

Fecha de recepción: 10 de Enero del 2003.
Fecha de aceptación: 26 de Septiembre del 2003.



* Maestrante del Programa interinstitucional en Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha realizado labores docentes y administrativas para diferentes dependencias de la misma institución. Asimismo, ha participado como ponente en eventos nacionales y regionales y publicado en el periódico nacional Uno más uno. e-mail: gordo_m2ar2g@hotmail.com

HACIA UNA PROPUESTA POR EL ORDENAMIENTO DE LOS USOS DEL SUELO EN LA PERIFERIA DE LA CIUDAD DE TOLUCA

RODOLFO GARCÍA. *

1. BREVE REVISIÓN DE LO QUE SE ESTABLECE EN EL PLAN VIGENTE RESPECTO A LOS USOS DEL SUELO EN EL MUNICIPIO DE TOLUCA

Tomándose en cuenta que el análisis de los usos del suelo y de los elementos de la estructura urbana es indispensable para proceder en la formulación y elaboración de los planes del Centro de Población Estratégico, es preciso realizar una revisión de la metodología y estrategia seguidas para el ordenamiento de los asentamientos humanos, industriales y comerciales en el territorio.

Dado lo anterior en el Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca, se establecen las siguientes consideraciones respecto a la problemática de los usos del suelo:

Nowadays in all mexican cities and specially in the country center, experiment a vertiginous horizontal growing toward their peripheries. By this cause is very important doing a preventive planification of the ground uses in peripheries around principal cities.

This essay is dedicated to doing some recomendations in preventing the disarranged use of the ground in Toluca City periphery. We have in counting than the central city, good or bad it is consolidated, in this case the most important are peripheral areas toward them the city could have an expansion in the future. So, our focus of attention is the peripheral planification more than central city.

The essay is composed by three big sections, the first does a brief revision of the establistcing in the Population Plan in Toluca, we mention the principal flourishes about it.

The second section is dedicated to recommending a new methodology in the redaction of the urban development plans. Recomendations are in ground uses and every urban problematic.

The last section boards a new preposition in the ordering of the ground uses in peripheral areas around Toluca City. In this part, we detail periphery zoning aspects and coordination between government circuits to conducting a planification more integral and greater on the ground uses.

Key words: urban planning, urban development,
urban development planning.

• Los usos reales del suelo han rebasado por mucho a la clasificación de los usos que prevé el Plan (zona sur-poniente: desde Paseo Colón hasta Vía Zinacantepec). Proyección de alta y muy alta densidad contra baja densidad en la realidad.

• Asentamientos humanos dispersos y carentes de estructura urbana en San Pablo Autopan, San Andrés Cuexcotitlán, San Mateo Otzacatipan, San Cristóbal Huichochitlán, San Pedro Totoltepec y Santa María Totoltepec.

• En el norponiente (Santa Cruz Atzacapozaltongo, San Marcos Yachihualtepec y Calixtlahuaca) el crecimiento urbano se ha consolidado en el interior densificado y no tanto hacía la expansión urbana.

• San Mateo Oxtotitlán, San Buenaventura, Capultitlán,

San Lorenzo Tepaltitlán, Santiago Miltepec, San Antonio Buenavista y Cacalomacan, se han incorporado a la estructura urbana con densidad media.

• Tlacotepec, San Juan Tilapa y San Felipe Tlalmimilopan no han sido tan impactados por el crecimiento inercial de la ciudad.

• En la parte norte del centro de la ciudad hay subutilización del suelo (13.4 hectáreas de terrenos baldíos).

• La dinámica de consolidación de la zona norte ha traído como consecuencia la tendencia a modificar los usos del suelo en algunas zonas, sobre todo en los caminos

DIAGNÓSTICO

• El crecimiento de la ciudad se va a dar en suelo ejidal. Más del 70 por ciento del área urbanizable tiene ese régimen de tenencia, por lo que no existen grandes superficies de suelo de propiedad privada en el que se desarrollen fraccionamientos bajo los procedimientos administrativos actuales. Hasta la fecha se han instrumentado mecanismos para la incorporación ordenada del suelo ejidal al crecimiento de la ciudad.

tradicionales de acceso a las delegaciones, por lo que resulta de suma importancia modificar los usos del suelo de estas vialidades y a que la normatividad urgente prevé sólo usos habitacionales.

PRONÓSTICO

1. Si se mantienen las densidades bajas en el área urbana y urbanizable de la zona sur-poniente, no seguirán correspondiendo a la forma de ocupación en la que se refiere al tamaño del lote previsto por ser zonas de asentamientos populares.
2. El crecimiento de la ciudad de forma inevitable se dará en ejido por lo que se presentarán serios problemas en el ordenamiento del crecimiento de la ciudad.
3. La desarticulación urbana en la zona norte traerá anarquía en su crecimiento por las características de dispersión con que cuenta actualmente.
4. Es necesario incorporar usos rentables y densidades altas en la zona norte del centro de la ciudad, de no ser así se seguirá dando la subutilización del suelo e infraestructura de esta zona con altas ventajas de localización.
5. Es necesario incorporar al crecimiento de la ciudad la zona sur, comprendida entre los poblados de Cacalomacán y Capultitlán, usos restringidos habitacionales de muy baja densidad y mixtos, a efecto de obtener una zona de amortiguamiento del crecimiento de la ciudad hacia el sur.

OBJETIVOS

- Adecuar la normatividad del Plan a la demanda real de los usos del suelo.
- Hacer respetables los usos habitacionales en colonias de tipo residencial.
- Consolidar al municipio de Toluca como ciudad donde se concentran las actividades económicas.
- Establecer normatividad más específica en materia de preservación y mejoramiento de la imagen urbana, así como del centro histórico.
- Consolidar y orientar el crecimiento de la ciudad hacia la zona norte.

- Conservar los usos y la estructura urbana actual en los poblados de la zona norponiente y sur del centro de la ciudad.
- Obtener un mejor aprovechamiento de la infraestructura instalada en la zona industrial del Paseo Tollocan.
- Mantener un equilibrio entre el crecimiento de la ciudad y las áreas verdes mediante la conservación y creación de éstas.

ESTRATEGIAS PARTICULARES.

- Establecer una zonificación secundaria en el Centro Histórico de la ciudad.
- Modificar el uso del suelo habitacional de baja densidad en la zona sur urbano-ejidal.
- Incorporar nuevos corredores urbanos y centros urbanos en la zona norte, entre la vía Toluca-Atlaconulco y Tollocan, a efecto de lograr un equilibrio en la estructura urbana prevista.
- Modificar usos y densidades en los barrios tradicionales al norte del centro de la ciudad y colonias, a efecto de obtener mejor aprovechamiento de terrenos baldíos de esta zona.
- Clasificar en forma específica los usos permitidos en los ejidos al interior de la zona industrial e incorporar nuevas vialidades para el mejor aprovechamiento de la infraestructura instalada, así como establecer un nuevo uso industrial sobre la vialidad Naucalpan dando continuidad al Parque Industrial Toluca y así aprovechar la infraestructura instalada al margen de la vialidad.
- Establecer usos habitacionales de muy baja densidad y mixtos con agrícolas en la zona comprendida entre Cacalomacán y Capultitlán, a efecto de establecer una zona de amortiguamiento para el crecimiento del área urbana hacia el sur.

ACCIONES PRIORITARIAS

La mayoría de las estrategias se consideran como prioritarias, pero sobresale la siguiente:

- Incorporar nuevos corredores y centros urbanos en la zona norte, entre la vía Atlaconulco y Tollocan a efecto de lograr un equilibrio en la estructura urbana prevista.

2.. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS

a. Los objetivos, las estrategias particulares, las políticas y las acciones prioritarias parecen no diferenciarse, por el contrario, y en el sentido estricto de la palabra, estamos hablando de la misma cosa. Dicho de otro modo, habría que clasificar a los objetivos de acuerdo a su importancia (altamente prioritarios, medianamente prioritarios y de baja prioridad). Posteriormente a la clasificación, se procedería a buscar los instrumentos que nos permitan hacer alcanzables dichos objetivos; los teóricos recomiendan que a cada objetivo le corresponda un instrumento con que exista una alta probabilidad de que se vaya a cumplir.

Una vez que sean compatibles los objetivos con los instrumentos debemos llegar al diseño de proyectos particulares en los que se especifiquen las formas a partir de las cuales se vaya cumpliendo el objetivo por fases. Además deben anticiparse revisiones parciales anualmente, para corregir debilidades e incrementar fortalezas detectando problemas en la implementación del proyecto. Por otro lado, se deben clasificar los objetivos en el largo, mediano y corto plazo con sus instrumentos correspondientes.

b. En el diagnóstico se debería dejar atrás la visión descriptiva y dar paso a una visión analítica, ésta implica la fusión de diagnóstico y pronóstico, para formarse o simular escenarios en los que se conjuguen supuestos modelos y metodologías de la planificación. En el plan no hay un inventario de suelo susceptible de futura urbanización, no hay indicadores exactos que nos marquen reservas de suelo y mucho menos se nos explican los grados de divergencia entre lo que se pretendía en el anterior plan y lo que realmente sucedió. No hay estudios profundos que den soporte a las clasificaciones de uso de suelo (de alta, media y baja densidad), en todo caso se presume su realización mediante estudios de resistencia del suelo, de localización de infraestructura y servicios que permitan fijar un parámetro para la ocupación del suelo. Tal parece que la determi-

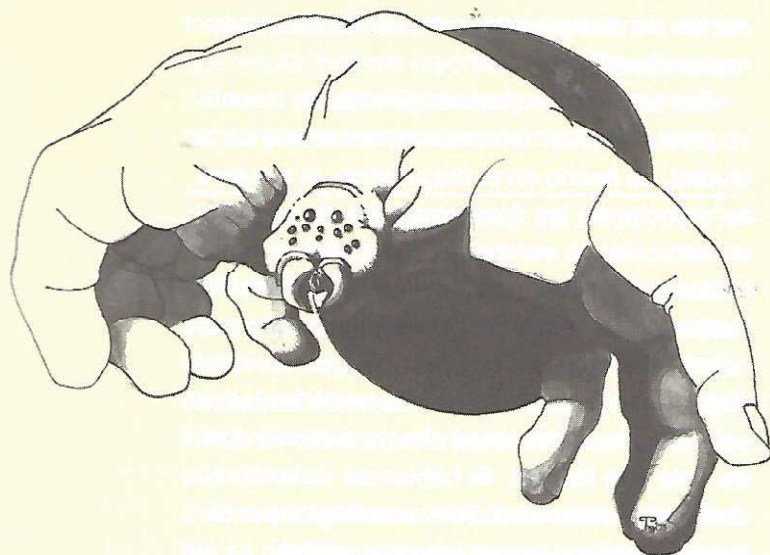
nación de densidades se hace de manera sumamente empírica.

Por otro lado, no hay ningún tipo de incentivo para promover un crecimiento vertical de la ciudad, de hecho en el diagnóstico, ni siquiera se mencionan las áreas capaces de soportar construcciones verticales, (geométricamente hablando) que permitan hacer un uso óptimo del suelo. De restringir de sobremanera el crecimiento vertical, será un determinante esencial para que la ciudad se expanda hacia los lados y no tenga una densidad alta de vivienda donde ésta sea factible. Si hablamos de una ciudad consolidada como Toluca es ilógico pensar en no incentivar su crecimiento vertical.

En el diagnóstico tampoco se relaciona a Toluca como un fragmento de la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) y pareciera que este municipio está constituido como una ciudad aislada de los demás circundantes. Al respecto debe existir una coordinación estrecha con los municipios restantes de la Zona Metropolitana.

c. En lo que respecta a las acciones de planeación por los actores que deberían hacerla factible, no se menciona cosa alguna. En este sentido el Gobierno tiene la última palabra puesto que no se añaden aportaciones de la sociedad civil y de los propios empresarios que son actores indispensables en cualquier sistema democrático de planeación.





Hoy en día las organizaciones no gubernamentales (ONGs) se están consolidando y ejerciendo influencia fundamental en algunas decisiones que toman la alta burocracia y los empresarios. Así pues las ONGs tienen un amplio campo para actuar y ejercer presión, como lo es el desarrollo sustentable y el combate a problemas que deberían ser parte del pasado como la pobreza extrema, el caciquismo y el caudillismo. Estas organizaciones han sido pioneras en el diseño de estrategias para solucionar problemas ambientales en el Occidente Europeo, en Estados Unidos, Canadá y Japón, pero también algunas ciudades latinoamericanas han avanzado en esta línea como Curitiba en Brasil; Guadalajara, Monterrey y la Ciudad de México en nuestro país. Con la pérdida de legitimidad y representatividad de nuestras instituciones tradicionales, las ONGs están llamadas a ejercer un papel decisivo en la verdadera planeación integral.

En lo que se refiere al sector empresarial, éste históricamente ha sido el determinante para el funcionamiento del sistema económico capitalista; la no inclusión de sus recomendaciones y de sus propias estrategias es simplemente dejar de lado a uno de los actores fundamentales del sistema de planeación. En este sentido el enfoque cerrado de la planeación tradicional no nos lleva a la coordinación estrecha entre los actores; las propuestas se cierran y la creatividad es mínima.

Esto nos ha llevado a que la planeación haya tenido resultados casi nulos por no decir que mediocres. Por ejemplo: la apertura de parques industriales sin previa consulta al empresario llevó a que la localización de estos fuera un auténtico fracaso como el Parque Industrial del Oro, que según Garza (1992) a un ritmo de ocupación como el actual llevaría por lo menos 400 años la ocupación total del parque, pero éste no es el único fracaso; en Tenango del Valle el parque industrial apenas comienza a despegar después de varios años. En este contexto, lo que buscan las empresas son condiciones generales para la producción creciente (González, 1992). Por lo anterior, debe existir una estrecha colaboración entre empresarios, Gobierno y representantes de la sociedad civil para emprender proyectos integrales que permitan que el uso del suelo se convierta en óptimo y que contribuya al ordenamiento de nuestra ciudad.

El mundo académico-investigador y la política real deben terminar con el divorcio histórico, ya que en la toma de decisiones se requieren tanto de conocimientos como poder de decisión para exigirles a nuestros representantes, no sólo políticos improvisados, sino políticos con conocimientos técnicos y técnicos con sensibilidad política capaces de incidir en la gestión de obras, servicios y en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Además, una necesidad urgente de nuestro sistema político, es la profesionalización de nuestros representantes, esto nos conduce a retomar el servicio civil de carrera, mientras no avancemos en este sentido, nuestras instituciones no tendrán la capacidad de transformar la realidad caótica en beneficio de todos (Matus, 1987). De este modo, más que dos actores distanciados, los académicos-investigadores y el Gobierno deben interactuar constantemente, dado que los primeros tienen el conocimiento y el segundo, junto con los empresarios, tiene el poder de decisión.

d. En lo que respecta a la elaboración de los planes, ésta tiene que ser desde la perspectiva de varias disciplinas, es decir, debemos aspirar rápidamente a tener un sistema de

planeación derivado de la aportación de un enfoque multidisciplinario. Y es que la complejidad y la magnitud de los problemas en nuestros días, nos están llevando a una situación en la que es necesaria la aportación de distintos especialistas del conocimiento. De esta forma un sistema de planeación avanzado y que responda de manera oportuna a nuestras situaciones caóticas, requiere de la participación no sólo de planificadores y arquitectos, sino también de profesionales de la Economía, la Geografía y hasta de la Sociología que tienen mucho que ofrecer para que la Planeación se vaya consolidando y se haga más viable. La actualidad exige estudios profundos y objetivos que nos permitan detectar síntomas o problemas donde aparentemente todo está en orden, eso sólo puede devenir de estudios multidisciplinarios o interdisciplinarios, que a su vez nos llevarán a formular mejores propuestas de solución que nos permitan transformar la realidad existente por situaciones mejores (Beller, 1993).

Aunque la Planeación, por mucho, ha estado dominada por arquitectos y en menor medida por planificadores, ésta no ha tenido un sustento científico en la elaboración de los diagnósticos y en las propuestas de solución. El problema se ha dado porque los que practican la Planeación a penas y terminaron la licenciatura y en el peor de los casos ni siquiera conocen las corrientes novedosas sobre ésta. Así pues, es momento de que la Planeación se profesionalice y se vuelva más objetiva con la participación de economistas con estudios microeconómicos regionales; ingenieros civiles conocedores de redes de drenaje, agua potable, transporte e infraestructura; geógrafos y biólogos especialistas en el suelo e inventarios de la biodiversidad; sociólogos estudiosos de arreglos institucionales y comportamientos simulados de la sociedad y, por otro lado, los profesionales que no deben pasarse por alto en los estudios de los usos del suelo, son los especialistas en normatividad urbana que vayan indicando o recomendando reformas a las leyes vigentes con la finalidad de tener las condiciones legales que nos permitan tener una rápida

solución a los problemas sobre el ordenamiento de los asentamientos humanos, industriales y comerciales en el territorio.

Los análisis sustentados y profundos sobre los usos del suelo, deben partir de la aportación de varias ramas del conocimiento, sólo así podemos aspirar a una verdadera dimensión de los problemas y a buscar alternativas de solución más viables y potencialmente de mayor alcance.

Una última recomendación sobre la elaboración de los planes actuales, es que no deben separarse los grandes apartados en diagnóstico, objetivos, estrategias, sino que cada problema debería contener un estudio integral, desde el diagnóstico hasta los proyectos a implementar para solucionar las situaciones que lo requieran. Los apartados deberían ser por problemática, por ejemplo: usos del suelo con su diagnóstico, objetivos, estrategias (proyectos) juntos; esto nos permitiría tener una mayor comprensión de la magnitud de las situaciones caóticas que requieren ser ordenadas o reordenadas.

3. HACIA UNA PROPUESTA INTEGRAL DE LOS USOS DEL SUELO

Tomando en cuenta que el proceso de urbanización está presente no sólo en Toluca, sino prácticamente en todo el Estado de México, tenemos que referirnos a este proceso de expansión desde los ámbitos metropolitano y megapolitano, que no están creando ciudad ni campo propiamente dichos, sino un extenso territorio con caracteres de ambos espacios, en una lógica en donde los rasgos locales comunitarios y los procesos externos a ellos, se encuentran en ruta de colisión que al chocarse vuelve en una relación de



complementación. De ese choque se benefician las comunidades con el trabajo que se realiza hacia fuera y por los ingresos que esta actividad aporta, como también se beneficia quizás el contexto metropolitano con prestación de servicios de la población de las comunidades ejercidos en su contexto (Tapia, 2001).

A lo que queremos llegar, es que la ciudad de Toluca no debe verse como una ciudad aislada, sino que tiene que ser el punto de partida para un análisis metropolitano con los municipios de Lerma, Metepec, Zinacantepec, Xonacatlán, San Mateo Atenco y quizá Ocoyoacac y Mexicalcingo, e incluso en situaciones más rígidas podrían considerarse municipios como San Antonio la Isla y Chapultepec. Y es que en el Plan del Centro de Población Estratégico se habla de la ciudad de Toluca por una parte, y hasta cierto punto, independiente de las delegaciones del municipio y por otra aislada de la Zona Metropolitana. En este punto, Toluca debe considerarse como gestora de una metrópoli y como parte de la primer megalópolis del país. En el municipio, la prioridad es el ordenamiento de las diversas actividades en el territorio, y a éste se le debe ver como una gran ciudad y sus delegaciones suburbanas considerarlas como un espacio potencial y de oportunidad para

llevar a cabo grandes proyectos metropolitanos, que se traduzcan en grandes obras de infraestructura que arrastren a las delegaciones a una dinámica metropolitana. Al respecto, Jorge Tapia (2001: 107) menciona que "ahora, las comunidades ya no tienen que expulsar a su población de manera permanente, porque el contexto metropolitano posibilita y facilita los movimientos de la población".

Aunque para el municipio de Toluca, Tapia demuestra tres casos (Calixtlahuaca, San Pedro Totoltepec y San Pablo Autopan) donde se dan procesos singulares de transformación. Así tenemos que Calixtlahuaca es más reticente a la expansión urbana contrario a lo que sucede en San Pedro Totoltepec, y en un estado intermedio se ubicaría a San Pablo Autopan. En estas delegaciones no hay una transformación unilineal sino multilineal, lo que coloca a cada uno de estos procesos de cambio socioespacial en la ruta de lo singular urbano, o mejor dicho en la ruta de la singularidad rural. No obstante a los microprocesos que se puedan manifestar en el gran proceso de urbanización, estamos ciertos de que el municipio de Toluca, conjuntamente con los municipios vecinos, están en el camino permanente a la plena formación de una gran metrópoli; de ahí que cada delegación debe considerarse como parte de un macroproyecto urbano aunque cada una de ellas siga una línea específica hacia la inserción metropolitana.

Las ciudades crecen como efecto de la absorción demográfica causada por la creciente pauperización del campo y por la concentración del capital y de servicios en las ciudades, lo que genera empleos y una derrama de beneficios entre la población. La concentración de migrantes pobres, aunada a la explosión poblacional urbana de bajos ingresos, no encuentra alternativas de asentamiento dentro de la oferta formal de terrenos y vivienda que la ciudad genera en su fondo legal con infraestructura y servicios, por lo que recurre a terrenos baratos en las periferias que son de tenencia ejidal o comunal y que carecen de servicios.

Los centros de las ciudades que tradicionalmente albergaron a grupos de bajos ingresos,

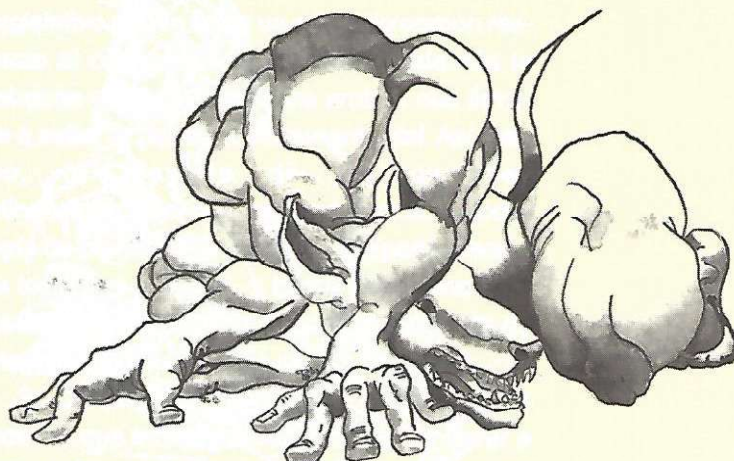


empiezan a presentar severos problemas de congestión vehicular y grave deterioro de su inventario habitacional, por lo que, con el tiempo, decrecen demográficamente, ya que su población inicia se reubica en las extensas periferias urbanas, las cuales, a lo largo de las últimas décadas, protagonizan una dinámica de transformación del espacio rural al urbano que se caracteriza con un proceso de asentamiento desordenado y funcionalmente desarticulado de la estructura urbana de la ciudad, lo que va generando gran tensión social por las demandas insatisfechas de equipamiento, servicios e infraestructura. Esta insistente expansión de las periferias, en donde el fenómeno de asentamientos irregulares se repite y multiplica de manera aislada pero masivamente en todas nuestras ciudades, representa el 65 por ciento del desarrollo urbano del país (Bazant, 2001: 223-224).

Los planes urbanos siguen siendo muy poco efectivos para regular la expansión urbana de las periferias, porque se ha considerado que éstas son una extensión de la mancha urbana de la ciudad que tiene sus mismos componentes sociales, económicos, ambientales y urbanos. También ha existido una incongruencia entre las propuestas urbanas estáticas de los planes urbanos vigentes, con la cambiante realidad de las periferias urbanas de bajos ingresos.

En nuestro medio, la Planeación Urbana es una moda política y no una necesidad social, ni tiene como fin último generar el bienestar social. El interés actual de los planificadores es obtener resultados a corto plazo que políticamente puedan ser cosechados, cuando la esencia de la Planeación es de mediano y largo plazo. En realidad, los que toman las decisiones siempre van atrás de los problemas, nunca los anticipan y mucho menos planean sus soluciones. Los conflictos siempre rebasan a la planeación, por lo que ésta sólo existe en papel, en el decreto, pero no es real ni operativa.

El resultado de la inconsistencia legal y administrativa no puede ser otro que ambigüedades y contradicciones de todo tipo, lo que propicia que la ciudad se expanda libremente para satisfacer a las fuerzas sociales y econó-



micas que en ella convergen. La anarquía de la expansión incontrolada, también es resultado de la incapacidad del mercado urbano del suelo para procurar terrenos en condiciones económicamente accesibles a la población de bajos ingresos, como consecuencia de la política neoliberal implantada en las últimas décadas, que ha concentrado capital en lugar de distribuirlo (Bazant, 2001).

Según Jan Bazant (2001: 235-237) parece prudente concentrar la atención sólo en aquellos elementos de la expansión urbana incontrolada que tienen importancia y trascendencia para el futuro de la ciudad y de sus habitantes, proponiendo los siguientes:

1. Zonas ambientalmente vulnerables. El crecimiento de la ciudad se ha caracterizado por una ocupación irracional del territorio, degradando, en el proceso, a todos los elementos naturales. Por esto, el desarrollo urbano se ha convertido en un sinónimo de depredación ambiental. Por la importancia que tiene en la limpieza del aire y en el abastecimiento de agua para los habitantes de la ciudad, la primera prioridad es salvaguardar y preservar lo que aún queda del medio natural ubicado en la extrema periferia; además los grandes baldíos no urbanizados deben representar una oportunidad para incrementar las áreas verdes y las zonas de recarga que hagan más sustentable a la ciudad.

2. Áreas de alto riesgo. Es decisivo prohibir su ocupación por asentamientos irregulares. En



este contexto, el riesgo debe ser entendido como un proceso que va desde la prevención hasta su control total, de no enterarse así implicaría sólo una etapa terminal donde la probabilidad de que ocurra un desastre es potencialmente alta. El riesgo no existe o es mínimo cuando se adecuan las condiciones para que las áreas con potencial para este fenómeno estén completamente controladas. Ante esto, de nueva cuenta tendríamos una ciudad más habitable y sustentable.

3. Franjas de transición rural-urbano. Con la gradual ocupación de asentamientos en una franja de transición, se va desfasando y formando de manera natural otra franja de transición más alejada en la cual vuelve a suceder lo mismo; la ciudad no debe seguir expandiéndose indefinidamente.

4. Franjas de expansión urbana incontrolada en las periferias. Se refieren a las franjas de la periferia urbana en proceso de expansión y consolidación, formadas por colonias y ampliaciones de barrios con gran diversidad de tejidos urbanos y modalidades de ocupación del suelo. En estas zonas, aún de elevada dispersión, es posible llevar a cabo acciones concretas que conduzcan a su estructuración urbana y dotación de equipamiento. Las inversiones tienen que ubicarse sobre zonas que ya están en proceso de consolidación y nunca sobre zonas con gran dispersión de la extrema periferia.

5. Zonas de la periferia urbana ya consolidada. En las zonas urbanas de la periferia que ya están totalmente consolidadas hay poco que hacer en términos de planeación urbana, no así en la pavimentación de calles, dotación de infraestructura y de equipamiento, servicios que generalmente son proporcionados por el Gobierno local a través de su programa normal de actividades.

En suma, lo que se hace es una planeación para los usos del suelo pertenecientes a la periferia inmediata y a la extrema; en el sentido de que el centro de la ciudad, bien o mal ya está consolidado, la prioridad es ordenar los usos del suelo del perímetro que nos permita acceder a una ciudad más digna de ser habitable en su irremediable expansión.

En el municipio de Toluca, las delegaciones del nororiente, norte y norponiente son susceptibles de una planeación más intensa. Tan sólo San Pablo Autopan, Calixtlahuaca y San Martín Tototepēc tienen un potencial de crecimiento que debe ser objeto de ordenación urgente, ya que en estas delegaciones existen las condiciones de infraestructura que se puedan convertir en pivotes para un vertiginoso crecimiento ordenado.

Las verdaderas políticas de usos del suelo deben estar encaminadas a optimizar la utilidad de la infraestructura existente, a aprovechar los recursos naturales endémicos y a buscar combinaciones que nos permitan hacer el mejor uso posible del suelo de acuerdo a sus aptitudes naturales, económicas y sociales. Se trata de un ordenamiento para la prevención y no para la improvisación, de ahí que la periferia sea más estratégica que el propio centro de la ciudad.

La apremiante necesidad de llevar a cabo grandes proyectos urbanos, requiere de los diferentes ámbitos de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal) se coordinen y colaboren, de manera más estrecha, con la finalidad de hacer un frente común a la complejidad de los fenómenos urbanos caóticos que se presentan en las ciudades. En este contexto, según Jordi Borja (2000), las ciudades especialmente las medianas y grandes, tienden hoy a un desarrollo regional-metropolitano de geometría variable y a la diversificación y multiplicación de

centralidades; así mismo a la complejidad territorial se añade la institucional.

El área central tradicional de toda ciudad tiende a sufrir un doble proceso negativo: por una parte congestión y especialización, por otra degradación e inseguridad. Planteando un doble desafío interno: recualificación urbana, promoción de actividades con la estructura urbana y de uso horario continuado, reducción del uso del automóvil, etc. Y externo: ampliación del centro tradicional, nuevas centralidades garantizando la articulación entre viejos y nuevos centros.

La dimensión periférica debe ser reforzada por las tendencias descentralizadoras que exigen dotar a las delegaciones de centralidades y ejes urbanos potentes, y que deben concebirse además, como actuaciones estructurantes de la ciudad. Bajo esta perspectiva hay que preservar los valores culturales propios de cada delegación y sobre todo, la diversidad de funciones y de poblaciones residentes.

La ciudad es innovación más que invención, un proceso más que un final, acción más que especulación, compromiso para el sector público y regulación para el privado, servicio a las generaciones presentes y respeto a las futuras. La ciudad tiene una doble fidelidad: con la ciudad heredada y con la ciudad futura (Borja, 2000).

Hasta el momento nuestro sistema de planeación se ha visto ineficiente por una falta de estructuración de división de poderes, liderazgos débiles y ausencia organizativa de gestión que impulse proyectos comunitarios. Ante esto se propone:

1. Descentralización. En la década de los ochenta, comienza una tendencia a la descentralización que se refleja en la transferencia a los Gobiernos locales de competencias y recursos. Los Gobiernos se declaran a favor de distribuir la responsabilidad en funciones importantes. Sin embargo, el traspaso de obligaciones, desde el ámbito Federal al Municipal, ha sido mucho más rápido que la organización del apoyo financiero necesario para llevar a cabo esas deberes.

2. Mayor organización y coordinación política. Tanto el Poder Ejecutivo como el Poder

Legislativo deben tener un proyecto común respecto al ordenamiento territorial, además la estrecha colaboración entre ambos nos llevaría a evitar la parálisis gubernamental. Así mismo, la mayoría de las ciudades latinoamericanas han apostado por la metodología de planificación estratégica (participación de todos los actores), y hasta existe una asociación de ciudades con esta metodología de intervención plural.

3. Continuidad de políticas y gobiernos. Los motivos que inciden en la dificultad de llevar a cabo políticas de larga duración son: la no-re-elección de los representantes de los ejecutivos, debilidad de los partidos políticos e inestabilidad institucional, por lo que se debe insistir para modificar esta situación.

4. Una mayor coordinación metropolitana. Todas las grandes y muchas medianas son hoy ciudades plurimunicipales, y esto se refiere tanto al continuo urbano, al ámbito del mercado de trabajo y de movilidad cotidiana, al uso y a la gestión de los servicios urbanos básicos. Las estructuras de gobierno metropolitano son prácticamente inexistentes. En las áreas metropolitanas más extensas y pobladas, no existen gobiernos metropolitanos lo que multiplica las dificultades de las ciudades centrales y también de las periferias. La resolución de conflictos en las ciudades requiere de diferentes niveles de negociación y decisión: Federal, Estatal y Municipal. El reinventar el Gobierno de la ciudad requiere una clarificación de responsabilidades y funciones en los distintos niveles de instancias de Gobierno que operan en la ciudad.

5. Control y gestión. La gestión y el control de la urbanización por parte de los poderes públicos requiere, para ser eficaz, que pueda generar un ambiente de confianza entre los agentes económicos y sociales así como de la opinión pública. Para ello se precisa visualizar esta función como objetiva, flexible y ágil. Sobre todo como no arbitraria, previsible en sus tiempos y modos.

6. Fortalecimiento de los instrumentos técnico-políticos de planeamiento, gestión y disciplina urbanística.

7. Pugnar por un planeamiento estratégico y de la gestión por proyectos.

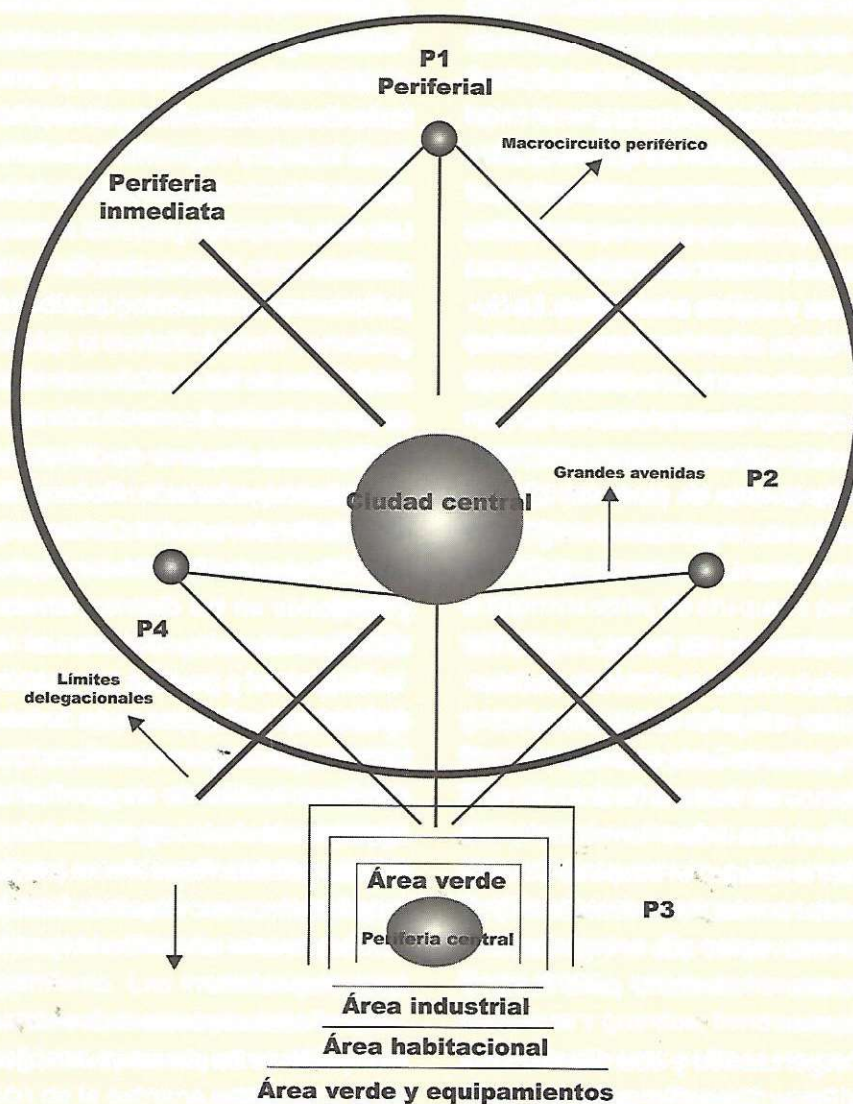
8. Mayor participación ciudadana para definir políticas integrales de uso del suelo.

9. Formación de gestores y producción de una nueva cultura urbanística con vocación hegemónica.

Las dos propuestas de largo alcance antes planteadas, requieren de voluntad e inteligencia por parte de los actores de la planeación. Así mismo, la atención debe fijarse mayormente en las prioridades de ordenación en los usos del suelo y de coordinación intergubernamental.

Como ya se mencionó, se trata de una planificación para los usos del suelo en las periferias que están en el camino permanente para conformar una gran ciudad. En el sentido de que en la ciudad central hay poco que hacer y quizá lo más sobresaliente sea la re-densificación, la rearticulación y el rescate del centro histórico; las acciones de planeación deben estar encaminadas precisamente al rescate de tales recomendaciones. En tanto que en la periferia existe un vastísimo campo para planear adecuadamente los usos del suelo que potencialmente son y serán susceptibles de urbanización.

DISEÑO GEOMÉTRICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PERIFERIA



LÍMITE DEL ÁREA URBANA CON LA EXTREMA PERIFERIA

Una aproximación al diseño del ordenamiento territorial en la periferia quedaría de la siguiente manera: pequeñas áreas industriales enseguida de la zona central actuarían como una fuerza centrípeta, en tanto que las obras de equipamiento actuarían como una fuerza centrífuga manteniendo equilibrado el crecimiento de las pequeñas ciudades periféricas mediante la creación de circuitos interiores y de actividades autosostenidas y ecológicamente sustentables.

A MANERA DE CONCLUSIONES

De forma concreta, para el municipio de Toluca, visto como una gran célula de la metrópoli del Valle de Toluca, hacemos las siguientes recomendaciones:

1. Intensificar el uso de la infraestructura existente en las zonas nororiente, norte y norponiente, incrementando el número de establecimientos industriales e impulsando a los asentamientos humanos mediante oferta de terrenos a bajos precios. Esto comprendería a delegaciones como San Pablo Autopan, Calixtlahuaca, San Pedro Totoltepec y San Martín Totoltepec.

2. Hacia el sur del municipio (San Felipe Tlalmimilolpan, Capultitlán y Cacalomacán) dado el poco desarrollo urbano, éste debe aprovecharse para que —previos estudios detallados de la permeabilidad del suelo— se forme una reserva territorial para la apertura de más áreas verdes que tengan una doble función: sirvan de recarga de los mantos freáticos y sirvan como puntos de captura de carbono.

3. Hacia el centro-norte de la ciudad (Colonia Independencia, Colonia Científicos y San Juan Buenavista) existen grandes baldíos urbanos que redundan en una subutilización de la infraestructura y los servicios existentes en la zona, por lo que deben diseñarse de manera urgente programas de reedificación.

4. Mediante los diferentes usos del suelo, debe procurarse el desarrollo homogéneo del

municipio, sin olvidar su papel fundamental en la conformación de la Zona Metropolitana. El diseño funcional de la ciudad nos ha llevado a que la parte oriente y central sufra graves congestionamientos en las horas pico, redundando en pérdidas de horas-hombre disminuyendo la propia competitividad de la ciudad. Ante esto, debe replantearse la existencia de la central de autobuses en el lugar que actualmente ocupa. Por otra parte, el corredor industrial Toluca-Atlacomulco tiene que incentivarse de manera más decidida para que los poblados del nororiente y del norte no recarguen a la ciudad hacia el oriente, esto mediante la generación de empleos que inclusive estén a unos cuantos metros del lugar de residencia con lo cual se librarían los congestionamientos.

5. Se requiere el diseño de nuevas pequeñas ciudades autosostenidas y autosustentables que puedan salvarse a pie, y que mediante diseños intrafuncionales den cabida a la existencia de una gran ciudad realmente funcional. Las grandes obras de infraestructura y los grandes servicios deben ser sacados del centro de la ciudad en beneficio de las áreas periféricas, que a la vez les permita tener una división del trabajo que las haga altamente productivas y competitivas.

6. Las nuevas ciudades originadas a partir de una intensa planificación de las periferias deben tener como principales objetivos el máximo bienestar de la población, el control estricto de los desechos mediante el reciclamiento y la existencia de grandes áreas verdes que sirvan de recarga y limpieza del aire que respiramos.

7. Las nuevas ciudades deben gestarse a través de la periferia central con participación ciudadana y de personal con altos conocimientos en planificación urbana, así como de gente que tome decisiones (Gobierno, empresarios y organizaciones civiles) debidamente asesorados. Además, estas nuevas pequeñas ciudades a la vez que sean autosuficientes para articularse con la gran metrópoli.

8. Como último exhortamos a crear incentivos para que cada vez menos utilicen los automóviles, ya que son los que en gran medi-

da ocasionan grandes congestionamientos en la ciudad central.

Sólo cabe agregar que, nuestra intención principal en este ensayo, fue proponer una serie de recomendaciones para planificar de mejor manera los usos del suelo en la ciudad central de Toluca y a su vez, dar paso a la

planeación realmente preventiva del crecimiento de las áreas periféricas, potencialmente en expansión. En este contexto el ordenamiento de los usos del suelo en las periferias, es fundamental para que posteriormente podamos tener una ciudad más sustentable y más digna de ser habitada.



BIBLIOGRAFÍA

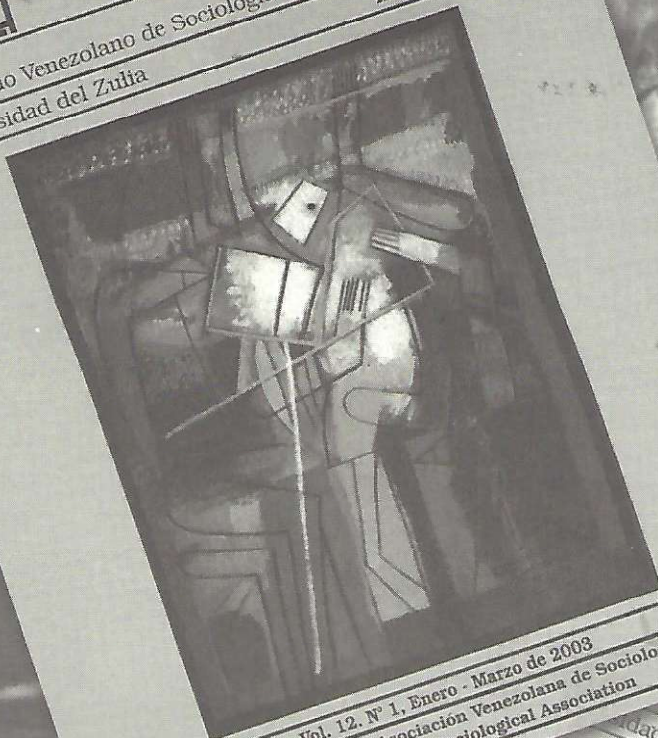
- Arellano, Antonio (2000). "La guerra entre ciencias exactas y humanidades en el fin de siglo: el 'escándalo' Sokal y una propuesta pacificadora", en *Ciencia Ergo Sum*, vol. XXV, No. 147, UAEM, Toluca, México.
- Bazant, Jan (2001). "Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México", en *Papeles de Población*, No. 27, CIEAP-UAEM, Toluca, México.
- Beller, Walter (1993). "El Sistema Modular: teoría del conocimiento y pedagogía", en *Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, No. 10, UAM-Xochimilco, México.
- Borja, Jordi (2000). "El gobierno del territorio y la urbanización", en *urbared*.
- Gobierno del Estado de México (1986). "Plan de Centro de Población Estratégico de Toluca", en *Gaceta del Estado de México*, (15 de octubre de 1996), Poder Ejecutivo del Estado.
- Garza, Gustavo (1992). *Desconcentración, Tecnología y Localización Industrial en México*, COLMEX, México.
- González, Sergio (1992). *Proceso de Configuración Territorial de la Industria Automotriz en México 1964-1989*, UAEM, Toluca, México.
- Harvey, David (1998). *La Condición de Posmodernidad*, Amorrurto, Buenos Aires.
- Matus, Carlos (1987). "Planificación y gobierno", en *Revista de la CEPAL*, No. 31, CEPAL, Santiago de Chile.
- Tapia, Jorge (2001). "La evolución de la singularidad urbana", en *Contrastes. Revista de Investigación*, México.



espacio abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología
Universidad del Zulia

ISSN 1315-0006



Vol. 12. N° 1, Enero - Marzo de 2003
Auspiciada por la Asociación Venezolana de Sociología
y la International Sociological Association

espacio abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología
Universidad del Zulia

ISSN 1315-0006



Vol. 12. N° 2, Abril - Junio de 2003
Auspiciada por la Asociación Venezolana de Sociología
y la International Sociological Association

POBLACIÓN

Papeles de

UAEM

Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población

Centralidad de la familia en los estudios de población en América Latina

Félix Acosta

Efectos de la transición demográfica sobre la formación familiar en México

Julieta Quilodrán

Independencia familiar y situación laboral de los jóvenes en España

María Consuelo Colom Andrés, Rosario Martínez Verdú y María Cruz Molés Machí

Envejecimiento poblacional, evolución y pautas de distribución espacial en la Ciudad de México

María Eugenia Negrete Salas

Ingreso y bienes de la población en edad media y avanzada en México

Rebeca Wong, Mónica Espinoza y Roberto Ham Chande

Mortalidad por accidente y violencia en la vejez en Brasil

Neir Antunes Paes

Industria maquiladora, migración y empleo en el norte de México

Kathryn Kopinak y María Ruth Vargas Leyva