducir su desarrollo en forma armoniosa y ordenada, incorporó la figura del Plano Regulador como instrumento gráfico que sin limitarse a expresar las condiciones topográficas propias del territorio, se preocupaba por incorporar las relaciones funcionales de las actividades sociales y económicas y su manifestación espacial (Sánchez, 2002 y de Gortari y Hernández, 1988a).

Inspirado en la experiencia norteamericana, la misma fuente señala que la estructura temática del Plano Regulador planteó la realización de estudios detallados para conocer la situación de la

⁶ Esta afirmación se respalda por los argumentos vertidos en distintas fuentes documentales como los trabajos de investigadores del Instituto Mora en México, los de Sánchez (2002 y 2003) y la amplia obra sobre la Historia del Urbanismo de Paolo Sica.

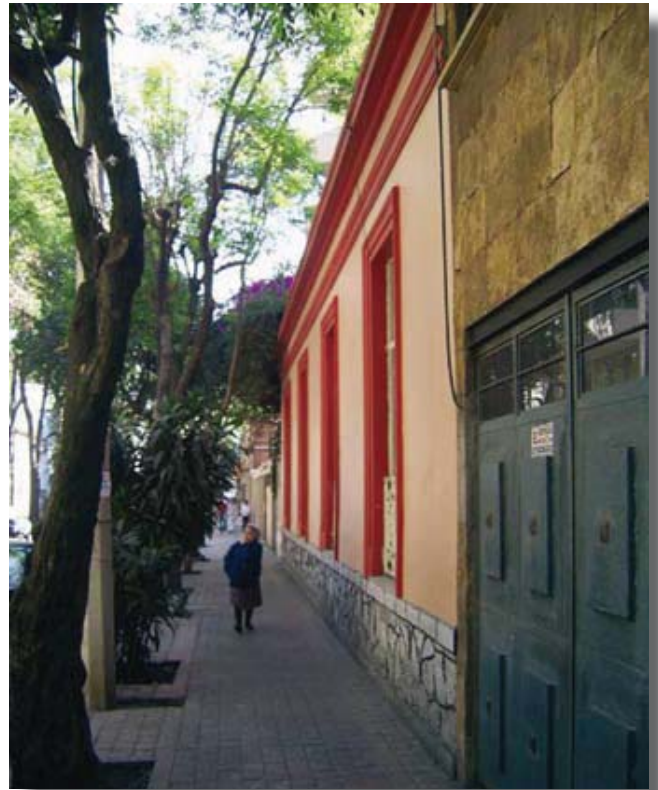


Canal en uno de los barrios de Xochimilco, residuo lacustre del asentamiento original de Ciudad de México.

ciudad para que a partir de sus condiciones sociales, económicas, financieras y jurídicas, fueran diseñadas acciones de intervención en materia de vivienda, infraestructura y servicios urbanos siendo la zonificación, el medio por el cual se regulaban el conjunto de intervenciones en cada una de las áreas de la ciudad de acuerdo con su uso y actividad principal⁷. Tanto la situación presente como las disposiciones futuras estuvieron representadas en un conjunto de planos en los que por medio de colores y simbologías diversas, se destacaban las zonas de la ciudad por tipo de actividad identificándose en ellas elementos como el tipo de construcción, su uso, densidad, alturas y el sistema circulatorio entre otros.

Como complemento del evidente carácter funcional – espacialista que Contreras le asignó a la Planeación Urbana, al mismo tiempo se le reconoció como una disciplina científica porque lejos de erigirse como un conjunto de ideas u opiniones de los habitantes y las autoridades de la ciudad habría que entenderla como una ciencia, como un conjunto de ciencias que en el marco del método científico, estudiaban desde diferentes perspectivas y enfoques las funciones y comportamientos de la ciudad con el objeto de elevar los niveles de bienestar en paralelo con un sano y ordenado desarrollo físico – espacial.

⁷ También desde la perspectiva instrumental, Contreras definió el concepto de zonificación como medida de control y conducción del crecimiento ordenado de la ciudad a partir de las diferentes actividades que en ella se realizaban (Sánchez, 2002).



Calle San Miguel de Chapultepec, apacible lugar del antiguo asentamiento del cerro de Chapulín y que se encuentra rodeado por el más grande parque urbano de América.

Esta noción que sin duda estuvo retroalimentada por las experiencias e influencias personales de los precursores de la Planeación Urbana en nuestro país favoreció la construcción de consensos en torno a las bondades de la disciplina y con ello, además de traducir el conocimiento acumulado en intervenciones prácticas, como una iniciativa complementaria es importante destacar el impulso de diferentes proyectos dirigidos a la enseñanza del Urbanismo y la Planeación Urbana a nivel superior en los que se ofrecía, entre otras herramientas, una perspectiva de los apoyos teóricos y prácticos que sustentaban el trabajo realizado en esa época en estos campos del conocimiento.

Por último, y aún cuando en teoría el análisis de las variables físicas se complementaba con las sociales en una suerte de visión integral de la ciudad, se parte del supuesto de que en los hechos la formación profesional de los precursores de la Planeación Urbana en el campo de la Ingeniería pero sobre todo de la Arquitectura, influyó decisivamente en la orientación físico – espacial como enfoque dominante por lo que paulatinamente la Planeación Urbana mexicana, se redujo al tratamiento específico de los diferentes elementos estructuradores de la ciudad sin considerar que ésta es un fenómeno complejo y multidimensional.

En este contexto, y sin ser exhaustivos, es posible afirmar que para comienzos de la década de 1940 los esfuerzos desplegados en favor de la Planeación Urbana se habían materializado en importantes iniciativas jurídico – instrumentales al amparo de un sólido cuerpo conceptual cuya definición, en buena medida fue producto



Antiguo tranvía en uso en Ciudad de México. El sector de transporte público se define como un elemento urbano fundamental en todos los programas de planeación urbana de la ciudad, con demandas aun no satisfechas.

de la perseverante labor de Carlos Contreras. En este contexto, sin duda destaca el Plano Regulador del Distrito Federal y los ordenamientos jurídicos que lo respaldaron no obstante, las prioridades del desarrollo nacional en esos años provocaron el progresivo deslizamiento de la Política nacional en favor de la cuestión económica y social en los albores del proceso de industrialización en nuestro país provocando que los logros alcanzados en materia de Planeación Urbana, se vieran interrumpidos por un buen tiempo.

El esfuerzo creador que ha sido comentado desde diferentes perspectivas entraría a una fase estacionaria que no se podría superar. El excesivo carácter regulatorio e institucional que la Planeación Urbana adquiriría durante las décadas siguientes la debilitaron como instrumento de conducción perdiendo fuerza como campo de conocimiento y legitimidad como herramienta del gobierno para conducir el desarrollo sano y ordenado de las ciudades y como se verá a continuación, no se avanzó en la misma dirección ni con la misma fuerza y compromiso con la que se condujeron los esfuerzos durante la primera mitad del siglo XX.

Perfil contemporáneo de la Planeación Urbana mexicana

Continuando con el análisis, en la historia de la Planeación Urbana mexicana se identifica una segunda coyuntura que también

tuvo sus efectos en el proceso de construcción del marco conceptual – instrumental de nuestra disciplina sólo que a diferencia de lo comentado en la sección anterior, este segundo momento histórico debilitó los esfuerzos comprometidos en el proceso de consolidación de la Planeación Urbana en nuestro país.

Nos referimos a las repercusiones del proceso de industrialización nacional que, como fue mencionado al comienzo de este trabajo, en lugar de favorecer el diseño sostenido de alternativas para enfrentar de manera eficiente el consecuente crecimiento demográfico, provocaron que los logros alcanzados en materia de Planeación Urbana se vieran truncados por un buen tiempo; la orientación de la política nacional en el marco del naciente proceso de industrialización nacional de finales de los años treinta, terminaría por relegar los asuntos urbanos en favor del pensamiento económico provocando que la Planeación Urbana se fuera debilitando paulatinamente.

Diversas son las razones que explican esta situación sin embargo, una de las más significativas tiene que ver con el hecho de que el proceso de industrialización basado en el modelo de sustitución de importaciones fue el principal detonante del México urbano, y sin existir una preocupación específica por regular o impulsar un proyecto urbano nacional, la acción del Estado estuvo dirigida a promover la inversión para la creación de la infraestructura soporte de la industrialización provocando la concentración paulatina de población y recursos en unas pocas zonas del territorio nacional

destacando el caso de la ciudad de México; se imponía un modelo expansionista del crecimiento urbano registrándose las mayores tasas de crecimiento de la población.

México se convertía en un país urbano con serios problemas para gobernar, administrar, planificar y gestionar la elevada concentración de población y actividades en unos pocos y dispersos puntos del territorio nacional y en este sentido, como resultado de la toma de conciencia por la magnitud de la problemática que el proceso de urbanización había adquirido en el país, no hay duda de que el año de 1976 marca el inicio de la institucionalización de la Planeación Urbana en México con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) la que además de afianzar su carácter centralizado y normativo, favoreció el establecimiento de las bases para crear leyes, planes y reglamentos urbanos en prácticamente todas las entidades del país aunque en algunas de las principales ciudades, ya existían ordenamientos de esa naturaleza aunque no con el mismo impacto que la Ley tendría en adelante y hasta la fecha.

La promulgación de la Ley formó parte de un conjunto de acciones emprendidas por el gobierno de Luis Echeverría que tenían por objeto favorecer una acción planificada a nivel nacional, estableciéndose el derecho del Estado de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos homogeneizando la legislación y administración urbana en el país. Más tarde, y ya en la administración de José López Portillo, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) como ministerio especializado el que además de manifestar los propósitos de ejercer una práctica profesional con un fuerte contenido social, se ocupaba de la Planeación de los centros de población, de la ecología urbana, del equipamiento, el suelo y la vivienda siendo en el marco de las atribuciones de esta Secretaría, que se elabora el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978 institucionalizando la acción del Estado en materia de organización del territorio ⁸.

No obstante, el impulso de la Planeación Urbana en el país se vio interrumpido hacia mediados de los años ochenta cuando en particular el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la Ley de Planeación confirman el deslizamiento de la política nacional hacia la cuestión económica que ya comenzaba a desplazar a la cuestión urbana durante la década anterior y en lugar de que los asuntos urbanos recuperaran influencia, durante los años noventa la cuestión social junto con la económica dominan la política del Estado con el impulso de Programas como el de “Ciudades Medias” y el de “100 Ciudades” en los cuales la Planeación Urbana asume un carácter secundario limitado a la regulación del crecimiento de las ciudades desde una perspectiva espacial carente de una visión integral y sin mostrar signos de avance en su concepción.

La influencia sostenida de modelos de desarrollo económico y social junto con el intenso proceso de elaboración de Planes en todo el país provocó un retroceso sostenido también en el proceso de concepción, desarrollo y consolidación de la Planeación Urba-

na. Esta situación, se hace evidente cuando consideramos que la Planeación Urbana fue promovida más como una herramienta *auxiliar* de la política de desarrollo económico y social, que como una disciplina integral de análisis y gestión de alternativas para la ciudad limitándose a ser solamente un marco espacial de ordenación de acuerdo con lo señalado en la LGAH.

Finalmente, y sin desconocer el compromiso mostrado durante las últimas décadas para con la Planeación Urbana en nuestro país, el argumento del deslizamiento de las líneas de política se refuerza cuando consideramos que la actual administración Federal promueve, bajo una política dirigida a la superación de la pobreza, el “Programa Hábitat” a través de la Secretaría de Desarrollo Social con el propósito de articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo territorial y urbano y avanzar hacia la superación de los rezagos y contrastes sociales en las ciudades haciéndose notorio, como en el caso de otros Programas similares promovidos años atrás, el vacío de la variable espacial y el carácter integral que es propio de la Planeación Urbana según ha sido comentado desde diferentes perspectivas por ello, se puede afirmar que la Planeación Urbana en México ha estado supeditada a externalidades que la fueron perfilando como un estilo de Planeación centrado en criterios técnicos y normativos orientada a cuestiones sociales y económicas y escasamente vinculada con el proceso de toma de decisiones.



Portales Tlalpan, tradicional arquitectura que configura una dimensión siempre vigente en el patrimonio de la ciudad y en la zonificación de los instrumentos de planificación urbana.

⁸ Ward (2004) señala que los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo Urbano, desde el primero de 1978 hasta al menos el de 1995 – 2000, poco han cambiado respecto a su concepción estando supeditados a los vaivenes económicos de este largo periodo.

Conclusiones

Sin duda, en materia de Planeación Urbana en México han sido muy limitados los esfuerzos dirigidos a la generación de nuevo conocimiento desde que el grupo de profesionales pioneros encabezados por Carlos Contreras incorporara durante las primeras décadas del siglo pasado diversos conceptos, modelos, herramientas e instrumentos como fundamento de la Planeación Urbana mexicana.

Nos referimos a diversos aportes al conocimiento en esta materia que con el tiempo no han podido ser reemplazados y que en consecuencia, nos remiten a los postulados centrales de la Planeación Urbana Moderna que además de haber sido evidentemente superados, paulatinamente son sustituidos por diversos planteamientos que en particular se desprenden del pensamiento Posmoderno.

Esta concepción Moderna de la Planeación Urbana mexicana, que se asocia con la notoria influencia de modelos y escuelas de pensamiento post industriales donde destacan la Europea y Norteamericana, se expresa en la histórica tendencia a utilizar el Plano Regulador como medio de intervención y la Zonificación como mecanismo de control del crecimiento. En efecto, tanto el Plano Regulador como la Zonificación le han asignado históricamente a la Planeación Urbana en nuestro país un carácter funcional – espacialista con una importante carga racional que se ha traducido en un complejo andamiaje normativo – institucional con el Estado como actor principal.

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

Durante los últimos 30 años en que no se ha avanzado en su reconceptualización, tenemos una Planeación *vieja* que fue concebida para una realidad distinta y al considerar los caóticos procesos urbanos contemporáneos, se afirma que el modelo de Planeación Urbana vigente ya no opera en un país que también es distinto. El modelo ha sido evidentemente superado por la realidad que caracteriza a las ciudades mexicanas aún cuando en numero-

sos foros, se ha advertido la obsolescencia del modelo de Planeación Urbana vigente en nuestro país.

Entre otros argumentos, los profesionales de la ciudad han advertido que este estilo de Planeación Urbana 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 reconocen, entre otros aspectos, 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 Planeación Urbana ineficaz para las ciudades mexicanas.

En respuesta, también en distintos foros es posible observar la histórica tendencia al traslado inacabado, irreflexivo y en ocasiones indiscriminado de teorías y modelos urbanos producidos en el exterior que en lugar de fortalecer a la Planeación Urbana mexicana han condicionado sus alcances. De hecho, buena parte de estas prácticas se asocian con la histórica influencia en la formación en el extranjero de los profesionales de la ciudad que en lugar de haber favorecido la consolidación de un eje de acción y pensamiento basado en esta influencia, se ha limitado a la adopción parcial de teorías y modelos no secuenciales que han sido determinados por el influjo de las *modas* de pensamiento.

De cualquier forma, se reconocen los esfuerzos de constante adecuación y reforma aún cuando al mismo tiempo, se reconoce que éstos han estado dirigidos fundamentalmente al fortalecimiento jurídico – instrumental sin ser lo suficientemente influyentes como para superar el modelo de Planeación Urbana que heredamos en nuestro país desde hace ya varias décadas.

Desde esta perspectiva es importante subrayar que en el pasado reciente, las acciones se han dirigido casi de manera exclusiva al fortalecimiento legal con la emisión de leyes y la elaboración de Planes más que al fortalecimiento teórico metodológico a lo que se suma el hecho de que la Planeación Urbana, ha sido un instrumento subordinado a las medidas adoptadas desde las esferas de decisión política vinculadas con la Planeación económica y social que entre otros efectos, ha provocado el desmantelamiento progresivo de las estructuras administrativas para el desarrollo urbano hasta llegar a su abandono.

En efecto, con posterioridad a la industrialización nacional es posible identificar una tendencia sostenida al deslizamiento de la Política nacional en favor del pensamiento económico dejando a la Planeación Urbana como un componente sectorial de Política asignándole a la Planeación Urbana un carácter centralizado y notoriamente orientado a cuestiones económicas y sociales manteniéndola al margen de su propio campo disciplinario y en lugar de que los asuntos urbanos recuperen su influencia, se observa el progresivo debilitamiento de la Planeación Urbana mexicana dejando al descubierto su limitada relación con la cambiante realidad y también su obsolescencia conceptual.



Casco antiguo de un sector de Ciudad de México. El modelo de planeación urbana claramente ha sido superado por una realidad y un país que ya no es el mismo.



Colonia San Rafael, con traza de cuadrícula, uno de los más tradicionales sectores del Distrito Federal que conserva una arquitectura y un ambiente de un barrio de antaño en el que todos los vecinos se reconocen.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- Borah, Woodrow (1974). "La influencia cultural europea en la creación de los centros urbanos hispanoamericanos" en Borah, Woodrow et. al, *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*. SEP Setentas num. 143. México.
- Campos, José (2005). *Para leer la ciudad. El texto urbano y el contexto de la arquitectura*. Universidad Autónoma Metropolitana–Universidad Nacional Autónoma de México. México, Distrito Federal.
- Davis, Diane (1999). *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica. México, Distrito Federal.
- De Gortari, Hira y Hernández, Regina (1988). *La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*. Departamento del Distrito Federal–Instituto Mora. México, Distrito Federal.

De Gortari, Hira y Hernández, Regina (1988a). *Memoria y Encuentros. La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*. Tomo II. Departamento del Distrito Federal–Instituto Mora. México, Distrito Federal.

Figueroa, Jonás (1994). "La arquitectura y el urbanismo en la América Latina del siglo XX". en Puncel, Alfonso (Ed.) *Las ciudades de América Latina: problemas y oportunidades*. Universitat de Valencia. Valencia, España

García, Domingo (1965). *Iniciación al Urbanismo*. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. México, Distrito Federal.

Hardoy, Jorge (1988). "Teorías y prácticas urbanísticas en Europa entre 1850 y 1930. su traslado a América Latina". en Hardoy, Jorge y Morse, Richard (Comps.) *Repensando la ciudad de América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.

Margadant, Floris (1987). "Las ciudades novohispanas ante el derecho". en *La Ciudad, concepto y obra*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, Distrito Federal.

McMichael, Carol (2002). "The Urban Development of Mexico City, 1850,1930". en Almandoz, Arturo (Ed.). *Planning Latin America's Cities, 1850-1950*. Routledge. Londres, Inglaterra.

Sánchez, Gerardo (2002). *Planificación y Urbanismo de la Revolución Mexicana*. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco – Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México, Distrito Federal.

Sánchez, Gerardo (coord.) (2003). *Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1938*. Colección Raíces. num. 2. Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco y Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México, Distrito Federal.

Ward, Peter (2004). *México Megaciudad: Desarrollo y Política, 1970 – 2002*. Ed. Porrúa. Segunda Edición. México, Distrito Federal.