

## Planificación urbana y participación en el estado de México: la persistencia de esquemas tradicionales de decisión vertical

**Juan José Gutiérrez-Chaparro**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3695-1898>

Correo electrónico: [urbania\\_jj@hotmail.com](mailto:urbania_jj@hotmail.com)

**Laura Karla Márquez-González**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5939-8293>

Filiación institucional: Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

### Resumen

En medio de la coyuntura definida por las directrices de la política internacional en materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, en diciembre de 2019 fue publicado el Plan estatal de desarrollo urbano del estado de México (Gobierno del estado de México, [GEM], 2018a). Localizado en el centro del país, el estado de México es la entidad más poblada con alrededor de 17 millones de habitantes y una de las más dinámicas económicamente. En el discurso formal, se asume que este plan es resultado de la instrumentación de la Nueva Agenda Urbana, sin embargo, partimos del supuesto de que la actualidad instrumental y la política urbana son efectivamente discursivas y que, en los hechos, el plan se caracteriza por su obsolescencia, pero especialmente por su falta de legitimidad. Así planteado, nuestro objetivo es evaluarlo desde una perspectiva metodológica y normativa con énfasis en la participación. Examinamos evidencias de forma documental a la vez que, desde la observación no participante, documentamos el proceso de consulta del plan. Se esperaba un avanzado ejercicio participativo considerando la complejidad urbana del estado de México y la coyuntura de cambio, pero no fue así, en su lugar reunimos evidencias que demuestran la ausencia de consensos y la resistencia al cambio. Tanto los resultados de los foros de consulta como sus repercusiones hacia el proceso en conjunto se cuentan entre los principales hallazgos.

### Palabras clave

Participación, planes urbanísticos, planificación urbana

## Urban Planning and Participation in the State of Mexico: Persistence of Traditional Vertical Decision Schemes

### Abstract

In the midst of the conjuncture defined by the international policy guidelines on human settlements and land use planning, in December 2019 the State Plan for Urban Development of the State of Mexico was published. The State of Mexico, located in central Mexico, is the most populated entity with around 17 million inhabitants and one of the most economically dynamic. In the formal discourse, this Plan is assumed to be the result of the implementation of the New Urban Agenda; however, we start from the assumption that the current instrumentality and urban policy is effectively discursive and that, in fact, the Plan is characterized by its obsolescence, but especially due to its lack of legitimacy. Thus stated, our objective is to evaluate the Plan from a methodological and normative perspective with an emphasis on participation. We examine evidence in a documentary way, while from non-participant observation we document the consultation process of the Plan. An advanced participatory exercise was expected considering the urban complexity of the state of Mexico, and the situation of change but it was not, instead, we gathered evidence that shows the absence of consensus and resistance to change. Not only are the results of the consultation forums among the main findings, but also their repercussions on the overall process.

### Keywords

Participation, urban planning, urban plans

### HISTORIAL DEL ARTÍCULO

Recibido:

10 de julio de 2020.

Aceptado:

29 de marzo de 2021.

### CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Gutiérrez-Chaparro, J.J. y Márquez-González, L. (2021). Planificación urbana y participación en el estado de México: la persistencia de esquemas tradicionales de decisión vertical. *Revista de Urbanismo*, (44), 21-38. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2021.57938>.

## Introducción

Durante las primeras dos décadas del siglo XXI hemos observado un cambio en la escala de comprensión e intervención sobre los sistemas territoriales que exige nuevas formas de acción y control. Estos, en tanto sistemas complejos, expresan la necesidad de un cambio paradigmático porque desde la perspectiva positivista tenemos serias limitaciones para aprehender la realidad socioterritorial en su complejidad.

En el ámbito de la teoría de planificación (TPL), pensar desde la complejidad ha tenido múltiples manifestaciones. De Roo, Hillier y Van Wezemaal (2012), entre otras contribuciones, identifican las principales coyunturas del pensamiento planificador en asociación con las clases de sistemas y destacan que la propia realidad ha puesto en evidencia las limitaciones de los sistemas clase I y II (cerrados y semicerrados, respectivamente). Aseguran que la complejidad creciente ha dado paso paulatinamente a los sistemas clase III —sistemas abiertos—, en los cuales los actores interactúan libremente y en diferentes circunstancias, con objetivos diversos y en medio de los más variados contextos los que, sin duda, están caracterizados por su complejidad.

Sin ser exhaustivos, rasgos como los señalados revelan que la complejidad del mundo actual exige la definición permanente de conceptos, contenidos y medios para la acción. Al mismo tiempo, del análisis de sus transformaciones recientes —desde la TPL— se identifica al enfoque comunicativo como el paradigma emergente de nuestro campo de conocimiento. Sus principales contribuciones revelan la necesidad de un estilo de planificación más plural, heterogéneo, consciente de las relaciones de poder y, a la vez, más sensible a las necesidades y demandas sociales. Como una afirmación concluyente, la TPL sostiene que la planificación se adapta y se recompone como cuerpo de conocimiento sin perder su finalidad principal: el de ser un medio de conducción, anticipación y acción.

La participación se revela como un componente central de este modelo, uno de cuyos propósitos es el de transitar

hacia esquemas renovados de planificación. Nuestro trabajo enfatiza en la importancia de incluir a la población como parte del proceso de planificación urbana (PLU), en términos de considerar las necesidades de la gente que vive y usa la ciudad, ya que, como afirma Fernández (2012), la ciudadanía demanda el fortalecimiento de sus capacidades así como la ampliación de sus oportunidades tanto en el ámbito del debate y la opinión como desde la perspectiva normativa, de modo que se posibilite una mayor participación ciudadana en los asuntos de la ciudad.

Desde el ámbito teórico, estas discusiones han permeado diversas esferas de decisión global que cuestionan la forma en que hemos venido actuando en el territorio. Sin ser la excepción, el Programa Hábitat de Naciones Unidas lo reconoció desde hace al menos una década en el *Reporte global sobre asentamientos humanos 2009* que revela la necesidad de la evaluación y revisión de los supuestos y fundamentos de la PLU del siglo XXI, porque poco ha cambiado y en países en desarrollo como el nuestro la perspectiva tradicional persiste (United Nations Human Settlements Program [UN-Habitat], 2009). Desde Hábitat, este esfuerzo constante de adecuación y reforma del estilo de PLU se ratificó en 2015, con la publicación de las *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial*, consideradas como uno de los criterios fundamentales de la Nueva Agenda Urbana (UN-Habitat, 2015).

Esta reforma ineludible se confirmó en el *Reporte ciudades del mundo 2016* que insiste en la necesidad de replantear el modelo de PLU en consideración con las exigencias del nuevo contexto, es más, se señala expresamente que: “La planeación es fundamental para esta reinención, como un proceso incluyente, continuo, en lugar del diseño único de la visión maestra” (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [ONU-Hábitat], 2016a, p. 123), sin duda, con la participación como un eje transversal.

Según nuestro planteamiento, que esboza principios que relacionan la base teórica con propósitos globales de la Agenda Internacional para el Desarrollo Sostenible 2030

en materia de asentamientos humanos, nos preguntamos si ¿los marcos de actuación, las instituciones y los instrumentos para el desarrollo urbano en el estado de México favorecen la participación?, sobre todo, cuando nos referimos a esta necesidad de reforma conceptual y metodológica que nos exige conocer las demandas de la gente que vive y usa la ciudad.

En esta línea de argumentación, nuestro propósito es discutir las debilidades de la PLU en el estado de México desde la perspectiva de la participación y aportar evidencias para una reforma necesaria con el *Plan estatal de desarrollo urbano del estado de México* (PEDUEM) (GEM, 2018a) como nuestro objeto de análisis. Creemos que la publicación reciente del plan podría significar un parteaguas no solo por tratarse del instrumento de conducción de una de las entidades más dinámicas de México, sino porque más allá del discurso, debería ser una clara expresión de reforma y actualidad instrumental, según lo esbozado en párrafos precedentes.

No somos una experiencia modelo para la escena internacional, por el contrario, del análisis podemos anticipar que esa necesidad de reforma —que se reitera desde el Programa Hábitat hace al menos una década— se encuentra condicionada y que los retos son mayores que las posibilidades. El estado de México es una experiencia reveladora en varios sentidos, en particular, porque se advierte que la capacidad de interacción entre la autoridad y los actores en el territorio continúa siendo un desafío.

La discusión de base teórica recupera el discurso reciente desde la planificación y la participación y, de manera transversal, considera la experiencia de la Agenda Internacional del Desarrollo y, en especial, la del Programa Hábitat que, independientemente del carácter político o ideológico de sus orientaciones, nos ofrece una línea de discusión que contrasta con las limitadas acciones de reforma institucional, instrumental y conceptual de la PLU mexicana.

## Pautas teóricas y líneas de política para una reforma necesaria de la planificación urbana

La complejidad que caracteriza a los sistemas territoriales en la actualidad exige un cambio en la concepción de sus instrumentos de conducción; la experiencia nos demuestra que la planificación tradicional ha sido superada y se destaca especialmente la ausencia de la participación y el consenso social en el proceso de toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas alternativas. En efecto, en la literatura y el discurso vemos que estas formas de conducción del desarrollo deben adecuarse a las exigencias de la sociedad y del territorio, sin embargo, al menos desde el campo de la planificación es notoria la persistencia del modelo tradicional, al punto que se puede afirmar que hemos avanzado poco en la tarea de renovación de los instrumentos para el desarrollo urbano.

Siguiendo este planteamiento, en países como México las actuaciones públicas se han caracterizado por su obsolescencia instrumental, lo que ha derivado en un logro parcial de la complejidad presente en la ciudad. Creemos que los limitados resultados de la acción territorial se relacionan, entre otras razones, con el hecho de que en nuestro país el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar y/o atender la compleja problemática que caracteriza los diferentes ámbitos territoriales nacionales. La investigación en planificación es escasa, los esfuerzos se dirigen al fenómeno urbano-metropolitano desde una perspectiva problemática o de evaluación de la acción institucional en lugar de considerar aspectos metodológicos, instrumentales y, sobre todo, de reforma teórico-conceptual con énfasis en la participación.

Así, nuestro eje de discusión enfatiza en la relación planificación-participación y comienza por destacar momentos de coyuntura en la evolución de la TPL que de forma progresiva exigen el fortalecimiento de procesos participativos ahora en entornos complejos. Enseguida, se argumenta acerca de la participación para entonces relacionar nuestra postura teórica con las pretensiones de la política internacional, como base para contrastar —más adelante— el componente empírico de este trabajo.

## La planificación

Desde el ámbito disciplinario, la dinámica del conocimiento revela que la PLU evoluciona en respuesta a los cambios observados en su objeto de estudio, perfeccionando sus métodos e instrumentos de acción y fortaleciendo su marco conceptual y metodológico. De sus transformaciones recientes, la complejidad del territorio es tal vez la condición más destacada, por lo que la TPL ha incorporado en sus discusiones recientes, el tema de los sistemas complejos como lo propone De Roo (2012) cuando identifica las principales coyunturas y momentos de crisis de la planificación en coincidencia con las distintas clases de sistemas.

La primera crisis se presenta durante los años sesenta con la crítica a la racionalidad técnica influenciada por el paradigma positivista y expresada en el Plan-Libro. Considerado como la perspectiva ortodoxa de la planificación, este enfoque expresa un proceso racional y sistemático caracterizado por el seguimiento de etapas en las que se reconoce un universo de posibilidades de acción bajo el supuesto de que la realidad es estática y funciona como un sistema cerrado, de esta forma los sistemas clase I expresan la racionalidad técnica como rasgo principal de este enfoque.

Más tarde el enfoque de sistemas emerge como una respuesta a las críticas de la perspectiva clásica. En la pretensión de conocer cómo opera el territorio, a partir de las interrelaciones funcionales entre sus partes y aún bajo la influencia de la racionalidad técnica, la realidad presente en los sistemas territoriales se basa en la noción de sistemas semicerrados o de clase II.

Siguiendo el trabajo de De Roo (2012), esta tendencia comienza a debilitarse y la segunda crisis comienza a manifestarse cuando la racionalidad técnica, que había prevalecido por décadas, es reemplazada paulatinamente por la racionalidad comunicativa. En efecto, la TPL contemporánea está intentando adaptarse a la idea de que la realidad puede controlarse aún en entornos complejos, lo cual está fuertemente relacionado con la experiencia de los sistemas abiertos, es decir, sistemas

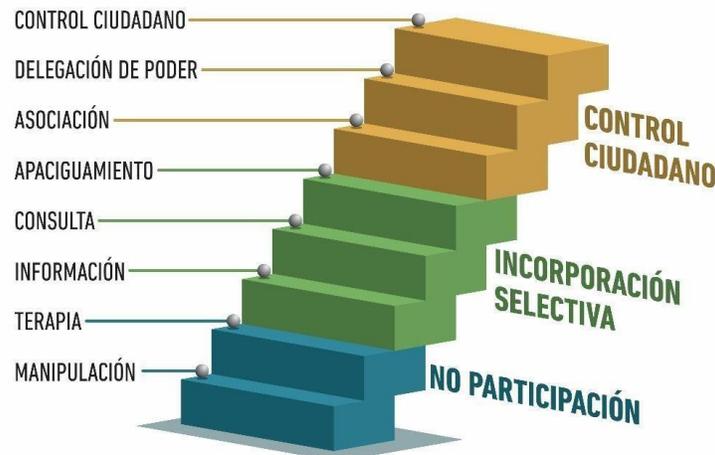
clase III donde a la racionalidad que soporta las iniciativas se le denomina comunicativa, rasgo emergente de la planificación del siglo XXI.

Esta propuesta se fundamenta en los postulados de Jürgen Habermas, cuyos aportes se han trasladado al campo de la TPL por diversos autores que han centrado su atención en las posibilidades que ofrece el enfoque comunicativo, aunque sus componentes principales han sido propuestos por Patsy Healey (2002) en cuyo trabajo se sintetizan los elementos de lo que ella denomina *racionalidad comunicativa en planificación*, en una suerte de sustitución de la racionalidad técnica del Modernismo.

En su análisis, Healey (2002) considera a la planificación como un proceso orientado a la toma de decisiones y la acción y, en esa medida, afirma que mediante la acción comunicativa el proceso se enriquece alcanzando puntos de acuerdo, siendo la construcción de espacios para la participación el medio que favorece el encuentro, el consenso y el debate. Para lograrlo, la acción comunicativa reconoce la preexistencia de una multiplicidad de actores que interactúan con otros de manera diversa y en coincidencia con los intereses propios de la colectividad que representan; además, desde la perspectiva de este enfoque, se reconoce que estos grupos deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas y que, desde su propio ámbito —la sociedad civil—, interactúan con la autoridad. Y aunque cada grupo de intereses tiene su propia manera de pensar, actuar y expresarse, en opinión de Healey (2003), el reconocimiento de ese tejido social complejo y diverso habrá de transformarse en un proceso de aprendizaje social y en un ejercicio donde los actores y sus autoridades participen activamente para generar su propio futuro, ofreciendo respuestas innovadoras, oportunas, realistas y sistemáticas en torno a un proyecto urbano común.

Sin ser limitativa, esta propuesta revela que la complejidad se constituye como el principal punto de ruptura del pensamiento planificador que nos lleva al replantear el rol de la racionalidad como componente central de la planificación y como eje del proceso de toma de decisiones. Nuestras actuaciones deben conducirse bajo el común

Figura 1.  
La escalera de Arnstein.



Nota. Elaboración propia a partir de Arnstein, 1969.

denominador de la flexibilidad, el acuerdo y la inclusión, fortaleciendo los procesos participativos en asociación con las tesis de John Friedmann respecto del binomio conocimiento-acción en el dominio público (Sager, 2013).

## La participación

La participación no es una exigencia reciente, al menos no en el contexto de los estudios urbanos, de hecho, desde hace varias décadas se advierten momentos de coyuntura como lo indica Herrmann (2014) cuando destaca las contribuciones que hizo Paul Davidoff en los años setenta en favor de un estilo de planificación inclusivo conocido como *advocay planning* que procuró la conciliación de intereses en una sociedad plural y en conflicto.

Más tarde, estamos de acuerdo con Herrmann (2014) cuando comenta que hacia los años noventa se promueve el modelo de planificación comunicativa como una alternativa a la planificación racional que, como habíamos anticipado, está centrada en los ciudadanos, facilitando el diálogo, el consenso y la negociación al reconocer la complejidad del entorno y la pluralidad de actores en la ciudad. Por su parte, Garrido (2018) y Tavares-Martínez y Fitch-Osuna (2019) llegan a conclusiones semejantes cuando afirman que este estilo de planificación se preocupa por el intercambio, el diálogo y el aprendizaje colectivo como una alternativa para alcanzar consensos y agregan que los actores sociales son clave en el proceso. Cuando pensamos en participación desde la planificación, la escalera para la participación ciudadana “A Ladder of Citizen Participation” de Sherry Arnstein (1969) es

una referencia esencial. Así lo demuestra el trabajo de Schively y Lauria (2019) al afirmar que 50 años después, la influencia de este modelo es incuestionable y continúa siendo una referencia fundamental en el campo de la PLU, mientras que Gaber (2019) agrega que el trabajo de Arnstein ha cambiado para siempre la forma de pensar de los planificadores en lo referente a participación ciudadana.

La escalera de Arnstein (1969) resulta una metáfora en la que cada uno de sus ocho peldaños representa niveles crecientes de participación y, a su vez, los clasifica en tres categorías que expresan el poder participativo (Figura 1). La primera categoría refiere a la no participación (ausencia de poder) y los dos primeros peldaños: manipulación y terapia o conjunto de medios empleados por la autoridad. La segunda, de incorporación selectiva, tampoco implica el poder suficiente para ejercer alguna influencia ciudadana, aunque en opinión de Herrmann (2014), en esta categoría al ciudadano se le brinda información y se le permite opinar, no obstante, no favorece una participación efectiva; esta categoría considera los siguientes tres peldaños: información, consulta y apaciguamiento. Por último, la tercera categoría expresa el mayor nivel de participación y las mayores posibilidades de negociación e incidencia en la toma de decisiones y considera los últimos tres peldaños: asociación, delegación de poder y control ciudadano.

Así descrito, en este modelo subyacen varios de los temas esenciales del debate actual y, aunque las aproximaciones recientes revelan el carácter polisémico de la participación y nos refieren que su concepto se expresa en complejas formas y dimensiones (Espinosa, 2009), la importancia de

la población para la toma de decisiones es fundamental. No obstante, como parte del proceso de PLU, el tema de las necesidades —y la opinión— de la gente que vive y usa la ciudad confirma la relevancia de incorporar a la ciudadanía en los temas de la agenda pública frente a la idea generalizada de que la participación es solo informar. En esta línea, Fernández (2012) reconoce que más allá de la necesidad de estar informado, la participación debe considerar la interacción entre actores, en lugar de limitarse a una acción unilateral desde la autoridad y, en este sentido, compartimos la idea de Herrmann y Van Klaveren (2016) cuando destacan que la ejecución de proyectos urbanos es más factible cuando la población ha participado activamente en su diseño e implementación.

Para lograrlo, Hernández (2015) comenta que ha sido necesario promover nuevas alternativas de intervención urbana con la ciudadanía como un actor central en el proceso de toma de decisiones, desde la concepción y el diseño de proyectos hasta su puesta en operación. Sin embargo, diversas fuentes coinciden en señalar que, en los hechos, la participación de la comunidad se reduce a unos cuantos encuentros en los que se da a conocer algún proyecto sin haber tomado en cuenta las opiniones de la comunidad para concebirlo y sin importar sus niveles de aceptación, de esta forma, los proyectos se ejecutan sin estar necesariamente asociados con las necesidades de la ciudad (Calderón, 2017; Hernández, 2015; Herrmann y Van Klaveren, 2016).

## Líneas de política

La complejidad del proceso de urbanización en América Latina nos enfrenta al reto de que las ciudades deben ser organizadas y dotadas de nuevas formas de regulación que favorezcan la participación, en congruencia con las vertientes prioritarias de esa reforma necesaria que hemos expuesto desde la perspectiva teórica y que se complementa, entre otras, con las orientaciones del Programa Hábitat de Naciones Unidas y la Nueva Agenda Urbana como su ícono principal.

Desde Hábitat y las constataciones reformistas del *Reporte ciudades del mundo 2016* tenemos evidencias del esfuerzo

constante de adecuación y reforma del estilo de PLU y hemos identificado coincidencias entre sus planteamientos y las tendencias recientes del pensamiento planificador expuestas en secciones precedentes. Nos referimos a la noción de *ciudad planeada* como una forma de entender la carga racional del proyecto moderno en la PLU y, en contraste, la noción de *ciudad que planea* en la que se expresan las aspiraciones del nuevo modelo que, según lo señalado, está fundamentado en los principios de la racionalidad comunicativa (ONU-Hábitat, 2016a).

Bajo la influencia del urbanismo moderno, en la ciudad planeada prevalece la idea de que la mejor forma de conducir el desarrollo urbano es preparar planes sin preocuparse de su implementación. Entre sus características principales se destaca su carácter racional, normativo y centralizado con el Estado como responsable de la conducción del proceso. Sus postulados centrales reducen el ordenamiento territorial a la simple expresión cartográfica de las interacciones sociales bajo la figura del plan que, sin duda, ha mostrado ser insuficiente para gestionar el crecimiento de la ciudad y los cambios que en ella ocurren.

En contraste, la noción de la ciudad que planea busca que la PLU tenga la capacidad de estimular, orientar y coordinar las acciones de los diferentes actores, junto con la facultad de ampliar y fortalecer las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno, y entre los grupos sociales y las instituciones. En una suerte de argumento, este planeamiento se sostiene en las contribuciones de la TPL revisadas en secciones precedentes, en particular, en los aportes del enfoque comunicativo como alternativa de renovación de los actuales esquemas de intervención territorial que favorece la participación y el consenso social.

Siguiendo esta línea de reflexión, sentar las bases para la adopción paulatina de estas iniciativas requiere de instituciones sólidas, eficientes y transparentes, así como de marcos jurídicos, normas e instrumentos pertinentes y actualizados, pero sobre todo democráticos, participativos e incluyentes. Y no se trata de una falacia, estos propósitos se desprenden de propósitos globales contenidos en los

Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) (UN, 2018), en especial el Objetivo 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, lo cual reconoce la necesidad de contar con un renovado sistema de planificación del desarrollo urbano que favorezca la participación y establezca medios efectivos de implementación.

Sin ser exhaustivos, las evidencias examinadas nos muestran que, desde el ámbito internacional, la PLU se recompone y se adecúa al nuevo escenario, no obstante, es importante mencionar que también desde ese ámbito se advierte que, en países en desarrollo como México, la realidad actual supera con mucho las capacidades de actuación. Las evidencias revelan además los rasgos de un modelo de planificación que ha mostrado evidentes signos de agotamiento (ONU-Hábitat, 2016a; UN-Hábitat, 2009).

Siguiendo estas orientaciones, es claro que debemos iniciar un proceso de reflexión y reforma de los fundamentos de la PLU con el objeto de adaptarlos a las exigencias que se advierten a nivel internacional, tanto desde la perspectiva disciplinaria como desde el ámbito de la acción pública. De esta reflexión general nos interesa examinar el caso particular de la PLU en el estado de México y determinar en qué medida sus fundamentos y la propia experiencia se encuentran asociados con los argumentos y tendencias que han sido destacados hasta este punto.

## El estado de México a escena: protagonismo y ausencias

Es claro que durante los últimos años se han adoptado diversas agendas alrededor del mundo con el propósito de enfrentar desde diferentes perspectivas los desequilibrios generados por el modelo de desarrollo dominante y, sin duda, la urbanización y la sostenibilidad en las ciudades son algunos de los temas que reciben cada vez mayor atención para la implementación exitosa de un estilo de desarrollo más sostenible.

En este vertiginoso proceso de cambios y transformaciones, la creciente importancia de las ciudades se ve reflejada en la inclusión del tema urbano en la agenda política de

los gobiernos, pero también en la agenda internacional y, sin duda, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS expresan este consenso global acerca de lo urbano especialmente en el Objetivo 11 cuyos rasgos de interés fueron comentados antes.

### *Primer acto: la ruta nacional*

México no es ajeno a esta condición y es partícipe del consenso internacional. Nuestro país ha sido un activo protagonista en la escena global del desarrollo y en este propósito, como parte de los trabajos preparatorios para su participación en la Conferencia de Hábitat III, fue publicado el *Reporte nacional de México* (GR, 2015) aunque tal vez una de las iniciativas más destacadas haya sido la aprobación en noviembre de 2016 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano como directriz que procura un nuevo modelo urbano acorde con los retos actuales, cuyas disposiciones, la convirtieron en un instrumento de vanguardia jurídica y normativa al considerar principios reconocidos recientemente a nivel internacional, tales como: el derecho a la ciudad, la sustentabilidad ambiental, así como la participación democrática y la transparencia.

También en seguimiento a los compromisos de México, en abril de 2017 se publicó el decreto para la creación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, un año después, la *Estrategia nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030*, como una de las iniciativas más sobresalientes de nuestro país en el compromiso de incorporar los principios de equidad, inclusión y no discriminación. Así se constata en el informe nacional voluntario que México presentó en el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible en julio de 2018 que, en especial, estuvo enfocado al análisis del ODS 11 sobre Ciudades y Comunidades Sostenibles. Del informe, destacan acciones para avanzar en la instrumentación de los ODS a nivel estatal, como la publicación de una guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en la elaboración de planes estatales y municipales de desarrollo, así como la alineación con los ODS de los planes estatales de desarrollo de 11 entidades federativas, incluido el estado de

**Figura 2.**  
El estado de México en el contexto nacional.



*Nota.* Elaboración propia con base en el Sistema Estatal de Información Urbana, Metropolitana y Vivienda, IGCEM, 2019.

México, caso de estudio de este trabajo (Gobierno de la República [GR], 2018).

Desde esta perspectiva es posible observar que la política nacional que incide en el desarrollo sostenible ha incorporado en sus diferentes esferas las más recientes preocupaciones globales; desde el nivel federal se han sentado las bases y se traza la ruta en el camino a la sostenibilidad en nuestro país y de entre las distintas disposiciones que subyacen en estas iniciativas, destaca el compromiso y observancia por parte de las entidades federativas para asumir en sus respectivas agendas, normas e instrumentos los compromisos que han sido subrayados hasta este punto.

### *Segundo acto: en la ruta del estado de México*

En esta línea de reflexión es importante contextualizar la realidad urbana y territorial del estado de México cuyos indicadores específicos son una muestra tangible de los retos presentes. Localizado en el centro del país,

el estado de México (Figura 2) es la entidad más poblada con poco más de 17 millones de habitantes y, junto con los estados de Jalisco, en el occidente, Nuevo León, en el norte, y la Ciudad de México es también una de las más dinámicas en materia económica a nivel nacional.

Adicionalmente, con base en los indicadores del Sistema Urbano Nacional 2018 (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Consejo Nacional de Población [SEDATU-CONAPO], 2018), en el estado de México se asientan dos de las 74 zonas metropolitanas del país: la del Valle de México, compartida con la Ciudad de México y considerada la primera a nivel nacional, y la de Toluca (ciudad capital) en el 5º lugar. En conjunto, en ambos conglomerados habitan poco más de 14 millones de personas, cifra que equivale a cerca del 88% de la población estatal.

En este contexto de complejidad creciente, el estado de México ha instrumentado desde su ámbito de competencia iniciativas orientadas hacia los propósitos globales que

hemos destacado. De acuerdo con las pretensiones y acciones del nivel federal, a finales de 2017 se creó el Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. De las acciones de este consejo destaca su papel en la formulación del *Plan de desarrollo del estado de México 2017-2023*, instrumento único en su tipo y referente nacional alineado en su totalidad con los ODS y la Agenda 2030 desde su concepción metodológica, hasta su formulación e instrumentación expresada en los programas sectoriales.

Sus políticas y programas se agrupan en cuatro pilares de acción, uno de ellos el “territorial”, que enfatiza en los retos asociados con los asentamientos humanos y la concentración espacial de las actividades, aunque el fenómeno metropolitano es el que sobresale por encima de todos. Esta condición de la urbanización estatal se documenta con detalle. Sin embargo, llama la atención que, salvo una mención marginal y enunciativa relacionada con la actualización de planes municipales de desarrollo urbano, en ningún momento el plan estatal en su pilar territorial hace referencia a los marcos e instrumentos relacionados con la PLU, teniendo como parámetro las directrices de reforma global de la planificación que hemos comentado desde diferentes perspectivas. Esta evidencia nos aproxima a la contraparte crítica de este trabajo (Gobierno del estado de México [GEM], 2018a).

Esta primera conclusión se fortalece al verificar que en esta línea el plan señala expresamente que sus estrategias y líneas de acción se orientan “a sentar las bases para un desarrollo urbano y metropolitano inclusivo, competitivo y sostenible, que fomente la prosperidad de las ciudades y su entorno” (GEM, 2018a, p. 206), pero ¿qué bases o instrumentos se tienen previstos para alcanzar este propósito global? En la siguiente sección se aportan elementos para una respuesta.

De cualquier forma, en los objetivos del pilar territorial identificamos que una de las líneas de acción asociadas a la estrategia del Objetivo 3.5.1 “Generar un ordenamiento territorial sustentable y un desarrollo urbano enfocado en la accesibilidad”, se refiere a la implementación de un sistema de planificación apegado a la Nueva Agenda

Urbana que impulse un desarrollo regional equilibrado y sostenible. Con ello identificamos también otra línea que se orienta a actualizar, vincular e instrumentar los ordenamientos legales de planificación territorial y ambiental (GEM, 2018b).

Partimos del supuesto de que estas líneas de acción están asociadas con las pretensiones de la meta 3 del ODS 11 relacionada con las capacidades para la planificación y la gestión participativa (United Nations [UN], 2018), porque precisamente el tema de las capacidades se relaciona con nuestra pretensión de valorar si efectivamente las iniciativas públicas que analizamos en este trabajo se traducen en una efectiva reforma de la PLU según lo expresado a nivel internacional y, en especial, desde el ámbito de la participación.

En efecto, y al menos de forma enunciativa, lo relacionado con instrumentos de PLU está considerado en el componente estratégico del plan estatal en su pilar territorial, aunque en el correspondiente programa sectorial esta preocupación se expresa con mayor detalle al reconocer que entre los principales retos se encuentran la existencia de un marco de PLU poco actualizado y desvinculado de otros instrumentos. Frente a esta situación, el programa continúa al señalar que es necesario actualizar los instrumentos de PLU estableciendo vínculos claros con los instrumentos de otras dependencias como aquellas relacionadas con la movilidad o el medioambiente (GEM, 2018b). Sin embargo, al continuar con el análisis del programa sectorial, en los proyectos estratégicos, estas líneas de acción se integran en un listado más o menos coherente, pero desprovisto de instrumentos que hagan factible su ejecución. Con todo y su complejidad, podemos afirmar que en el estado de México no se considera prioritario —todavía— impulsar una efectiva reforma de la PLU.

### *Tercer acto: ciudades sin rumbo*

Según lo hemos comentado, desde los niveles nacional y estatal, es claro el alineamiento entre los diferentes instrumentos y ordenamientos revisados. Se pueden apreciar desde el nivel federal las prioridades asociadas

**Figura 3.** Reunión regional para América Latina y el Caribe-H III, ciudad de Toluca.



*Nota.* Archivo del autor. Toluca-México abril de 2016.

con la Agenda 2030 mientras que, a nivel estatal, además de la correspondencia con las disposiciones nacionales e internacionales, el plan estatal de desarrollo es una experiencia pionera mientras que el programa sectorial territorial expresa con claridad los propósitos en materia de PLU relacionados puntualmente con la meta 11.3 de la Agenda 2030. Sin embargo, no podemos aportar nada más en esta necesidad de reforma de la PLU que hemos venido esgrimiendo a lo largo de este trabajo porque al revisar puntualmente los instrumentos de PLU no encontramos coincidencia alguna con lo que pregona el discurso oficial, lo que deja al descubierto profundas debilidades que, en realidad, condicionan de manera decisiva el tránsito hacia esquemas renovados de intervención urbana.

Esto a pesar del protagonismo en la escena internacional del estado de México, porque como parte del proceso de construcción de la Nueva Agenda Urbana en Toluca, ciudad capital, se llevó a cabo la "Reunión regional para

América Latina y el Caribe" (Figura 3), en abril de 2016 (fue la primera de cuatro reuniones) en cuya declaración, se anticipaba que la PLU se constituía en uno de los elementos clave de la Nueva Agenda. Como uno de los acuerdos alcanzados en esa reunión, se destacó la necesidad de incorporar en los esquemas de planificación un enfoque de gestión integral del territorio, avanzando hacia ciudades cada vez más competitivas y procurando de forma permanente la promoción de acciones orientadas a la sostenibilidad y la participación (ONU-Hábitat, 2016b).

El llamado internacional no pasó desapercibido para el estado de México, sin embargo, el discurso oficial contrasta de manera contundente con la realidad porque a cuatro años de esta importante reunión, no se documentan acciones de coyuntura a nivel estatal ni tampoco en Toluca, ciudad que fue su sede. Llama la atención que ni las declaraciones, ni los participantes, ni los temas discutidos, ni tampoco la cobertura global de la reunión provocaran reacciones en los diferentes

sectores involucrados con el desarrollo urbano del estado de México.

Este es el caso del PEDUEM, objeto de análisis de este trabajo. Este fue aprobado en diciembre de 2019 en sustitución de su antecesor que estuvo vigente desde 2003 (16 años) y cuando este plan —que es el segundo— fue aprobado, sustituyó al primero aprobado en 1986 (17 años).

Y aquí nuestro primer aspecto crítico, pues al considerar estos períodos de tiempo podemos responder diversas interrogantes que subyacen en la necesidad de reforma que nos preocupa; la dinámica urbana y poblacional del estado de México no ha motivado la actualización de este instrumento de alcance estatal más que en intervalos de casi dos décadas entre cada plan que estuvo vigente.

## Metodología

En relación con nuestro supuesto inicial, analizar el PEDUEM es fundamental no solo por tratarse del instrumento rector de la política urbana sino además porque su vigencia legal de apenas un año supone otro tipo de vigencia, aquella que desde el discurso pregona su actualidad, según las directrices de política internacional que hemos venido esgrimiendo. Esta lógica discursiva es lo que nos interesa refutar pues lejos de constituirse como un instrumento de vanguardia, la realidad revela las inconsistencias de un modelo que persiste, el cual destaca por su obsolescencia metodológica y, especialmente, por su falta de legitimidad y de consensos.

Para sostener nuestras afirmaciones, anticipábamos que nuestra metodología consideró dos fases principales: la primera, de revisión documental, examinó fuentes especializadas de base teórica, así como documentos y reportes de alcance internacional relacionados con las diversas agendas del desarrollo. En la misma línea, se revisaron las agendas nacionales y estatales para después analizar de manera particular las normas aplicables y de contenidos del propio PEDUEM.

Relacionado de forma explícita con nuestro objetivo, el segundo momento de exploración empírica fue el más enriquecedor, pues nos aportó evidencias suficientes para comprobar nuestro supuesto que se relaciona con la falta de legitimidad del PEDUEM, base de nuestro planteamiento. En este sentido, el segundo momento metodológico se orientó a explorar el proceso participativo del plan de manera que, ante el anuncio de la consulta pública del PEDUEM el 7 de octubre de 2019, se optó por el registro de evidencias en cada sede (fueron cuatro) mediante una guía de observación no participante cuya interpretación de resultados y síntesis crítica se presenta más adelante.

No podíamos asumir de inicio el carácter vertical del proceso participativo, no había certeza en ello y la estructura de nuestra guía de observación, así como la estrategia seguida en cada sede debía ser abierta considerando distintos escenarios. En este escenario flexible —incluso optimista— la versión definitiva de la guía consideró las siguientes ocho variables (Tabla 1):

Tabla 1  
Diseño metodológico

Técnica	Ventajas	Instrumento	Variables
<b>Observación no participante</b>	Permite una mayor objetividad en los registros, pues no se participa activamente en lo que se estudia.	Guía de observación	1. Horario 2. Sede 3. Responsable del foro 4. Número y perfil de participantes 5. Temas tratados 6. Preguntas y respuestas 7. Duración 8. Aspectos sobresalientes

Nota. Elaboración propia.

A partir del registro manual de cada sede, apoyados también en registros fotográficos y toma de opiniones aisladas, se procesó la información y según se muestra a continuación pudimos constatar el carácter vertical del proceso conducido mediante normas impuestas por las instancias involucradas sin el acuerdo de los participantes.

## Resultados

Desde la línea documental, pudimos constatar que el proceso de elaboración del plan estuvo definido a partir del Libro V del Código Administrativo del Estado de México llamado Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población que, entre otros ordenamientos, señala con precisión los contenidos para los distintos tipos de planes del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano, encabezados por el plan estatal de desarrollo urbano seguido por los planes metropolitanos, municipales y parciales. Al respecto, se puede afirmar que, desde la primera Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México de 1983, hasta la última reforma en 2018 no se cuenta con evidencias de cambio en las disposiciones relacionadas con la PLU y sus instrumentos.

Aunque el discurso oficial declare lo contrario, sin importar su ámbito o cobertura el conjunto de planes —incluido el estatal— continúan siendo elaborados con un enfoque que corresponde más a una orientación física y totalizante que a una integral y dinámica, mostrando rigidez ante el dinamismo del territorio y la multiplicidad de agentes que en él interactúan. Asimismo, los planes se caracterizan por el planteamiento sistemático de diagnósticos exhaustivos, en comparación con una limitada y, en ocasiones, superficial parte propositiva, lo que a su vez revela la falta de acuerdos concertados con los diferentes sectores de la población.

A pesar de este primer balance de contenidos y alcances, desde el discurso se declara que el PEDUEM —con sus más de 500 páginas— es resultado de la instrumentación de la Nueva Agenda Urbana y, a su vez, fruto de una reforma urbana necesaria para la entidad más compleja del país, la cual con más de 17 millones de habitantes constituye la principal concentración poblacional de México.

Rasgos fundamentales como los señalados son suficientes para confirmar que el PEDUEM no es resultado de ningún tipo de reforma conceptual, según los aportes expresados en secciones iniciales. Conviene entonces preguntarse acerca de su legitimidad y de la variable participativa como

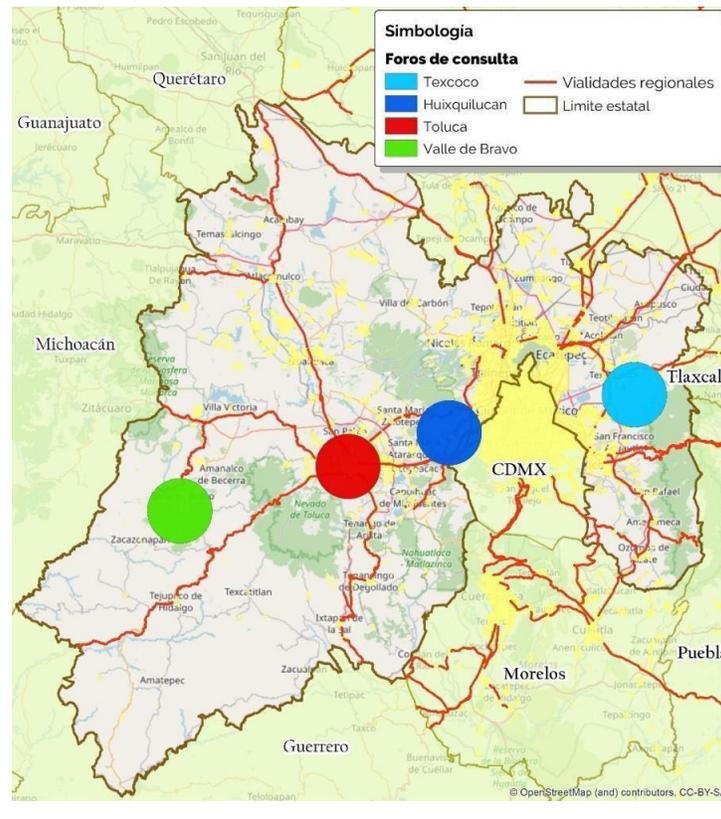
componente fundamental de la planificación prevista en la normatividad aplicable. Sin embargo, a pesar de estar regulada por diversos ordenamientos, pudimos observar que ello no se cumple y, en este punto, conviene destacar los hallazgos de Herrmann y Van Klaveren (2016) para el caso de Chile, pues coinciden con nuestra preocupación acerca de las debilidades estructurales de las políticas urbanas y su relación con los bajos niveles de participación: la limitada institucionalización de la participación en América Latina continúa siendo uno de los principales desafíos en la ciudad.

Al evaluar el componente participativo de nuestro caso de estudio, el PEDUEM, nuestros resultados también contrastan con las declaraciones del discurso. Para corroborarlo, asistimos a los foros de consulta y de una primera valoración integral podemos afirmar que fue un ejercicio insuficiente considerando tanto la cobertura del plan como la complejidad del estado de México, cuyos indicadores hemos reiterado.

El aviso de la consulta del entonces proyecto de plan se dio a conocer en una rueda de prensa el 7 de octubre de 2019, en voz del gobernador del estado de México, en el marco de la primera sesión ordinaria del Consejo Consultivo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Metropolitano, donde se indicó que en el plazo de un mes se llevaría a cabo todo el proceso. Al día siguiente se publicó el acuerdo por el que se dio aviso del inicio de la consulta para la modificación y/o actualización del PEDUEM y su versión electrónica estuvo disponible en el sitio web de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano estatal.

El plan estuvo en fase de consulta solo durante el mes siguiente y, como lo habíamos anticipado, fue un ejercicio insuficiente y hasta infructuoso por varias razones. En principio, y considerando la extensión del texto, fue muy poco tiempo para que la población interesada pudiera revisarlo y emitir su opinión para luego asistir a alguno de los foros. Fue realmente muy poco tiempo al menos para el primer foro convocado el 10 de octubre, apenas dos días después del anuncio de la consulta. Pero no solo el aviso de consulta debió hacerse con mayor

Figura 4. Localización regional de sedes.



Nota. Elaboración propia con base en el Sistema Estatal de Información Urbana, Metropolitana y Vivienda IGECEM, 2019.

anticipación, la consulta misma debió ser más prolongada y en un mayor número de sedes, pues se programaron solo cuatro foros espaciados por entre seis y siete días:

1. Primera audiencia pública, 10 de octubre: municipio de Valle de Bravo.
2. Segunda audiencia pública, 17 de octubre: municipio de Huixquilucan.
3. Tercera audiencia pública, 24 de octubre: municipio de Texcoco.
4. Cuarta audiencia pública, 7 de noviembre: municipio de Toluca.

Además de las limitaciones de tiempo entre el aviso y las fechas, un factor adicional que condicionó el ejercicio fue la cobertura geográfica de los foros, porque si observamos el siguiente mapa (Figura 4), podemos constatar que la cobertura fue muy limitada y dejó sin opción para la participación a buena parte de la población y del territorio estatal.

El Oriente es la región más poblada y se consideró una sola sede (Texcoco), mientras que a Huixquilucan y Toluca los separan apenas unos kilómetros por carretera y en el caso de Valle de Bravo, no se cuenta con una eficiente comunicación regional. Consideramos que había sedes más representativas y mejor comunicadas, sin embargo, ya habíamos anticipado que tanto las sedes como los tiempos fueron de los puntos críticos más destacados.

La consulta del PEDUEM estuvo condicionada desde el principio —aun antes de la celebración de los foros—, pues como hemos señalado, tanto los plazos para la consulta como la localización de las sedes fueron factores de tipo logístico que no aseguraban resultados de impacto según nuestras expectativas, aunque la parte operativa fue determinante.

En cada sede, la consulta fue conducida por el representante de la autoridad estatal y el grupo consultor que elaboró el plan, quienes estuvieron a cargo de la presentación y los detalles técnicos con el apoyo de un video de unos 45

Tabla 2  
Resultados integrados

Sede	Lugar	Asistentes	Fase participativa	Incidencias
Valle de Bravo	Alameda Bicentenario, plaza pública.	Aforo aproximado de 200 asistentes.	Se da lectura solo a cinco preguntas.	
Huixquilucan	Universidad Anáhuac del norte, institución privada.	Aforo aproximado de 100 asistentes (en un recinto para más de 200 personas).	Se da lectura solo a cinco preguntas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retraso de dos horas.</li> <li>• Sede de acceso restringido y con condiciones limitadas de movilidad en transporte público.</li> </ul>
Texcoco	Centro Cultural Bicentenario, recinto amplio y accesible.	Aforo aproximado de 900 asistentes.	Se da lectura solo a cinco preguntas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cerca de 300 no pudieron ingresar al recinto por problemas de cupo.</li> </ul>
Toluca	Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México.	Aforo aproximado de 300 asistentes.	Se da lectura solo a cinco preguntas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retraso de una hora.</li> <li>• Se habilitó un espacio alterno con transmisión en línea.</li> </ul>

Nota. Elaboración propia.

minutos de duración. En las cuatro sedes se manejó el mismo formato de presentación en un lapso promedio de dos horas, de las cuales no más de 30 minutos fueron para preguntas y respuestas y, según nuestras evidencias, consideramos que este fue un formato rígido que no favoreció el ejercicio participativo, motivo central de la consulta. En cada sede se entregaron formatos para el registro de preguntas que serían respondidas y publicadas en la página web de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano estatal, sin embargo, esta información no estuvo disponible y se desconoce si tuvo algún tipo de procesamiento posterior.

Además del formato de los foros, que consideramos como una limitante adicional, tenemos al menos dos elementos que desde nuestro punto de vista cuestionan categóricamente este ejercicio. Por un lado, el número de asistentes en consideración al alcance y cobertura del plan, pero, sobre todo, el tiempo destinado al ejercicio real de participación e interacción entre los asistentes y las autoridades (Tabla 2).

Este escenario no necesita mayores detalles, pues cuestiona categóricamente la legitimidad del PEDUEM por la ausencia de consensos debilitando cualquier esfuerzo como, por ejemplo, las innovaciones tecnológicas de su cartografía o la precisión de las mediciones estadísticas del fenómeno urbano-metropolitano.

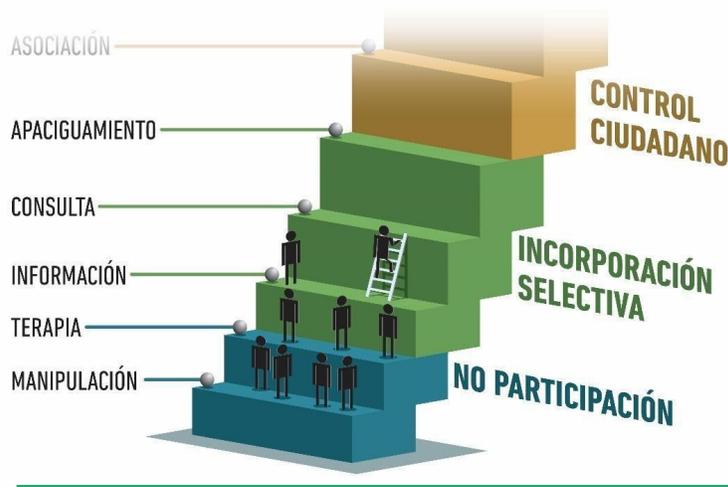
## Conclusiones

Más que respuestas, juicios o afirmaciones lo que tenemos al final son preguntas que por ahora quedan abiertas para futuras investigaciones y se agregan a otras tantas que nos hemos planteado. ¿Fueron suficientes treinta días para conocer la opinión de la entidad más poblada del país? ¿La población tuvo acceso a internet para conocer el proyecto? ¿Fue suficiente publicar el aviso de consulta en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado* y en dos diarios de circulación estatal? ¿Fueron suficientes tan solo cinco preguntas por cada sede? ¿Fue representativa la asistencia respecto del total o al menos del entorno inmediato a cada sede?

En particular, acerca de la pregunta que nos planteamos al inicio ¿los marcos de actuación, las instituciones y los instrumentos para el desarrollo urbano en el estado de México favorecen la participación? Tenemos claro que nuestra respuesta es negativa y que estamos lejos de transitar en la ruta de la reforma conceptual y metodológica de la PLU, especialmente en lo relacionado con la participación, según lo expuesto desde la vertiente teórica y la relacionada con la política internacional, que hemos enunciado en este trabajo.

Algunas de nuestras reflexiones finales recuperan los principios de la escalera de Arnstein que destacamos en el apartado teórico y sobre la cual elaboramos nuestro propio modelo que sintetiza los resultados obtenidos: Tratamos de expresar una escalera incompleta y cuesta

Figura 5.  
Cuesta arriba.



Fuente: Elaboración propia a partir de Arnstein, 1969.

arriba: incompleta porque en definitiva no podemos siquiera vislumbrar los peldaños del modelo original; y cuesta arriba por los obstáculos y limitaciones reales que observamos para el ejercicio libre de la participación, lo que en la imagen se expresa con peldaños cada vez más altos conforme se asciende, suponiendo niveles crecientes de participación (Figura 5).

De acuerdo con nuestra experiencia, nos colocamos en la sección de incorporación selectiva, pero apenas en su primer peldaño (Información), mientras tratamos de escalar al peldaño de la Consulta, pero dadas las limitantes expuestas, en esta imagen tratamos de expresar las dificultades presentes con una escalerilla adicional que representa esas prácticas emergentes que finalmente la población implementa con el propósito de hacerse escuchar.

Estamos de acuerdo con Herrmann (2014) cuando afirma que en países como México es claro el predominio de la participación de tipo selectivo (*Tokenism* en palabras de Arnstein) y que si bien informar a la población acerca de iniciativas como la que analizamos es un paso importante, la participación de carácter informativo —y además unilateral— no significa que la población tenga una influencia efectiva en las decisiones públicas. Esto resulta más evidente cuando la información se entrega en la etapa final del proceso de planificación, es decir, una vez que el plan había sido concluido, como ocurre en nuestro caso de estudio.

En esta experiencia subyacen debilidades estructurales —algunas muy arraigadas— que no han sido superadas y

que son fundamentales para que la PLU sea, efectivamente, un elemento clave de cara a los propósitos globales de la Agenda Internacional. Paradójicamente, la institucionalidad para el desarrollo urbano en el estado de México y sus normas se revelan como la principal condicionante. En efecto, a nivel institucional, estamos frente a una realidad que es resultado de al menos tres décadas de abandono gubernamental de la PLU asociado con la ausencia de una política sistemática, coherente y de largo plazo para el control y orientación del crecimiento provocando que nuestras ciudades crezcan sin control.

Es paradójico que en un territorio tan complejo como lo es el estado de México, la dinámica de su proceso de urbanización no haya motivado iniciativas para el fortalecimiento teórico y metodológico de la PLU. En su lugar, más bien nos hemos limitado a reproducir esquemas tradicionales de planificación de la ciudad. Desde nuestra experiencia (Gutiérrez, 2018), hemos documentado desde diferentes perspectivas que los planes en el estado de México —como ahora el PEDUEM— se han caracterizado por su obsolescencia, su falta de visión y sus limitados resultados en la acción y, en lugar de adecuarse a la dinámica de crecimiento de una entidad tan compleja 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 urbanización.

Hemos documentado también (Gutiérrez, 2018) que la PLU en el estado de México está lejos de los propósitos de la Agenda Internacional y podemos afirmar que su

vigencia obedece más a una realidad virtual y discursiva que a una condición de reforma tangible. Más que la contradicción entre vigencia y actualidad de nuestros planes es importante subrayar la contradicción entre el protagonismo del estado de México —en Hábitat III— y sus nulos resultados en la acción. Recordemos que Toluca, nuestra ciudad capital, fue sede de la Reunión regional para América Latina y el Caribe y más allá de un eventual alineamiento con la política internacional o de las innovaciones tecnológicas y hasta la lógica del discurso, nuestros planes —como ahora el PEDUEM— no son muestra tangible de reforma teórica o metodológica alguna.

Entonces, si la PLU es considerada como un componente de la Nueva Agenda Urbana que tiene como objetivo “reinventar” el modelo de ciudad del siglo XXI (ONU-Hábitat, 2016a, p. 185) 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 (Gutiérrez, 2017).

Y cuando en particular nos preguntamos acerca de la legitimidad del PEDUEM como objeto de análisis, nuestros argumentos revelan debilidades profundas que en principio podrían ser subsanadas con un efectivo proceso de reforma de la PLU según los desarrollos recientes de nuestro campo de conocimiento que, como vimos, son retomados por la Agenda Internacional con el propósito de encarar los retos de la ciudad contemporánea. <sup>44</sup>

## Referencias bibliográficas

- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216- 222.
- Calderón, J. (2017). Relevancia de las metodologías de participación ciudadana: construcción de una ludoteca comunitaria. *Revista de Urbanismo*, 36, 33-43. <http://dx.doi.org/10.5354/0717-5051.2017.45172>
- De Roo, G. (2012). Spatial Planning, Complexity and a World ‘Out of Equilibrium’: Outline of a Non-linear approach to Planning. En G. De Roo, J. Hillier, & J. Van Wezemael (Eds.), *Complexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations* (pp. 141-177). Ashgate, New Directions in Planning Theory series.
- De Roo, G. Hillier, J., & Van Wezemael, J. (2012). Complexity and Spatial Planning. Introducing Systems, Assemblages and Simulations. En G. De Roo, J. Hillier, & J. Van Wezemael (Eds.), *Complexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations* (pp. 1-37). Ashgate, New Directions in Planning Theory series.
- Decreto para la creación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Diario Oficial de la Federación. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5480759&fecha=26/04/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480759&fecha=26/04/2017)
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), 71-109. <http://dx.doi.org/10.29092/uacm.v5i10.169>
- Fernández, V. (2012). Participación ciudadana en diseño urbano: promoviendo una ciudad más inclusiva. *Revista de Urbanismo*, 27, 92-113. <http://dx.doi.org/10.5354/0717-5051.2012.26406>
- Gaber, J. (2019). Building “A Ladder of Citizen Participation”. *Journal of the American Planning Association*, 85(3), 188-201, <http://dx.doi.org/10.1080/01944363.2019.1612267>
- Garrido, A. (2018). Al participar se hace ciudad en el entretanto. Urbanismo emergente en Bilbao. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11(22). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu11-22.phce>
- Gobierno del estado de México, GEM (2018a). *Plan de desarrollo del estado de México 2017-2023*. Autoedición.
- Gobierno del estado de México, GEM (2018b). *Programa sectorial pilar territorial 2017-2023*. Autoedición.

- Gobierno de la República, GR (2018). *Informe Nacional Voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible. Bases y fundamentos en México para una visión del desarrollo sostenible a largo plazo*. Autoedición.
- Gobierno de la República, GR (2015). *Reporte Nacional de México. Hábitat III*. Autoedición.
- Gutiérrez, J. (2017). México y la Nueva Agenda Urbana. Hoja de ruta con trazos invisibles. [in] capacidades institucionales en el estado de México. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(2), 35. <http://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v27n2.63133>
- Gutiérrez, J. (2018). Planejamento urbano e habitat III: indícios de uma reforma necessária para o México. *Pós. Revista Do Programa De Pós-Graduação Em Arquitetura e Urbanismo Da FAUUSP*, 25(45), 68-84. <https://doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v25i45p68-84>
- Healey, P. (2002). Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. En S. Campbell & S. Fainstein (Eds.), *Readings in Planning Theory* (pp. 234-259). Blackwell Publishing.
- Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101-123. <https://doi.org/10.1177/14730952030022002>
- Hernández, M. (2015). Diseño de espacios urbanos desde el imaginario y la participación del ciudadano. *Revista de Urbanismo*, 32, 87-101. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2015.36525>
- Herrmann, M. G. (2014). Hacer ciudad: problemas y desafíos de la participación ciudadana en la planificación territorial de Santiago. *Revista 180*, 18(34), 36-41. [http://dx.doi.org/10.32995/rev180.Num-34.\(2014\).art-44](http://dx.doi.org/10.32995/rev180.Num-34.(2014).art-44)
- Herrmann, M.G. y Van Klaveren, A. (2016). Disminución de la participación de la población en organizaciones sociales durante los últimos trece años en Chile e implicaciones para la construcción de una política de planificación urbana más participativa. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 42(125), 175-203. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612016000100008>
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM) *Sistema Estatal de Información Urbana, Metropolitana y Vivienda*. <http://plataforma.seduyem.edomex.gob.mx/SIGZonasMetropolitanas/geoportal.do>
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu.htm>
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México de 1983. *Gaceta del Gobierno del Estado de México*. <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/1075>
- Libro V del Código Administrativo del Estado de México Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población. *Gaceta del Gobierno del Estado de México*. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2001/dic133.pdf>
- Sager, T. (2013). *Reviving Critical Planning Theory. Dealing with Pressure, Neo-liberalism, and Responsibility in Communicative Planning*. Routledge.
- Schively, C., & Lauria, M. (2019). Building a Foundation for Public Engagement in Planning. *Journal of the American Planning Association*, 85(3), 183-187, <https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1616985>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Consejo Nacional de Población, SEDATU-CONAPO (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. Autoedición.
- Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat (2016a). *Urbanización y desarrollo: futuros emergentes. Reporte ciudades del mundo 2016*. Autoedición.
- Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-HÁBITAT (2016b). *Declaración Toluca para Hábitat III. América Latina y el Caribe*. Autoedición.

Tavares-Martínez, R. y Fitch-Osuna, J. (2019). Planificación comunitaria en barrios socialmente vulnerables. Identificación de los actores sociales en una comunidad. *Revista de Arquitectura (Bogotá)*, 21(2), 22-32. <https://doi.org/10.14718/RevArq.2019.21.2.2258>

United Nations, UN (2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

United Nations Human Settlements, UN-Habitat (2015). *International guidelines on urban and territorial planning*. Autoedición.

United Nations Human Settlements Program, UN-Habitat (2009). *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*. Autoedición.