



**Universidad Autónoma del Estado de México**  
**Facultad de Planeación Urbana y Regional**  
**Doctorado en Urbanismo**



# **Influencia de la Política Internacional en la Planeación Urbana en México**

**Tesis**

**Que para obtener el grado de  
Doctora en Urbanismo**

**Presenta  
Yazmín Martínez Ávila**

**Tutor Académico:  
Dr. Juan José Gutiérrez Chaparro**

**Tutores Adjuntos:  
Dra. Teresa Becerril Sánchez  
Dr. Jorge Inzulza Contardo  
Dr. Fernando Díaz Ortega**

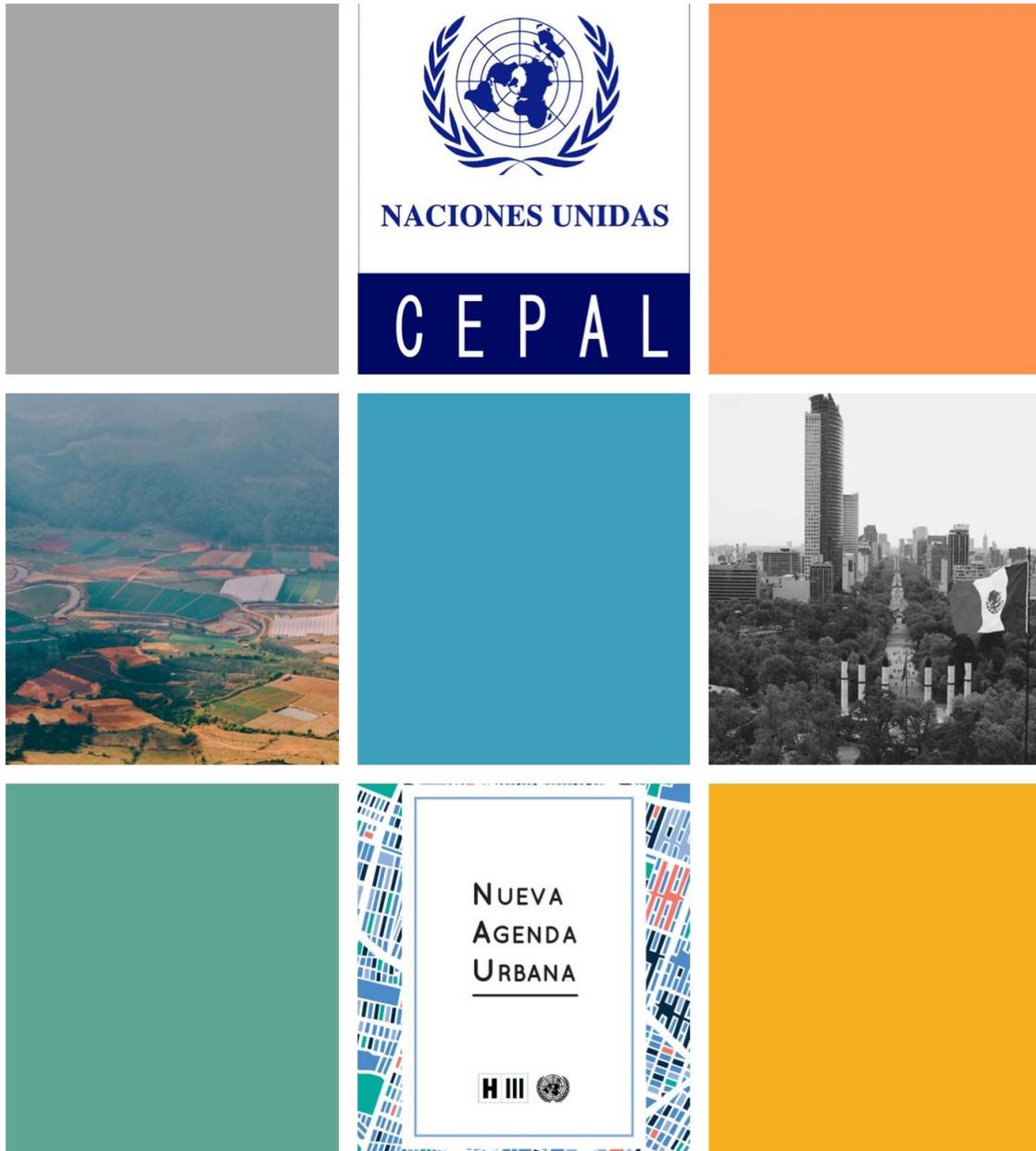
**Toluca, Méx., diciembre de 2019.**





**El Doctorado en Urbanismo está inscrito en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). El desarrollo de esta investigación fue posible gracias a la beca otorgada por el CONACyT para la realización de Estudios de Doctorado.**

DOCTORADO EN URBANISMO



INFLUENCIA DE LA POLÍTICA  
INTERNACIONAL EN LA PLANEACIÓN  
URBANA EN MÉXICO



## ÍNDICE

<b>RESUMEN .....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1: GÉNESIS DE LA PLANEACIÓN COMO PERSPECTIVA DE DESARROLLO .....</b>	<b>21</b>
1.1 SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO.....	22
1.1.1 La posguerra .....	22
1.1.2 Crecimiento demográfico y urbanización acelerada en América Latina .....	26
1.1.3 Deterioro económico latinoamericano .....	27
1.1.4 Creación de la teoría del subdesarrollo económico.....	28
1.1.5 Estructura de la teoría del subdesarrollo económico .....	30
1.1.6 Etapas de la teoría del subdesarrollo económico.....	34
1.1.7 Funcionamiento e implementación de la teoría del subdesarrollo económico .....	37
1.2 PLANEACIÓN COMO PERSPECTIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO .....	39
1.2.1 Precedentes de adopción de la planeación como perspectiva de desarrollo económico	39
1.2.2 Contexto económico, social y político de la adopción de la planeación como perspectiva de desarrollo económico.....	41
1.2.3 Alianza para el Progreso y la planeación del desarrollo.....	43
1.2.4 La conducción internacional de la planeación del desarrollo y sus instituciones de apoyo	49
<b>CAPÍTULO 2: TERRITORIALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN .....</b>	<b>58</b>
2.1 PLANEACIÓN REGIONAL .....	59
2.1.1 Precedente de adopción de la planeación regional.....	59
2.1.2 Justificativo de implementación de la planeación regional .....	60
2.1.3 Concepción del modelo de desarrollo regional .....	61
2.1.4 Tipos de planeación regional.....	62
2.2 PLANEACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	70
2.2.1 El concepto de asentamientos humanos .....	70
2.2.2 El tema de los asentamientos humanos en América Latina.....	72
2.2.3 Primera conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, Hábitat I..	73

<b>CAPÍTULO 3: GÉNESIS DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO: ANÁLISIS DE 1910 A 1976 .....</b>	<b>81</b>
3.1 Momento de recuperación post revolucionaria .....	82
3.2 Los grandes aportes a la planeación en México del Arquitecto Carlos Contreras .....	84
3.3 La Ley General de Planeación de la República el primer Plan Sexenal.....	93
3.4 El Segundo Plan Sexenal y los Planes Reguladores .....	94
3.5 Los Planes de Desarrollo Regional.....	97
3.6 Alianza para el Progreso y los Planes de Acción Inmediata .....	100
3.7 El gobierno de Echeverría y los programas sectoriales .....	102
<b>CAPÍTULO 4: LA POLÍTICA INTERNACIONAL DEL PROGRAMA ONU-HÁBITAT.....</b>	<b>110</b>
4.1 La ONU (Organización de las Naciones Unidas) .....	111
4.2 Programa ONU-Hábitat .....	111
4.3 Declaratorias .....	113
4.3.1 ONU-Hábitat I “Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos” .....	113
4.3.2 ONU- Hábitat II “Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos, 1996” .....	121
4.3.3. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III).....	126
4.3.3.1 La Nueva Agenda Urbana (NAU).....	128
4.3.3.2 Plan de Acción Regional de la NAU en América Latina .....	140
<b>CAPÍTULO 5: IMPACTO DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO: ANÁLISIS DE 1976 A 2018 .....</b>	<b>157</b>
5.1 Plan de Acción de México frente a las declaratorias de Hábitat I y II.....	158
5.2 Plan de Acción México frente a la NAU .....	167
5.3 El Estado de México y su actuar frente a la NAU .....	170
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>175</b>
<b>CONCLUSIONES TEMÁTICAS .....</b>	<b>177</b>
<b>ANEXOS: ENTREVISTA A ACTORES CLAVE.....</b>	<b>186</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>196</b>
<b>EVIDENCIAS DE PUBLICACIÓN .....</b>	<b>202</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Percepciones de la teoría del subdesarrollo latinoamericano .....	38
Cuadro 2. Ejes de los modelos de planeación regional .....	69
Cuadro 3. Estructura de intervención de los entrevistados dentro del documento de investigación .....	186
Cuadro 4. Desglose de la información recabada en las entrevistas .....	194

## ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1. Síntesis del capítulo 1 .....	55
Esquema 2. Línea del tiempo .....	56
Esquema 3. Síntesis del capítulo 2 .....	78
Esquema 4. Síntesis del capítulo 3 .....	107
Esquema 5. Línea del tiempo .....	108
Esquema 6. Síntesis del capítulo 4 .....	154
Esquema 7. Línea del tiempo .....	155
Esquema 8. Síntesis del capítulo 5 .....	173
Esquema 9. Línea del tiempo.....	174

## RESUMEN

El objetivo de esta investigación es analizar la influencia de la política internacional y su implementación dentro de la planeación urbana en México, con la finalidad de identificar su proceso de transformación y los principales momentos de coyuntura, que permiten explicar el estado actual de la planeación urbana.

La hipótesis para comprobar o refutar plantea que, a inicios de los años noventa, México fue perdiendo linealidad con las políticas públicas en materia de planeación urbana planteadas por los organismos internacionales para América Latina, lo cual se vio reflejado en la ausencia de una nueva concepción de la planeación, el debilitamiento en sus instituciones e instrumentos y la falta de reestructuración y cumplimiento de su normatividad.

Por la naturaleza histórica de este trabajo de investigación y las pretensiones de abordaje del mismo, se determinó que el método de análisis sería el historiográfico, identificando y resaltando de los acontecimientos clave y estructurando una historia propia.

Debido a que el periodo de análisis de la investigación es de aproximadamente un Siglo, se aplica el enfoque diacrónico bajo el cual, mediante la revisión de varios autores y el desarrollo de un análisis evolutivo, a través de la determinación de periodos clave y momentos de influencia o coyuntura en dicho proceso, se desarrolla una narrativa de la evolución de la planeación urbana en la política internacional y la influencia de ésta en la planeación urbana de México. Analizando paralelamente dentro de la misma redacción cómo fueron incidiendo e implementándose las políticas internacionales en el proceso de transformación de planeación en América Latina y México.

Para su desarrollo, la investigación se estructuró en 5 capítulos:

El capítulo 1 analiza de manera teórico-contextual de la teoría del subdesarrollo latinoamericano, con la finalidad de contextualizar los acontecimientos que dieron origen a la creación de una postura teórica para ser implementada dentro de América Latina.

El capítulo 2, se describe el proceso de evolución y transición de la planeación del desarrollo a la planeación regional y posteriormente a la planeación de los asentamientos humanos.

El capítulo 3 sintetizar de manera cronológico-contextual, el génesis de la planeación en América Latina de 1920 a 1976, ubicando sus etapas de transición como eje de desarrollo y como instrumento territorializado; y de manera paralela cómo estos acontecimientos fueron impactando en el contexto económico, político, urbano y social de México.

El capítulo 4 analiza las políticas de planeación urbana planteadas por el organismo internacional ONU- Hábitat para América Latina, precisando sus principales ejes y directrices en materia de asentamientos humanos y la forma en que la región de América Latina la formalizó en una política regional.

El capítulo 5 analiza el impacto de la implementación de la política internacional del programa ONU-Hábitat en la planeación urbana en México, mediante el análisis de sus declaratorias, con el objetivo de distinguir su impacto en los procesos de evolución de la administración pública y la creación de instituciones e instrumentos jurídicos y normativos en la materia.

La investigación concluye comprobando la hipótesis con los argumentos desarrollados en el capitulado, donde ciertamente México fue perdiendo linealidad con la política internacional planteada por la Organización de las Naciones Unidas dentro de su programa ONU-Hábitat en materia de asentamientos humanos. Junto con ello se plantean conclusiones temáticas dentro de las cuales se plasman los argumentos de porqué se fue dando este proceso.

## INTRODUCCIÓN

Para efectos de esta investigación, se entiende a la planeación urbana como un proceso de transformación de las ciudades mediante la conformación de instituciones, la implementación de políticas y la creación de instrumentos que, a través del tiempo ha tenido etapas de evolución teórica, metodológica y aplicativa.

Proceso que, dentro de América Latina y México se ha ido transformando en función de los contextos (sociales, económicos y políticos principalmente) así como las necesidades y perspectivas de los actores tomadores de decisiones en cada periodo de gobierno; pasando de la creación del concepto de planeación del desarrollo<sup>1</sup> y la planeación regional<sup>2</sup>, a la planeación de los asentamientos humanos<sup>3</sup>, para después finalmente convertirse en el término que hoy se conoce como planeación urbana y que es el objeto de esta investigación.

Es así como la presente investigación obedece a la necesidad de explicar el proceso de transformación de la planeación urbana mediante la adopción de las políticas internacionales que esta ha tenido a través del tiempo, para con ello explicar la prevalencia del modelo de planeación presente.

El análisis parte del planteamiento y seguimiento de las políticas internacionales, primero de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y posteriormente, del programa ONU-Hábitat y la implementación de éstas dentro de los procesos de planeación urbana en México.

Dentro de este trabajo se argumenta de manera historiográfica cómo ha sido la influencia de las políticas internacionales sobre los procesos de planeación urbana en México, para

---

<sup>1</sup> Entendiendo dentro de esta etapa al desarrollo como un proceso de recuperación meramente económico.

<sup>2</sup> Proceso que además de buscar promover el desarrollo económico de zonas estratégicas buscaba impactar en el contexto urbano.

<sup>3</sup> Proceso de actuación sobre el territorio urbano.

ello la investigación se encuentra estructurada en cinco capítulos, lo cuales se relatan mediante momentos de coyuntura, entendiendo éstos como los momentos clave que explican los acontecimientos que caracterizan a dichos periodos.

### **Problemática**

La problematización de la que surge la necesidad de desarrollar esta investigación radica en la dependencia e influencia de la región latinoamericana y México como parte de ella, hacia los países europeos y norteamericanos, la cual siempre ha sido muy evidente; razón por la que los impactos que tuvieron estos países después de la posguerra se vieron reflejados en la economía y contexto de la región de América Latina. Por ello, las políticas económicas que se empezaron a implementar para la recuperación de estos países fueron también retomadas en la región latinoamericana y los países que la integraban.

La participación en dichas políticas fue cada vez más notoria, a través del tiempo, hasta llegar a la firma de tratados y acuerdos por todos los países participantes incluido México entre ellos. Ejemplo de ello fue el primer momento de coyuntura en el año de 1976 con la primera declaratoria ONU-Hábitat I sobre Asentamientos Humanos<sup>4</sup>, llevada a cabo en la ciudad de Vancouver, siendo el inicio de la institucionalización formal de la planeación de los asentamientos humanos en México con la creación de la Secretaría de Asentamiento Humanos y Obra Pública (SAHOP), la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y la elaboración de importantes instrumentos como el manual para la elaboración de planes de centro de población, entre otros.

Posterior a este importante acontecimiento, se fue perdiendo el voto de confianza en las políticas planteadas, particularmente México perdió cierto alineamiento con las políticas internacionales, debido a que, aunque continuó participando en la firma de tratados,

---

<sup>4</sup> Interpretación propia del texto original en idioma inglés Hábitat (1976) UN- Hábitat I: The Vancouver Declaration On Human Settlements. Canadá, Vancouver.

acuerdos, declaratorias y otros aspectos; su implementación no se vio reflejada en la generación de nuevos conceptos o modelos de planeación, ni modificaciones de fondo en sus instituciones, instrumentación y normatividad.

Quedando, como lo comenta el autor José Luis Coraggio, estancado en las primeras concepciones de planeación y desarrollo traídas a América Latina en los años sesenta, donde las novedades “poco tienen que ver con nuevas concepciones de desarrollo y justicia social. Y el desarrollo se sigue concentrando en postulados de desarrollo económico planteados por Estado Unidos en los años 80’s” (Coraggio, 1987:18).

En el aspecto legal, como lo menciona el autor Juan José Gutiérrez su evolución ha estado dirigida básicamente a engrosar el carácter jurídico-normativo, mientras la realidad se transforma y es cada vez más distante de lo previsto en la legislación y normatividad vigente (Gutiérrez, 2009).

En tanto que, en materia de instituciones la planeación urbana ha reflejado un evidente debilitamiento, quedado en determinados momentos en segundo término de prioridades, debido a que, de acuerdo con la línea político-partidista en curso, las instituciones en la materia han sido sustituidas, modificadas o transformadas en función de las prioridades administrativas en el momento.

Lo anterior ha sido el reflejo en nuestro país de una planeación urbana que se ha caracterizado por ser emergente, temporal y contrastante, donde hablar de planeación no refleja el planteamiento del mejor futuro en función de la realidad, sino más bien atender las complejidades hoy existentes para superar el día a día.

México es un territorio donde los procesos de planeación son llevados a cabo sólo en zonas estratégicas, para beneficio político o de sectores particulares específicos, y no para el bien

colectivo. Un país donde sus procesos de planeación han dejado como resultado segregación poblacional y severos contrastes en el desarrollo del país.

A diferencia, en otros países de América Latina las políticas planteadas por los organismos internacionales en materia de planeación urbana, han sido implementadas de manera satisfactoria viéndose reflejadas en una nueva concepción teórica, metodológica y funcional; en nuevas normatividades e instrumentos y reestructuraciones institucionales. Pasando con ello del aprendizaje de las influencias extranjeras a una concepción propia del término y abordaje del mismo acorde a las realidades de las ciudades latinoamericanas.

En México existe todo un antecedente de influencia internacional en materia de planeación urbana, que no ha sido documentado mediante una reconstrucción histórica desde sus primeros planteamientos como planeación del desarrollo en el contexto latinoamericano y posteriormente, como planeación de los asentamientos humanos, y su implementación dentro de la política urbana en México.

Los estudios existentes en la materia han sido desarrollados de manera seccionada, por periodos o determinados momentos clave, no así de manera cronológica, historiográfica y desde el contexto latinoamericano del cual México forma parte. Los análisis de las políticas públicas han sido desarrollados solo al interior del país, y hacia políticas específicas, haciendo referencia más bien a su implementación y evaluación de resultados.

Actualmente no existe de manera específica una reconstrucción histórica, analítica y comparativa precisa de cómo las políticas planteadas para América Latina han sido implementadas en México, lo cual se sustenta con la opinión del autor Arturo Almandoz cuando comenta que, "los estudios de urbanización y desarrollo han perdido la perspectiva histórica, por lo que hace falta retomar una posición panorámica y comparativa, tanto en términos históricos como territoriales". (Almandoz, 2008: 61)

La importancia del abordaje de la investigación desde la perspectiva historiográfica se refuerza con la opinión del autor Carlos Pereyra, cuando explica que la función o utilidad del saber histórico permite darle legitimidad a la situación actual; donde este análisis no sólo cumple una función de conocimiento, sino también una función social de Introducción del Capítulo para interpretar y actuar en el presente. (Pereyra, 1980)

Un estudio de esta naturaleza permitirá conocer y evaluar los principales momentos de influencia internacional en la planeación urbana en México, mediante el seguimiento a la transformación y direccionamiento de ésta a través del tiempo, de acuerdo a las realidades acontecidas, generando con esto, una línea de antecedente de la creación de nuevos instrumentos e instituciones a en el país; para posteriormente concluir la investigación con el planteamiento de escenarios tendenciales de continuar con el proceso de planeación actual o en su caso, prospectivos determinando las acciones que debiera implementar dicho proceso para transformarse y seguir el direccionamiento internacional.

### **Hipótesis**

La hipótesis planteada para ser comprobada o refutada es la siguiente:

A inicios de los años noventa, México fue perdiendo linealidad con las políticas públicas en materia de planeación urbana planteadas por los organismos internacionales para América Latina, lo cual se vio reflejado en la ausencia de una nueva concepción de la planeación, el debilitamiento en sus instituciones e instrumentos y la falta de reestructuración y cumplimiento de su normatividad.

### **Objetivo general**

El objetivo general planteado para esta investigación es:

Analizar la influencia de la política internacional y su implementación dentro de la planeación urbana en México, con la finalidad de identificar su proceso de transformación

y los principales momentos de coyuntura, que permiten explicar el estado actual de la planeación urbana.

**Objetivos específicos:**

- Comprender y analizar teórico-contextual de la teoría del subdesarrollo latinoamericano, con la finalidad de contextualizar los acontecimientos que dieron origen a la creación de una postura teórica para ser implementada dentro de América Latina.
- Analizar y sintetizar de manera cronológico-contextual, el génesis de la planeación en América Latina de 1920 a 1976, con la finalidad de ubicar sus etapas de transición como eje de desarrollo y como instrumento territorializado, con el propósito de distinguir y analizar los contextos y acontecimientos clave que dieron pie a dicha transición; y de manera paralela cómo estos acontecimientos fueron impactando en el contexto económico, político, urbano y social de México.
- Comprender y analizar las políticas de planeación urbana planteadas por el organismo internacional ONU- Hábitat para América Latina, con el propósito de precisar sus principales ejes y directrices en materia de asentamientos humanos y la forma en que la región de América Latina la formalizó en una política regional.
- Analizar el impacto de la implementación de la política internacional del programa ONU-Hábitat en la planeación urbana en México, mediante el análisis de sus declaratorias, con el objetivo de distinguir su impacto en los procesos de evolución de la administración pública y la creación de instituciones e instrumentos jurídicos y normativos en la materia.

## Metodología

Considerando la naturaleza del presente trabajo de investigación, y las pretensiones de abordaje de este, se determinó que la metodología de investigación más adecuado para su abordaje es de tipo histórica, debido a la estructura de análisis que se hará del proceso de planeación urbana en América Latina y México desde inicios de los años noventa a la actualidad.

Dicha metodología se desarrolla mediante el análisis historiográfico de los acontecimientos clave respecto a la temática antes mencionada, bajo la perspectiva de autores clave, con el objetivo de estructurando una historia propia del tema.

Debido a que el periodo de análisis de la investigación es aproximadamente un Siglo, se aplica el enfoque diacrónico<sup>5</sup> bajo el cual, mediante la revisión de varios autores y el desarrollo de un análisis evolutivo, a través de la determinación de periodos clave y momentos de influencia o coyuntura en dicho proceso, se desarrolla una narrativa de la evolución de la planeación urbana en la política internacional y la influencia de ésta en la planeación urbana de México. Analizando paralelamente dentro de la misma redacción cómo fueron incidiendo e implementándose las políticas internacionales en el proceso de transformación de planeación en América Latina y México.

Para explicar historiográficamente y de manera más clara la influencia de las políticas internacionales en la planeación urbana en México, la presente investigación divide su análisis en cinco capítulos, los cuales se describen a grandes rasgos de la siguiente manera:

El capítulo 1 **“Génesis de la Planeación como Perspectiva de Desarrollo”**, comprende y analiza cómo a raíz de la culminación de la Segunda Guerra Mundial y el impacto indirecto

---

<sup>5</sup> Que en historiografía se refiere al análisis de un mismo hecho a lo largo del tiempo, con la finalidad de relatar su evolución.

que ésta tuvo en la región Latinoamericana, además de características propias de la región, se buscaba explicar su condición de subdesarrollo a partir de la creación de una teoría que explicara con claridad el estado de los países de la región para con ello ser abordado y transitar hacia el desarrollo de estos.

Posterior al análisis de la política internacional planteada por la CEPAL, mediante una postura teórica y la implementación de la planeación del desarrollo como instrumento y proceso meramente económico, se da paso a nuevos procesos de planeación territorializada.

El capítulo 2 **“Territorialización de la Planeación”**, analiza y describe el proceso de evolución y transición de la planeación del desarrollo a la planeación regional y posteriormente, la planeación de los asentamientos humanos donde trasciende de un proceso de política económica a un ejercicio de intervención en el territorio, reduciendo su escala para mejorar su estrategia de intervención de manera más puntual.

Después de analizar y describir los planteamientos de las tres principales vertientes de planeación implementadas en América Latina, se hace un corte en el tiempo, para volver a inicios de los años noventa para conocer como fueron los inicios de la planeación en México en el desarrollo del siguiente capítulo.

El capítulo 3 **“Génesis de la Planeación en México: análisis de 1910 a 1976”**, analiza y sintetiza de manera cronológico- contextual los inicios de implementación de la planeación en México, quienes fueron sus pioneros y cuáles fueron las principales leyes, instrumentos, e instituciones creadas, así como su proceso de evolución y transformación a través del tiempo, hasta llegar a su primer momento de institucionalización en el año de 1976.

Analizado el contexto del génesis de la planeación en México y concluir el capítulo en las acciones del país para participar dentro de la primer declaratoria del programa ONU-

Hábitat, el siguiente capítulo hace un salto, de la descripción contextual al planteamiento de los lineamientos de la política internacional de la Organización de las Naciones Unidas en materia de asentamientos humanos, mediante la descripción de sus políticas de largo plazo denominadas declaratorias.

El capítulo 4 **“La Política Internacional del Programa ONU-Hábitat”**, comprende y analiza la política del programa ONU-Hábitat analizando sus documentos de largo plazo, denominados declaratorias; destacando los lineamientos en materia de asentamientos humanos, seguido de las directrices planteadas por América Latina para dar seguimiento a esta política.

Finalmente, el capítulo 5 **“Impacto de la política internacional en la planeación urbana en México: Análisis de 1976 a 2018”**, analiza y expone de manera cronológica como fue implementada la política internacional de las tres declaratorias del programa ONU-Hábitat descritas en el capítulo anterior y la forma en que se buscó dar alineamiento a la misma a través de los tres ámbitos de gobierno. Enuncia también, la manera en que México se ha preparado para participar en la firma de dichas declaratorias.

La estructura de estos capítulos se integra de una introducción que describe la forma de abordaje y narración del capítulo, el propósito de su análisis y el objetivo que se pretende cumplir con el capítulo para efectos de la investigación, así como un cuadro con las palabras clave que son enunciadas en el desarrollo del capítulo. Los temas que integran los capítulos representan momentos de coyuntura dentro de la historia de la planeación urbana, e integran dentro de ellos cuadros de reflexión sobre los temas descritos.

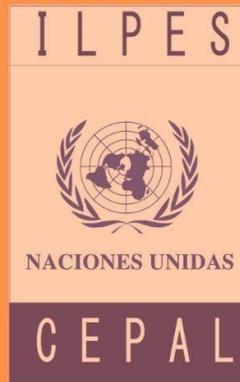
Todos los capítulos dentro de su narrativa cuentan con cuadros resaltados en color que contienen “reflexiones”, donde se analiza, sintetiza, aclara u opina respecto al tema que se está abordando. Cada uno de ellos, cierra con una conclusión general, un esquema que

sintetiza los temas eje del capítulo y su interacción entre sí; y algunos con una línea del tiempo que explica los momentos de coyuntura identificados en la narrativa del capítulo.

Para el desarrollo de estos capítulos, la información fue recabada mediante una revisión histórica de fuentes bibliográficas y documentales, publicaciones hechas por autores relevantes en el tema, documentos oficiales de las instituciones que se crearon en este periodo o en su caso entrevistas hechas a actores clave que fueron participes dentro del acontecimiento que se describe.

Finalmente, la investigación cierra con un apartado de conclusiones dentro del cual se valida la hipótesis planteada argumentando que México fue perdiendo alineamiento con las políticas internacionales del Programa ONU-Hábitat dentro de sus declaratorias, y conclusiones específicas en la que se argumentan las razones de esta pérdida de linealidad con las políticas internacionales, como el debilitamiento en sus instituciones, la falta de actualización de sus instrumentos jurídico normativos , así como la actualización en sus argumentos teórico-conceptuales en materia de planeación urbana. La investigación cierra con la propuesta de nuevas líneas de investigación y otras líneas temáticas afines a esta investigación.

# CAPÍTULO 01



## GÉNESIS DE LA PLANEACIÓN COMO PERSPECTIVA DE DESARROLLO

- **SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO**

- **PLANEACIÓN COMO PERSPECTIVA DE  
DESARROLLO**

### **PALABRAS CLAVE:**

AMÉRICA LATINA

SUBDESARROLLO

ALIANZA PARA EL PROGRESO

CONFERENCIA DE PUNTA DEL ESTE

PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

CEPAL

ILPES

## CAPÍTULO 1: GÉNESIS DE LA PLANEACIÓN COMO PERSPECTIVA DE DESARROLLO

### Introducción

El objetivo de este capítulo consiste en presentar la postura teórica adoptada durante el proceso de formalización de la planeación en América Latina y el proceso de transición de ésta con el impacto de los contextos sociales, políticos y económicos, principalmente, ello con la finalidad de explicar posteriormente la implementación de la planeación en México a partir de la influencia Latinoamericana.

Es importante dejar en claro que el capítulo está integrado por dos elementos clave: la percepción teórica y la descripción contextual de su implementación en la realidad regional. Se estructura mediante de una descripción cronológica de los antecedentes históricos que hicieron necesaria la creación de una postura teórica propia para la región de América Latina, misma que explique su condición de subdesarrollo. Posteriormente, describe cómo a partir de la identificación de dicha condición, y con la intención de superarla, surgió la primera implementación de la planeación como perspectiva de desarrollo económico.

El capítulo se estructura a partir de dos etapas generales: subdesarrollo latinoamericano, y planeación como perspectiva de desarrollo económico.

Dentro de la primera etapa, los subtemas a desarrollar son: la posguerra; crecimiento demográfico y urbanización acelerada en América Latina; deterioro económico latinoamericano; creación de la teoría del subdesarrollo económico; estructura de la teoría del subdesarrollo económico; etapas de la teoría del subdesarrollo económico; y funcionamiento e implementación de la teoría del subdesarrollo económico.

En la segunda etapa, denominada planeación como perspectiva de desarrollo económico, los subtemas a desarrollar son: precedentes de adopción; contexto económico, social y político; alianza para el Progreso y la planeación del desarrollo; y la conducción internacional de la planeación del desarrollo y sus instituciones de apoyo

El criterio para el desglose de estos subtemas es distinguir cronológicamente los contextos ideológicos y experienciales del génesis de la planeación, permitiendo explicar y articular de manera más clara los elementos que correspondieron a dichos acontecimientos y como la planeación en América Latina tuvo su primer eje de implementación con el objetivo de superar el subdesarrollo y promover el desarrollo económico.

## **1.1 SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO**

### **1.1.1 La posguerra**

Al concluir la Segunda Guerra Mundial resultaba indispensable realizar esfuerzos para lograr un progreso hacia el desarme de los países, e implementar medidas específicas de control; para lo cual se implementaron acciones como la firma del tratado entre la Unión Soviética y Estados Unidos, que contemplaba la prohibición del uso de armas nucleares, métodos de guerra químicos y bacteriológicos. (Sunkel y Paz, 1970)

Estas acciones tenían la intención de lograr un optimismo de recuperación económica de los países afectados, e iniciar el planteamiento de escenarios sobre el camino que debía seguirse en materia de desarrollo, para superar la etapa de inestabilidad que prevalecía. (Chichigno, 1992)

Para ello, las grandes potencias se fijaron algunos objetivos, dentro de los cuales dieron prioridad a dos de ellos: delinear las bases para el mantenimiento de la paz y promover la reconstrucción de los países devastados.

En congruencia con lo planteado en el segundo objetivo, en enero de 1941 dentro de su mensaje al congreso, el Presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt dio inicio a la construcción de las Naciones Unidas enunciando también la doctrina de las cuatro libertades, que consistían en los objetivos por los que el mundo debía luchar: la libertad de expresión, la libertad de culto, la libertad de vivir sin penuria y la libertad de vivir sin miedo.

A partir de este momento varios líderes mundiales mantuvieron reuniones en las que se planteaban acuerdos para sentar las bases del mundo en la posguerra, y se empezaron a desarrollar actividades en función de las Naciones Unidas.

El primero de enero de 1942 se dio la declaratoria y determinación de los principios de las Naciones Unidas, firmados por los gobiernos de Australia, Bélgica, Canadá, China, Checoslovaquia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Estados Unidos, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Luxemburgo, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Paises Bajos, Panamá, Polonia, República Dominicana, Sudáfrica, Reino Unido, Unión Soviética, Yugoslavia, Etiopía, Filipinas y México. (Franco, 2013)

El proyecto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fue finalmente aprobado por las cuatro potencias mundiales existentes hasta ese momento (Estados Unidos, Reino Unido, Unión Soviética y China) y enviado a todos los países que habían firmado la Declaratoria.

Del 21 de febrero al 8 de marzo del mismo año, dentro de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, realizada en México, se dio la primera oportunidad de participación de los gobiernos latinoamericanos para opinar sobre los principios, propósitos e instrumentos de este nuevo orden internacional.

El 24 de abril, en la ciudad de San Francisco se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional, en la que participaron 50 estados dentro de los

cuales estaban todos los pertenecientes a la región latinoamericana. Dentro de ella se firmó la Carta de las Naciones Unidas, misma que en su artículo 1º declaraba que el propósito más importante, era fomentar las relaciones de amistad entre todas las naciones y lograr la cooperación internacional para resolver problemas de carácter económico, social, cultural y humanitario.

El 26 de junio de ese mismo año, se aprobó esta Carta, y entro en vigencia hasta el 24 de octubre de ese mismo año, cuando se colocó la primera piedra del edificio de la ONU en la ciudad de Nueva York (el cual se inauguró formalmente diez años después, hasta 1952).

Se determinó, además, que para el buen funcionamiento de las Naciones Unidas se debían establecer organismos especializados, uno de los cuales fue la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (por sus siglas CEPAL) <sup>6</sup>, que para este momento se buscaba que participara como promotor de la paz social y generador de información económica y social para poder explicar la condición de este momento. Los cuales se proponía fueran naciendo poco a poco, con la finalidad de participar en la cooperación económica y social, sustentándolo dentro de los artículos 57, 58, 62 y 63 de la Carta; donde se argumentaba que éstos no debían estar subordinados a la coordinación de las Naciones Unidas, si no que responderían a sus propias asambleas soberanas, separadas y autónomas. Fue a partir del año de 1947 que se inició la creación de las primeras comisiones económicas en países como Asia, el Lejano Oriente y Europa. (Franco, 2013)

En la Carta se establecía además como uno de los temas prioritarios la reconstrucción económica de los países afectados por las guerras, aunque además de ello, algunos de los delegados de las Naciones Unidas insistían en la necesidad de contribuir también al apoyo a los países afectados indirectamente por dicho proceso; para lo cual se determinó la creación de una subcomisión provisional para la reconstrucción económica de las áreas

---

<sup>6</sup> Dentro del apartado 1.2.4 se continúa haciendo mención de esta comisión, sus aportaciones y participaciones en la planeación en América Latina.

devastadas por la guerra, con la intención de rehabilitar ciertos sectores de su economía, recuperar y modernizar la industria y modificar los regímenes económicos.

La importancia de contar con comisiones económicas como órganos especializados para apoyar el proceso de reconstrucción económica, apoyo a que los países devastados por la Segunda Guerra Mundial pudieran transitar hacia un proceso de reconstrucción, económica, social y cultural.

En 1948 se llevó a cabo la declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se buscaba que los estados que eran ya miembros de las Naciones Unidas se comprometieran a promover el respeto a los derechos económicos, sociales y culturales de sus poblaciones; lo cual quedó plasmado dentro de su artículo 22. (Leiva, 2012)

La relación de México con las Naciones Unidas siempre fue continua y recíproca, teniendo una relevante participación dentro de los ámbitos de la ONU; desde 1945 fue uno de los 51 países miembros fundadores de las Naciones Unidas, representado en ese momento por el delegado Ezequiel Padilla, Manuel Tello y Francisco Castillo Nájera, quienes formaron parte de la firma de la Carta de las Naciones Unidas dentro de la Conferencia de San Francisco. Además de formar parte de los 10 países que desarrollaron los trabajos de elaboración de reglamentos y definición de funciones de los distintos órganos creados a partir de la Carta.

Existieron algunos mexicanos que fueron relevantes en dichos procesos, como es el caso de Luis Padilla Nervo quien presidió la Asamblea General de la ONU en 1945, y su sexta asamblea en 1951; Alfonso de Rosenzweig Díaz, Luis Padilla Nervo y R. Córdova; y Porfirio Muñoz Ledo, quienes formaron parte tres veces del consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

México siempre ha tenido una participación muy activa dentro de la Organización de las Naciones Unidas, formando parte de uno de los 51 países fundadores de ésta y participando en la definición de funciones de los órganos dependientes de la organización y sus respectivos reglamentos.

### **1.1.2 Crecimiento demográfico y urbanización acelerada en América Latina**

A través de los años, la región de América Latina se ha caracterizado por sus acelerados procesos de crecimiento poblacional, por ejemplo, desde el año de 1914 más del 50% de la población de Argentina y otros países del Cono Sur ya estaba urbanizado, en 1920 algunos países latinoamericanos ya albergaban dos habitantes en la ciudad por cada uno en el campo, esto debido a los procesos de desarrollo industrial, el crecimiento demográfico y la expansión urbana que se vivían en las ciudades en ese momento. (Almandoz, 2007)

A inicios de 1940 el proceso de expansión urbana de las ciudades fue impulsado en gran medida por el proceso de industrialización que acontecía en países como Argentina, Uruguay, Chile y Cuba, que hasta ese momento figuraban como los más urbanizados del mundo. Los procesos urbanos se caracterizaron siempre por altos incrementos demográficos, los cuales se hacían acompañar de masivas migraciones y procesos de movilización campo-ciudad en búsqueda de mejores condiciones de vida y empleo; definidos siempre por la dispersión y el atraso, y otras características de ruralidad. (Almandoz, 2007)

Estos procesos crearon en conjunto elevados déficits en la dotación de viviendas, la dotación de servicios como agua potable, electrificación y otros servicios, por lo que las economías productivas existentes en ese momento no podían atender la demanda de empleo en dichos sitios (Almandoz, 2007 y Leiva, 2012). A mediados de los años sesenta las poblaciones se triplicaban, y se volvía alarmante la situación de las ciudades, haciendo

necesaria la toma de medidas urgentes en materia de administración y control del desarrollo que se planteaba lograr. (Almandoz, 2007)

### **1.1.3 Deterioro económico latinoamericano**

Durante los primeros años del Siglo XX la agricultura era la actividad económica más importante en latinoamericana, caracterizada siempre por una resistencia a la modernización y al incremento en la producción, sin oportunidad de crecer hasta para la demanda interna de consumo. (ILPES, 1976)

En el año de 1929 se hicieron evidentes las grandes depresiones económicas mundiales y las grandes afectaciones que estas hacían a la economía y sociedad, ocasionando una amplia desarticulación de las actividades productivas y comerciales que hasta ese momento se desarrollaban. (Leiva, 2012)

Estas importantes depresiones junto con la Segunda Guerra Mundial dieron pie a severas interrupciones en la economía mundial, desarticulando el sistema de relaciones económicas internacionales que ya existían. Al finalizar la segunda guerra mundial y vivir un nuevo momento de depresión, las economías de la región latinoamericana se encontraban prácticamente cerradas, con una nula relación con los mercados internacionales, especialmente con EE. UU y Europa, con quienes existía una importante relación y dependencia económica, haciendo a la región vulnerable a la crisis de la balanza de pagos.

Para hacer frente a estos escenarios económicos mencionados, la región dejó de centrarse en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales (caracterizadas por un amplio atraso tecnológico y producción sólo para autoconsumo), para dar paso al impulso de las actividades industriales y una promover su expansión en la región, con la finalidad de contrarrestar el debilitamiento del estímulo internacional.

Si bien con el impulso de la actividad industrial se registró un incremento considerable en la tasa anual del producto interno bruto, éste no podía atender los altos incrementos poblacionales, haciendo evidentes los severos desequilibrios del crecimiento económico, al no llegar a superar el atraso económico y dotar de los empleos suficientes, y mejorar las condiciones de vida de la población que migraba del campo a la ciudad. (ILPES, 1976 y Leiva, 2012)

La región de América Latina en muchas ocasiones se ha caracterizado por sus acelerados procesos de crecimiento demográfico y urbano, procesos que algunas veces se han vuelto más complejos por los impactos económicos indirectos que ha tenido de los países europeos y norteamericanos, causando desarticulaciones de las actividades económicas y momentos de crisis.

#### 1.1.4 Creación de la teoría del subdesarrollo económico

La economía latinoamericana muchas veces se ha caracterizado por un proceso de dependencia hacia las principales potencias mundiales, las cuales después de ser afectadas directamente por los periodos de guerra, impactaron indirectamente en su economía; causando importantes desequilibrios inflacionario, atrasos económicos, condiciones severas de desempleo, marginación y desigualdad social. (Sunkel, 1970)

En este contexto, aproximadamente a finales de 1940 a la par de la creación de la CEPAL<sup>7</sup>, se dio inicio a la construcción de la teoría del subdesarrollo latinoamericano, conocida también como “teoría cepalina” o “pensamiento económico cepalino”. Identificada formalmente como la primera teoría económica original para América Latina, debido a que las teorías implementadas anteriormente habían sido retomadas de Europa y Norteamérica (CEPAL, 1949), mediante una relación de dominio neo-colonial que habían

<sup>7</sup> Hasta este momento la CEPAL formaba parte de una de las cinco Comisiones Regionales, enfocada en contribuir al desarrollo en la región latinoamericana, donde su trabajo estuvo enfocado en la realización de planteamientos teóricos del subdesarrollo latinoamericano y estudios para superar dicha condición.

condicionado siempre su pleno desarrollo, debido a que, las clases de elite político-económico que habían gobernado muchos de los países latinoamericanos habían tenido siempre raíces norteamericanas y europeas. (Sunkel, 1970)

Oswaldo Sunkel (2000:34) dentro de su publicación *La labor de la CEPAL en sus primeros dos decenios*, consideró a esta nueva teoría como “la primer visión de conjunto de la región latinoamericana que contribuyó a la construcción de un discurso económico latinoamericano unificado”.

Por su parte, Gutiérrez Garza (1996) consideraba a esta nueva construcción teórica como una importante aportación a la teoría general de desarrollo planteada a nivel mundial, debido a que estructuraba el pensamiento económico bajo tres ejes: a nivel macroeconómico estudiando la economía internacional, a nivel meso económico estudiando la teoría de la inflación; y la teoría del Estado como fuerza del desarrollo.

Armando Di Filippo (1998), quien en su momento fue asesor regional de la CEPAL, argumentaba que era una teoría muy viable por sustentarse en una visión centro-periferia y generar una relación estrecha entre ambos contextos, sustentando también que algunos de los elementos para salir del subdesarrollo eran la promoción del progreso técnico y la equidad.

Y, con una visión más generalizada, Fernando Díaz Ortega (2011) afirmaba que esta teoría reflejaba claramente la realidad latinoamericana y la complejidad de esta misma, que impulsaba y a la vez obstaculizaba el desarrollo.

Sunkel y Paz (1970), dentro de su libro *El subdesarrollo Latinoamérica y la teoría del desarrollo*, explican que la postura teórica pretendía ser una interpretación del proceso del subdesarrollo económico latinoamericano; además de un importante esfuerzo por

enriquecer y precisar el pensamiento económico de la región, para poder ser después operado e institucionalizado formalmente por la CEPAL.

Existen otros autores que fueron partícipes de los planteamientos teóricos de la CEPAL y que dieron seguimiento a estos y sus transformaciones a través del tiempo y los contextos: desde la perspectiva económica Raúl Prebisch, primer director de la CEPAL y Maria da Conceição Tavares, directora de la sede de la CEPAL en Brasil a finales de las década de los sesenta; y José Medina Echavarría, considerado como el sociólogo más influyente dentro de la CEPAL, y el primer cepalino enfocado en resaltar la importancia del papel social para superar el subdesarrollo y pasar al desarrollo. (Díaz, 2011)

#### **1.1.5 Estructura de la teoría del subdesarrollo económico**

Esta teoría se elaboró después de una década de estudios, análisis de eventos acontecidos, de la participación y aportación de autores relevantes en el tema del desarrollo y sobre todo el estudio del comportamiento económico de la región. (Sunkel y Paz, 1970)

Su autor original fue el economista Raúl Prebisch, quien desarrolló esta concepción intelectual y pensamiento propio, con la intención de explicar de manera generalizada la situación del desarrollo económico de la región latinoamericana y de la inserción de esta en el ámbito internacional; para lo cual, tomó una considerable distancia de las corrientes económicas eurocentristas (marxista, neoclásica y keynesiana).

La teoría pretendía desarrollar una conjetura entre el contexto histórico y la concepción teórica, partiendo de una contextualización de la economía global que permitiera explicar y entender el proceso de desarrollo de la región de América Latina en torno a ésta; lo cual formalmente determinó como enfoque o visión "centro-periferia".

Esta visión, enfoque o sistema se desarrolló entre el periodo de 1943 a 1949 y consistía en el seccionamiento de las estructuras económicas en centro-periferia, en función de su ubicación y la relación e interacción según sus actividades económicas, buscando explicar el progreso económico de uno y el estancamiento del otro.

De manera concreta, buscaba explicar la dependencia económica de los países periféricos a los países desarrollados, lo cual metodológicamente explicaba la falta de autonomía de Latinoamérica y la dependencia de su evolución y desarrollo a los acontecimientos y políticas de los países desarrollados. (Pérez, Sunkel y Torres, 2012 y Díaz, 2011)

Esta concepción planteaba que la economía mundial estaba compuesta por dos polos, el centro y la periferia, y que las estructuras productivas de éstos diferían de manera sustancial. La estructura productiva de la periferia se caracterizaba por ser heterogénea y especializada; heterogénea porque en ella coexisten actividades donde la productividad del trabajo era elevada, como en el sector exportador, con otras de productividad reducida, como la agricultura de subsistencia; y especializada en un doble sentido, debido a que las exportaciones se concentraban en uno o pocos bienes primarios, la diversificación era horizontal, la complementariedad era intersectorial y la integración vertical de la producción poseía escaso desarrollo; de tal modo que una amplia gama de bienes debía obtenerse mediante la importación. Mientras que, la estructura productiva del centro era homogénea y diversificada.

Esta clasificación de estructuras productivas servía de base para entender las funciones que cumplía cada polo en el esquema tradicional de la división internacional, y permitía reconocer la existencia de una diferencia de origen: en un momento en el tiempo el centro ya había logrado implantar técnicas modernas y elevar la productividad del trabajo en mucho mayor medida que la periferia. (Rodríguez, 1980)

Características de las estructuras económicas periféricas:

- Son productores de alimentos y materias primas para los grandes centros industriales, es decir los países del centro.
- El ingreso nacional dependía de la exportación de productos primarios y su diversificación horizontal, que se volvían el centro de toda su economía (Díaz, 2011 y Rodríguez, 1980).
- Se caracterizaba por una mala distribución del ingreso, concentrando la mayoría del recurso en un núcleo de población muy pequeño, haciendo con ello una repartición inequitativa de la riqueza. (Tavares, 1964)
- La estructura productiva de la periferia permanecía rezagada, impidiendo generar progreso técnico e incorporarlo a la producción en medida similar al centro. La productividad del trabajo se incrementa menos en el sector primario-exportador de la periferia que en la industria céntrica.
- La periferia es especializada, solo exporta hacia el centro productos primarios; con un grado de diversificación horizontal. (Rodríguez, 1980)

Características de las estructuras económicas del centro:

- Como adquiere en el exterior alimentos y materias primas, la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones resulta menor que uno; por tanto, las importaciones crecen a un ritmo más bajo que el ingreso respectivo.
- Cuentan con una disparidad de elasticidades y tasa de crecimiento del ingreso, que imponen un límite a la tasa de aumento del ingreso periférico, que siempre debe ser inferior respecto a este.
- La demanda de importaciones de manufacturas producidas por el centro presenta gran dinamismo. (Rodríguez, 1980)

Medina (1976) señalaba que esta dependencia de los países periféricos a los del centro podría ser explicada con el origen hacendario de los primeros, donde sus estructuras sociales y económicas eran independientes, conformando zonas agrarias por excelencia y economías de autoconsumo y autosuficientes.

Por otra parte, Tavares (1964) buscaba complementar estas aseveraciones, sobre la diferenciación entre los países periféricos y los centrales, diciendo que en los primeros el ingreso nacional dependía específicamente de las exportaciones que hacían de productos primarios; ejemplo de esto era que en América Latina las exportaciones de uno o dos productos primarios en cada país constituían el centro del dinamismo de toda su economía.

Lo cual no sucedía en las economías de los países centrales, puesto que sus exportaciones no tenían todo el peso de su crecimiento económico, debido a que enfatizaban también en la inversión y las innovaciones tecnológicas para aprovechar mejor su mano de obra y mercado interno.

Respecto a las importaciones Tavares (1964) citado por Díaz (2011:71), mencionaba que había diferencias muy notorias entre los países céntricos y periféricos como:

“Los países centrales estaban centrados en satisfacer las necesidades de materias primas y alimentos, pero sólo en un nivel complementario de lo que su producción no alcanzaba a otorgarles. Mientras que en los países periféricos estas tenían que resolver no solo el problema de la falta parcial de autosuficiencia alimenticia, sino que también debían cubrir abundantes necesidades en torno a los productos terminados, además de importar bienes de capital que les permitieran las inversiones. Otra diferencia, relacionada con lo anterior, es que en los países desarrollados no había una distribución clara entre la producción destinada a atender la demanda del mercado interno y la destinada al mercado externo. Por el contrario, en el caso de los países periféricos había una diferencia marcada pues el sector dedicado a la exportación estaba bien definido, se especializa en pocos productos y tenían una alta productividad; mientras que en el sector dedicado al consumo interno tenían una baja productividad, es de subsistencia y sólo satisface una parte de las necesidades de la población. De esta manera también se propiciaba una distribución desigual de los recursos entre la población, debido a que las clases con mayores recursos tenían niveles de consumo semejantes a los que tenían los grandes centros, mientras que la gran mayoría se quedaba al margen de los mercados. Así se opone la heterogeneidad estructural de los países subdesarrollados con la homogeneidad de los desarrollados”.

Según esta teoría el fruto del progreso técnico a través del comercio internacional tendería a repartirse uniformemente en el planeta, refiriéndose a que, a través del intercambio internacional, los países que se centraban en la producción primaria obtendrían beneficios sin que se industrializaran, pues cada uno tenía su función dentro del proceso de desarrollo. (Díaz, 2011)

### 1.1.6 Etapas de la teoría del subdesarrollo económico

La teoría tuvo dos etapas a través del tiempo: industrialización por sustitución de importaciones, implementada de 1948 a finales de los años sesenta; y posteriormente teorías de desarrollo, preponderante hasta finales de los años setenta.

La primera etapa surgió teniendo como contexto un crecimiento económico caracterizado por la actividad industrial como la más preponderante; en ella se buscaba el desarrollo mediante la reducción de las importaciones, sustituyéndolas por productos nacionales, importando solo aquellos artículos rigurosamente indispensables, con la intención de propiciar mayores ingresos, ahorro e inversiones.

Para lo cual la propuesta de Prebisch era que la actividad industrial absorbiera la mano de obra que hasta ese momento se encontraba mal calificada o mal remunerada, permitiendo con esto mejores ingresos y mayor ahorro para la población nacional. La estrategia buscaba lograr un incremento tecnológico y de la productividad nacional, que junto con el incremento en el ahorro permitiría sustituir el capital extranjero que antes se empleaba por capital nacional dentro de las nuevas inversiones en innovación tecnológica. (Prebisch, 1949) citado en (Díaz, 2011)

Consistía en un proceso interno que se orientaba bajo el impulso a las restricciones externas, manifestándose en una ampliación y diversificación de la capacidad de producción, transformación y adaptación interna. Este proceso propiciaría tres cosas principalmente: llevar al máximo la capacidad de producción nacional, impulsar la producción de bienes y servicios independientes del sector externo y la instalación de unidades productivas de bienes que anteriormente se importaban, promoviendo evidentemente un desarrollo hacia adentro. (Tavares, 1964)

"Se proponía la estrategia de tender a producir internamente lo que se consumía (artículos terminados o materias primas para elaborarlos) para dejar de importar y fomentar el

autoconsumo. Estableciendo dos categorías de importaciones: unas de carácter impostergable, conformadas por artículos indispensables para la satisfacción de las necesidades corrientes; y las postergables, integradas por artículos no esenciales para el consumo corriente, que eran artículos duraderos de consumo y de capital. Convenía reducir las importaciones solo a las del primer tipo y así disminuir el nivel de las exportaciones para dejar de depender de estas tan fuertemente. (Tavares, 1964:4-5) citado en (Díaz, 2011)

El importante atraso tecnológico que presentaban los países de la región latinoamericana afectaba directamente a la actividad industrial, y se implementaba para sustituir importaciones de las manufacturas no disponibles, bienes que no podían ser comprados en los mercados de los países centrales; aunque éstas nunca dejaron de necesitar insumos y bienes de capital importado, volviéndolas vulnerables a las cuentas externas y centrando su producción en ramas que no requerían tecnología tan especializada. El crecimiento de las exportaciones era insuficiente para financiar las importaciones de los bienes de producción y de consumo esenciales para el desarrollo, dando como resultado procesos de endeudamiento externo que pusieron a los países en condiciones alarmantes. (ILPES, 1976)

Posteriormente, en los años setenta el acelerado crecimiento poblacional seguía prevaleciendo, existía un buen desempeño exportador y una buena liquidez internacional, pero el proceso de industrialización presentaba problemáticas por la incapacidad de dar empleo a toda la población que migraba del campo a la ciudad, dando origen a la creación de grandes cinturones periféricos de miseria. Lo que reflejaba que la estructura económica beneficiaba a sectores muy específicos relegando a otros.

Fue dentro de este contexto que en 1973 se transformó del eje de sustitución de importaciones al de estilos de desarrollo; que consistía en el aprovechamiento de las áreas de oportunidad de cada territorio, en búsqueda del equilibrio entre el aspecto económico y el social.

Con el objetivo de incrementar el bienestar de las mayorías en lugar del de pequeños grupos, y la mejor forma de hacerlo era buscando promover la principal actividad de la región, que para este caso era la primaria, entendiendo que no se podía pasar drásticamente de una a otra, por lo cual había más bien que implementar acciones que mejoraran la actividad de origen y que la pudieran volver competitiva con la economía mundial.

Se argumentaba que muchos de los problemas se encontraban principalmente en los procesos de la cadena productiva, y que se podía dar solución a éstos mediante el incremento tecnológico en las actividades primarias, donde el mejoramiento en el nivel de vida de la población se volvería dependiente del aumento en la productividad y esta estaría en función de la eficiencia de la maquinaria que se implementara.

Con ello se buscaba no sacrificar a la actividad económica primaria por la industrial, sino más bien eran cuestiones de enfoque, reposicionando la mano de obra calificada mal ubicada dentro de las industrias existentes.

Con ello la agricultura como actividad preponderante en Latinoamérica podría incorporar técnicas modernas, principalmente en los productos destinados a la exportación. Postura que nunca pudo ser superada tal vez por la falta de capacitación al sector agrícola para incrementar su producción, sustituir y modernizar sus procesos de producción para producir en mayores cantidades. (Díaz, 2011)

Medina (1976), desde su perspectiva socialista argumentaba que existían obstáculos claro que tenían los países subdesarrollados para pasar a ser países desarrollados, de los cuales los más importantes eran:

- Tierra, argumentando que se requería de la conformación de una clase media agrícola que pudiera producir para abastecer al mercado nacional y no solo para exportar.
- Capital, la falta de capital social en ámbitos de servicios públicos que puedan mejorar la calidad de vida de la población, como es el caso de los servicios educativos, médicos y de otras índoles.

- Trabajo, por la insuficiencia de mano de obra calificada necesaria para hacer frente a nuevas propuestas de incrementos o transformaciones en la producción.
- Administración pública, debido a la incapacidad profesional de los actores tomadores de decisiones.
- Grupos empresariales, por la falta de relación entre los empresarios y la sociedad, para hacer notorias las ventajas que tienen ambos por medio de sus asociaciones.
- Distribución del ingreso, haciendo evidente la distribución inequitativa del ingreso, por estratos sociales principalmente.

Y argumentaba que los planteamientos de esta teoría no estaban bien direccionados, que el éxito de la superación de los países subdesarrollados estaba en las inversiones humanas, mediante acciones como el incremento de la mano de obra calificada; y que el problema del estancamiento en el subdesarrollo era más de tipo cultural.

#### **1.1.7 Funcionamiento e implementación de la teoría del subdesarrollo económico**

Según Rodríguez (1980), la estructura de la teoría reflejaba que no constituía una mera yuxtaposición de ideas genéricas sobre la evolución y el funcionamiento de las economías subdesarrolladas, al contrario, poseía un considerable desenvolvimiento analítico y cumplía a grandes rasgos con los requisitos de forma de una teoría económica.

Sus análisis y recomendaciones de política económica eran a grosso modo, consistentes entre sí y con los aportes de teoría que le sirven de base conceptual, y que sus contribuciones pese a que abarcan un gran número y amplitud de los campos, tienen considerable unidad. Que no es perceptible a primera vista, debido a que los componentes de la teoría están diseminados en múltiples documentos, publicados a lo largo de muchos años. Donde la dificultad de captar la idea de la teoría dependía más del modo pragmático y contexto histórico por medio del cual dicho pensamiento se fue estructurando.

Rodríguez (1980) también menciona que, aunque fueran identificadas algunas deficiencias en este método pragmático, como que se refería a un pensamiento muy estructuralista,

que condicionaba sus alcances y limitaciones de manera decisiva, esto no impidió que fuera considerado como una concepción original y que sus distintos aspectos se fueran incorporando y desarrollando poco a poco en las posteriores contribuciones teóricas y de política económica.

**Cuadro 1. Percepciones de la teoría del subdesarrollo latinoamericano**

Autor	Percepción teórica
Osvaldo Sunkel (2000)	Primera visión conjunta de la región latinoamericana que contribuyó a la construcción de un discurso económico latinoamericana unificado.
Estela Gutiérrez Garza (1996)	Una nueva construcción teórica que consistió en una importante aportación a la teoría general de desarrollo planteada a nivel mundial, ya que estructuraba el pensamiento económico en tres ejes: a nivel macroeconómico estudiando la economía internacional, a nivel meso económico estudiando la teoría de la inflación.
Armando Di Filippo (1998)	Una teoría muy viable por sustentarse en una visión centro-periferia y generar una relación estrecha entre ambas.
Sunkel y Paz (1970)	Pretendía ser una interpretación del proceso del subdesarrollo económico latinoamericano, un esfuerzo por enriquecer y precisar el pensamiento económico de la región, para poder ser después operado e institucionalizado formalmente por la CEPAL.
Raúl Prebisch (1949)	La teoría planteaba que la economía global estaba compuesta por dos polos o secciones centro y periferia, donde el segundo polo dependía económicamente del primero.

Fuente: Elaboración propia con base en la bibliografía consultada.

Después de que la región Latinoamericana sufriera los impactos indirectos de la Segunda Guerra Mundial, supo describir su condición de subdesarrollo mediante la creación de la "teoría del subdesarrollo latinoamericano" la cual le permitió explicar las características económicas propias y definir los mecanismos que debía implementar para mejorar dicha condición de subdesarrollo.

Sunkel y Paz (1970) son los autores que mejor han tratado de explicar en qué consistía la teoría del subdesarrollo, diciendo que se refería a la mejor interpretación del proceso que vivía la región y que había sido creado para poder ser interpretado y operado por la CEPAL.

## **1.2 PLANEACIÓN COMO PERSPECTIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO**

### **1.2.1 Precedentes de adopción de la planeación como perspectiva de desarrollo económico**

En América Latina, los primeros procesos de planeación se dieron a inicios de los años treinta, como propuesta de cambio e ideología; para lo cual el mecanismo implementado fue la creación de planes, que consistían en instrumentos que buscaban responder a problemáticas específicas y sectoriales, principalmente de aspectos como el suministro de energía, la sanidad de la ciudad, la creación de infraestructura para las comunicaciones y el transporte; los cuales pudieron ser concretados hasta la siguiente década (1940).

A inicios de los años cuarenta se dieron importantes innovaciones institucionales y la implementación de planes, programas y políticas, que buscaban apoyar las responsabilidades crecientes que se le habían asignado al estado en los ámbitos económico y social, particularmente a partir de 1930.

En ese periodo, aconteció también la gran depresión mundial, la cual desarticuló las corrientes comerciales y de actividades productivas existentes anteriormente entre los países, generando severas consecuencias económicas y sociales. Esos hechos

contribuyeron al abandono progresivo de las concepciones liberales, predominantemente hasta entonces, que reducían el rol de los gobiernos a ciertas funciones básicas.

En la década siguiente, los gobiernos latinoamericanos, debieron enfrentar las distorsiones creadas por la Segunda Guerra Mundial y sus efectos en el comercio externo, las economías internas y condiciones sociales del país. Donde el despliegue de la planificación en los países de la región tuvo raíces profundas que se extendieron hasta esos grandes fenómenos globales. Todos estos acontecimientos interrumpieron la dinámica de las economías capitalistas desarrolladas y desarticularon el sistema de las relaciones económicas internacionales preexistente, lo cual significó, para las economías latinoamericanas, una profunda transformación del tipo de inserción dependiente que se había desarrollado durante el Siglo XIX y las tres primeras décadas del Siglo XX; creando consecuencias en el funcionamiento de las economías y sociedades de la región y generar pronunciados cambios en el conjunto de las instituciones públicas y en rol que desempeñaban. (Leiva, 2010)

A través de cada periodo y de acuerdo con los contextos que se presentaban, el enfoque de la planeación se iba perfilando y direccionando, primero hacia el actuar del estado y las políticas públicas que éste implementaría, y después en función de la creación de instituciones especializadas al más alto nivel de los gobiernos, destinadas fundamentalmente a diseñar y definir planes nacionales de desarrollo económico y social.

Debido a que, a finales de los años cuarenta se dio énfasis a la necesidad de asistencia técnica para el desarrollo, por lo cual en 1948 se aprobó el primer Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo, dentro del cual se dio inicio al uso del término “desarrollo económico integrado” que implicaba planes y programas de desarrollo integral.

En 1951 las Naciones Unidas se reunieron para abordar el tema del financiamiento del desarrollo, para lo cual se determinó establecer un Fondo Especial de Asistencia Técnica,

para financiar los futuros proyectos de desarrollo económico, y en 1960 el Banco Mundial incremento sus operaciones de recuperación de los países subdesarrollados, creando la Asociación Internacional para el Desarrollo. Paralelamente se seguían creando Comisiones Económicas en regiones estratégicas del mundo y aquellas con mayor grado de devastación, con el propósito de continuar el proceso de reconstrucción de los países afectados por las guerras. (Franco, 2013)

### **1.2.2 Contexto económico, social y político de la adopción de la planeación como perspectiva de desarrollo económico**

El esquema estructural de condiciones económicas y financieras predominantes en Latinoamérica y que se buscaba modificar mediante la planificación, se veía reflejado en distintos aspectos: en la disparidad en la dinámica de crecimiento, la insuficiencia para dotar de empleos a la población demandante, el crecimiento de las exportaciones era insuficiente para financiar las importaciones de los bienes de producción y de consumo básicos para el desarrollo. Dando como resultado la limitación en la expansión económica, y un endeudamiento externo a finales de la década de los cincuenta.

La agricultura era la actividad más importante de la producción económica latinoamericana, y su principal medio de vida; y aún con ello presentaba una severa resistencia a la modernización y al aumento en la producción, por lo cual nunca llegó a ser capaz de crecer mínimo al ritmo de la demanda interna. Posterior a ello, el sector con mayor dinamismo fue el industrial, actividad que permitió de cierta manera el desarrollo económico en los momentos en que era casi nulo el apoyo externo; aunque dicha actividad económica también tuvo ciertas restricciones a su expansión debido a las limitaciones impuestas para poder exportar.

Aunque existiera un crecimiento del ingreso nacional, este resultaba insuficiente para atender las necesidades de una población que crecía a una velocidad alarmante, y la razón de que dicho ingreso generado fuera repartido de manera inequitativa principalmente

hacia determinados sectores de la población. En este contexto de condiciones económicas y financieras se buscaba acordar la implementación de nuevas orientaciones mediante una política de corto y largo plazo, planteada en instrumentos de planeación. (ILPES, 1976)

En materia social, los países seguían experimentando fenómenos demográficos de gran magnitud, el aumento en las tasas de fecundidad y la disminución de las tasas de mortalidad vinculadas a los avances y la difusión de la atención de salud, generó un marcado crecimiento de la población, el cual se seguía acompañado de masivas migraciones desde el campo a los núcleos urbanos.

La capacidad de las economías urbanas para crear empleos productivos resultó insuficiente para absorber la fuerza de trabajo que crecía con el aporte de contingentes cada vez mayores de campesinos llegados a pueblos y ciudades, así como de jóvenes que buscaban acceder a los mercados de trabajo; con lo cual las tasas de desocupación abierta crecían rápidamente.

Simultáneamente, las necesidades de mejorar la infraestructura urbana se aceleraban, creando déficits en la dotación de viviendas, provisión de agua potable, electrificación domiciliaria y otros servicios, que solo podían ser encarados con una fuerte intervención pública. (Leiva, 2010)

Por tanto, las sociedades latinoamericanas podían caracterizarse como duales, en las que coexisten formas modernas de estratificación social con formaciones sociales arcaicas. Debido a la enorme cantidad de población que quedaba al margen de una participación social y política. Donde todas las estructuras sociales terminan beneficiándose de la presencia de sectores sociales atrasados que no se encontraban integrados a la participación social. (ILPES, 1976)

La estructura política adoptada por los gobiernos de la región entregó al Estado un papel protagónico, debido a que este era la única llave de acceso a los recursos externos y para la movilización de los recursos internos, en la escala que demandaban políticas de desarrollo llamadas a cambiar la situación. Esta implementación de políticas de desarrollo descansaría, en un conjunto de instrumentos de carácter arancelario, tributario, cambiario, crediticio y de incentivos fiscales, junto a políticas específicas para impulsar el desarrollo industrial y atender a las crecientes demandas sociales.

Los sistemas de planificación surgen en este contexto, buscando incidir en el desarrollo económico y social de los países dar mayor racionalidad y eficiencia a esta variada intervención del Estado e incluso, en algunos casos, contrarrestar las fallas propias de la acción estatal en la economía sin estar necesariamente ajenos a ellas. (Leiva, 2010)

### **1.2.3 Alianza para el Progreso y la planeación del desarrollo**

El 4 de noviembre de 1960 en el proceso de elecciones presidenciales de Estados Unidos, el presidente John F. Kennedy se planteó proponer una nueva política de cooperación y apoyo a América Latina, denominada Alianza para el Progreso.

Propuesta que mantuvo hasta la toma de su protesta el 29 de enero de 1961 y reafirmó el 13 de marzo del mismo año durante una recepción en la Casa Blanca, donde dentro de su discurso mencionó la importancia de dicho apoyo a Latinoamérica debido a que los crecimientos demográficos estaban sobrepasando al crecimiento económico, dando como resultado severas desigualdades, además de otras condicionantes que estaba presentado la región.

El proyecto constaría de la elaboración de un plan con duración de diez años, que permitiera avanzar en el logro de un progreso democrático, dentro del cual Estados Unidos proporcionaría recursos suficientes para reconstruir la actividad económica. Para ello, los

países latinoamericanos estaban condicionados a formular planes nacionales de desarrollo de largo plazo, que determinaran metas y prioridades, con la finalidad de asegurar la estabilidad monetaria, promover el cambio social y estimular la actividad industrial; estos planes serían el instrumento para promover el desarrollo y la base para asegurar la asignación del recurso.

Para la elaboración de estos documentos, los países serían apoyados por un consejo de economistas y expertos reclutados por la CEPAL y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), para el desarrollo de sus planes y la revisión frecuente de su progreso económico. El éxito de la Alianza para el Progreso estaba condicionado a la participación de los países latinoamericanos, que según la política de Kennedy “solo se ayudaba a los que se ayudaban a sí mismos”.

La máxima autoridad de la Alianza sería un comité tripartito institucional, integrado por el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES/OEA) apoyando de manera política, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) administrando el financiamiento y la CEPAL<sup>8</sup>, aportando el conocimiento al ser la única instancia que tenía un amplio y vasto conocimiento respecto a lo que acontecía en América Latina por lo cual, terminó siendo quien elaboraría los planes.

Esto quedó establecido dentro de la documentación que se presentaría en la Conferencia de Punta del Este acontecida del 5 al 17 de agosto de 1961, la cual tenía por objetivo principal redactar los nuevos estatutos y comenzar los esfuerzos planteados en la Alianza para el Progreso, institucionalizando al plan como el principal instrumento de la Alianza. Se contaría además con un panel de expertos, quienes revisarían y aprobaría los planes nacionales de desarrollo que los gobiernos presentarían, para determinar si eran aptos o no para recibir el financiamiento; quienes debían además mostrar de manera programada

---

<sup>8</sup> Donde ahora su función fue de asesor y evaluador del proceso de planeación del desarrollo, generador de estudios y nuevas posturas teóricas.

avances en materia social y económica. Con ello fue establecido formalmente según Kennedy, a los años sesenta como la década del desarrollo de las Naciones Unidas. (Franco, 2013)

Fue hasta fines de la década de 1950 que las condiciones económicas se fueron deteriorando y los planes y programas parciales y sectoriales dejaron de ser aplicables por los desequilibrios financieros, lo cual llevo a la necesidad de generar instrumentos de planificación más amplios que permitan crear políticas de desarrollo económico más sólidas.

Con esto se buscaba la formalización de la planeación, que permitiera hacer análisis de la evolución de la situación económica de los países, la determinación de objetivos de largo plazo, el análisis de la coherencia entre los objetivos económicos y sociales y la disponibilidad de recursos, humanos, materiales y naturales.

Fue esta la forma de adopción de la planeación a partir de 1961 en todos los países de Latinoamérica, entendiéndola como el medio de racionalización y coordinación formal de la política de desarrollo (ILPES, 1976). Aún con ello, los diversos países de la región se contaban en condiciones muy dispares de desarrollo y de eficacia de sus mecanismos de planificación, aunque diferenciar estas problemáticas fue muy complicado por ser de diversas índoles.

Las razones objetivas y subjetivas que promovieron la planificación fueron las siguientes:

- La creación de conciencia de importantes grupos políticos intelectuales y de funcionarios públicos por impulsar y mejorar el ritmo de expansión económica de la región, para atender las necesidades de un crecimiento poblacional acelerado.
- Los indicadores de que los esfuerzos para acelerar el desarrollo por el aumento de las exportaciones de productos básicos mediante programas y proyectos de inversión en infraestructura, de la actividad industrial por sustitución de importaciones, permitieron en ciertos países de la región y determinados

periodos alcanzar incrementos del ingreso nacional, no lograron remediar del todo las condiciones de vida de las poblaciones mayoritarias, sino en caso contrario crearon mayor segregación.

- El reconocimiento de que un desarrollo acelerado no siempre se traduciría en beneficios para la mayoría de la población, y que para ello se requería de un desafío de análisis y acción entre los aspectos económicos y sociales.
- El convencimiento de que para lograr los objetivos de lograr el desarrollo y distribuir equitativamente el ingreso, era importante realizar cambios en la estructura económica y social en los países latinoamericanos, sus relaciones entre sí y con el resto del mundo.
- El reconocimiento de que la planeación puede convertirse en un instrumento eficaz para orientar las reformas estructurales e institucionales para promover y lograr un desarrollo que pueda cumplir los objetivos económicos, políticos y sociales de la sociedad latinoamericana. (ILPES, 1976)

En la medida en que se iniciaban en los distintos países esfuerzos globales y sistemáticos de planeación, estos mismos países contribuían a reforzar el interés por esas tareas y fortalecer la idea de que la planeación es a la vez una necesidad ineludible y un instrumento para superar los problemas del desarrollo (ILPES, 1976: 11). La promoción, comprensión e implementación de la planeación en América Latina fue el esfuerzo de funcionarios y técnicos nacionales e instituciones técnicas internacionales; así como la importancia que le dieron a las reformas estructurales para la recuperación, y reconstrucción después de la posguerra.

En Latinoamérica la planeación fue considerada como el instrumento principal para superar las condiciones de subdesarrollo, mediante cambios institucionales y de su estructura económica. Como un instrumento correctivo de las deficiencias económicas y sociales existentes hasta ese momento. La planificación, tanto en su aspecto conceptual y su naturaleza como proceso social, implicaba una dinámica, como un esfuerzo de maximización de la racionalidad formal y como un intento de aumentar la racionalidad material o sustantiva. En su aspecto de factor de racionalización a nivel formal, la planificación significa básicamente la optimización de las relaciones entre medios y fines dados. En su aspecto de racionalidad sustantiva, la planificación apunta directamente hacia esas cuestiones de fondo. Se enfoca a la problemática del conjunto de la sociedad y

constituye un medio para la determinación de los objetivos últimos y de los cambios requeridos para asegurar su cumplimiento.

A raíz de la discusión sobre la estructura política latinoamericana y su proceso de transformación, fue posible llegar a conclusiones sobre las condiciones políticas y coyunturales que favorecieron determinados avances de la planificación en América Latina. Se distinguieron tres situaciones principales.

1. La existencia ocasional de circunstancias políticas favorables a reformas en lo económico y en lo social, dicha situación se presentó cuando en algunos países se dieron algunas de las siguientes circunstancias:

- El surgimiento de nuevos programas sociales que lograron imponer una ideología favorable al cambio y tuvieron acceso a la estructura de poder. En México también se alteraron las bases tradicionales del poder introduciéndose profundas modificaciones en el control de la propiedad.
- La incorporación de sectores sociales con actitudes desarrollistas en las capas dirigentes, en cuyo caso el plan y los programas de desarrollo constituyeron medios para alcanzar nuevos objetivos desarrollistas. Cabe señalar que en estos casos se tendió a emplear planes sectoriales o regionales independientemente de la organización de sistemas y procesos formales de planificación. Los impulsos más fuertes de cambio social se dieron dentro de marcos político-administrativos que obligaron a la aceptación, en grados desiguales pero innegables, de arreglos políticos que permitieron la coexistencia de formas tradicionales de acción económica privado o gubernamental con formas e instituciones más audaces y modernas de promoción del desarrollo.

2. Otra característica básica de las sociedades latinoamericanas: el vigor y la permeabilidad de lo que se ha convenido en llamar la sociedad tradicional. Hay también una segunda situación sociopolítica: "el vacío de poder", describe una situación política que se presenta en la fase aguda de la crisis del poder tradicional, cuando no existen grupos y cuadros políticos nuevos capaces de reemplazar los viejos partidos tradicionales. La crisis del mecanismo tradicional de decisiones, que es una manifestación de la situación de vacío de poder, es lo que ha llevado a ver en la planificación una posible alternativa.

3. Un tercer tipo de situación que dio lugar a avances en la planificación de América Latina, particularmente en ciertos países en el que el proceso de cambio económico y social era aún muy incipiente, tuvo su origen en los acontecimientos hemisféricos que llevaron a la adopción de la Carta de Punta del Este en agosto de 1961. Los mecanismos ideados en esa ocasión para llevar a cabo la cooperación financiera internacional comprendían requisitos técnico-racionales que sirvieran de base para la definición de políticas de desarrollo y para la concesión de ayuda externa. La aspiración de planificar para el cambio y la transformación social, enfrentada con condiciones reales en que dicho cambio es difícil, no logra realizarse y con frecuencia, se traduce actividades de planificación de un nivel más bien formal. (ILPES, 1976)

En América Latina se entendía que la actividad planificadora debía consistir en una labor de implementación de planes de acción y promoción del cumplimiento de las decisiones plasmadas en ellos. Considerando a la planeación como instrumento de operatividad técnica y bajo el cual los problemas del desarrollo en la región latinoamericana podrían ser atendidos y resueltos. Se pretendía hacer de la planeación un vínculo real entre las necesidades, aspiraciones y requerimientos de transformación para lograr el progreso de la región.

Algunas de las razones para implementar proceso de planeación del desarrollo en América Latina eran las siguientes:

- La creación de conciencia entre intelectuales, políticos y dirigentes públicos de que el ritmo de crecimiento económico en la región era insuficiente para atender las demandas poblacionales.
- Que los esfuerzos hechos hasta ese momento en materia de desarrollo no habían sido siempre resultado de progreso, ni habían atenuado las deficiencias poblacionales.
- Que en realidad el desarrollo económico poco tenía que ver con el desarrollo social de la región.
- Que el desarrollo que se debía promover debía mejorar las condiciones tanto internas como externas.
- Reconocer que la planeación del desarrollo podía ser el mejor instrumento para orientar los procesos de reformas estructurales e institucionales, para cumplir los objetivos económicos, políticos y sociales planteados.

- La planeación podía dar un sentido y propósito común al actuar del Estado en sus múltiples manifestaciones.
- Y finalmente, que la planeación del desarrollo era una necesidad ineludible y el mejor instrumento para superar los problemas del subdesarrollo.

Esto demandaría a los países no sólo la elaboración de planes operativos, sino una amplia labor de coordinación entre organismos, para la toma de decisiones, así como la realización de acciones de la manera más oportuna. (ILPES, 1976) razón por la cual existieron dos tendencias de concepción de la planeación: como instrumento político y como instrumento operativo. (Rubén, 1968; ILPES, 1976)

Pese a que en América Latina ya se habían llevado a cabo procesos de planeación, a través de la creación de planes para atender problemas específicos, como la dotación de energía, sanidad, infraestructura y transporte. Pero fue hasta 1960 que, durante la política de cooperación y apoyo de Estados Unidos a Latinoamérica se implementaron los primeros ejercicios formales en materia de planeación de largo plazo mediante los denominados "Planes Nacionales de Desarrollo", como instrumentos para regir su política económica y social principalmente y con ello transitar hacia el desarrollo, la estabilidad económica y el cambio social.

#### **1.2.4 La conducción internacional de la planeación del desarrollo y sus instituciones de apoyo**

Dentro de una reunión de Naciones Unidas, Perú mencionó que era necesario dar atención a aquellas regiones que los necesitaban sin que necesariamente hubieran sido devastadas por la posguerra, lo que implicó un importante referente para América Latina al formar parte de estas regiones. Esta idea fue apoyada por el delegado de Chile, Hernán Santa Cruz, quien decidió presentar la propuesta a las Naciones de la creación de la Comisión Económica para América Latina, idea que era estratégica para su país; ya que con la sede

de la Comisión en Chile y la realización de reuniones internacionales la ciudad se convertiría en un centro de organismos internacionales y despuntaría económicamente.

A pesar de la oposición de Gran Bretaña a dicha propuesta argumentando que Chile se encontraba muy lejos del centro, la propuesta fue aceptada. Con dicha aprobación, se hizo énfasis sobre la necesidad que tenía Latinoamérica de trabajar sobre el desarrollo económico para mejorar sus niveles de vida y lograr una estabilidad económica. Debido a que indirectamente se habían dado desajustes en la economía de la región que retrasaron su avance, causadas principalmente por la relación de dependencia económica que tenía de otros países del mundo que si fueron afectados directamente por las guerras.

Para argumentar lo anterior el delegado de Chile, buscó armar una carpeta de información precisa de la región latinoamericana estudiando los problemas de ésta en función de la economía mundial. Para mostrar su apertura Hernán Santa Cruz ofreció la inclusión de participantes europeos en su comisión. (Leiva, 2010)

Las tareas para la Comisión Económica para América Latina eran las siguientes:

- Elevar el nivel de la actividad económica de la región y mantener o en su caso reforzar las relaciones económicas al interior de la región y con los demás países del mundo.
- Desarrollar investigaciones y estudios sobre la evolución económica y tecnológica de la región.

Finalmente, su tarea primordial era lograr la recuperación y estabilidad económica de Latinoamérica. Buena parte de su personal serían personajes de formación académica fuera de la región. (Franco, 2013)

Una vez puesta en marcha la Alianza para el Progreso, y bajo la dirección de la CEPAL los gobiernos iniciaron con la realización de sus planes de desarrollo, aunque fue muy evidente la limitación de sus capacidades debido a la falta de conocimiento en materia de planeación del desarrollo. Debido a las amplias tareas que tenía la CEPAL en otras materias, se puso a

consideración la propuesta de Paul Hoffmann de crear un instituto que pudiera dedicarse de manera específica al asesoramiento de los países para la realización de sus planes.

La propuesta estuvo apoyada por gobiernos de la región (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela) que presentaron de forma separada solicitudes al Fondo Especial de las Naciones Unidas, para establecer bajo la dirección de la CEPAL, un Instituto de Planeación del Desarrollo Económico. Posterior a ello, se agendaron varias reuniones para discutir la formación del Instituto; y fue hasta el 13 de mayo de 1961 que la Comisión de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad de votos la formación del Instituto. Además del apoyo a la elaboración de los planes se resolvió que las atribuciones del instituto irían en función de dar asesoramiento en materia de planeación.

El 19 de diciembre de 1961, la Asamblea General adoptó la resolución 1708 (XVI) de la CEPAL, sobre Planificación del Desarrollo Económico, a la que se invitaba a los gobiernos interesados a establecer institutos de planificación del desarrollo "estrechamente vinculados a las respectivas comisiones económicas regionales" (Franco, 2013:114). Fue importante enfatizar que la creación del Instituto no implicaba un cambio en las funciones de la CEPAL, sino más bien un apoyo para que ésta no se distrajera de sus atribuciones.

Fue hasta el 16 de febrero de 1962, dentro del octavo periodo de reunión de la CEPAL que se aprobó la creación del Instituto, decidiendo situarlo en Santiago de Chile. En esta misma se dispuso que su consejo directivo estuviera integrado por once miembros de reconocida capacidad técnica que fueran elegidos por la CEPAL, de los cuales mínimo ocho debían ser ciudadanos de los países latinoamericanos, y tres de otras organizaciones internacionales estrechamente vinculados con el área económica y financiera de la región.

Se aceptó el nombre de Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, debido a que este nombre determinaría el medio para el logro de su objetivo de buscar el desarrollo, mediante la planeación. Aunque no tuviera un referente textual del desarrollo

se acompañaba de los adjetivos económico y social, dentro de los que queda implícito el desarrollo.

Los miembros del primer comité consultivo anual (1962-1963) fueron:

- Luis Escobar Cerda, Ministro de Asuntos Económicos, Reconstrucción y Fomento de Chile.
- Celso Furtado, Director Ejecutivo del Departamento de Desarrollo del Nordeste del Brasil.
- Felipe Antonio Galarza, Miembro de la Junta de Planificación de Bolivia.
- Placido García Reynoso, Subsecretario de Industria y Comercio de México.
- Héctor Hurtado, Director de Ayudante de la Junta Nacional de Planificación de Venezuela.
- Bernal Jiménez Monje, Jefe de Departamento de Investigaciones Económicas y Sociales. de La Universidad de Costa Rica.
- German Salgado, Director Técnico, Junta de Planificación del Ecuador.
- Alejandro Solari, director de la Junta de Planificación y Desarrollo de la Argentina. (Franco, 2013)

Los planes recogieron el pensamiento vigente en ese entonces sobre el desarrollo económico y social, en general, se inscribieron en los conceptos desarrollados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para las relaciones centro periferia, privilegiando el desarrollo hacia adentro, el papel de la tecnología y la industrialización sustitutiva.

Además de la preocupación por el desarrollo de la industria manufacturera y las exportaciones de ese origen, los planes otorgaron especial importancia a la elevación de la productividad y la producción agrícola, la provisión de energía, la ampliación y mejoramiento de los servicios de transporte y comunicaciones; en el ámbito social, educación, vivienda y salud recibieron atención preferente.

El predominio de los enfoques macroeconómicos en la planificación no fue exitoso, en la medida que no incidieron determinadamente en las políticas de desarrollo que efectivamente aplicaron los gobiernos, ni parecen haber orientado suficientemente a los agentes probados. Varios planes terminaron siendo manifestación de intenciones que herramientas de gobierno.

En los países donde las normas constitucionales para los cambios de gobierno fueron respetadas, como Colombia, Venezuela, y México, los planes se adecuaron a los ciclos electorales. Cada gobierno elaboro planes que explicitaron objetivos económicos y sociales de cada administración. (Leiva, 2010).

## **CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO**

Las condiciones de subdesarrollo siempre han prevalecido en la región de América Latina, razón por la cual se ha mantenido un vínculo de dependencia económica con los países desarrollados, principalmente con Europa y Estado Unidos, lo que ocasionó impactos económicos indirectos al concluir la Segunda Guerra Mundial.

Existen algunas acciones clave que deben ser destacadas, que se convirtieron en momentos de coyuntura entre la política internacional y la política regional y nacional, haciendo énfasis principalmente en la inserción de la planeación urbana como mecanismo para superar el subdesarrollo.

Primero, mediante la creación de la primera teoría económica propia para la región de América Latina, nombrada “Teoría del Subdesarrollo Latinoamericano” o “Teoría Cepalina”, que resultó una importante coyuntura a nivel internacional para explicar contextualmente y con realismo, la condición que vivienda de los países de la región y las peculiaridades de desarrollo que prevalecían entre ellos; como es el caso de las aceleradas dinámicas de crecimiento, las desigualdades sociales y demás características.

Otra acción coyuntural importante fue la política de cooperación y apoyo de Estados Unidos hacia Latinoamérica, denominada “Alianza para el Progreso” como acción para superar esa condición de subdesarrollo; y un punto de partida para la implementación de la planeación como mecanismo de impulso al desarrollo.

En la institucionalización de dicho proceso, un elemento medular fue la creación de las Comisiones Económicas para todas las regiones del mundo, como instituciones para desarrollar análisis y seguimiento del proceso de desarrollo. Para este caso la de América Latina (CEPAL), como instancia enfocada en estudiar las condiciones económicas de la región y apoyar el desarrollo, mediante estudios y propuestas técnicas.

Dentro de esta Comisión, la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) fue de suma importancia, al asumir el papel de un instituto especializado y enfocado a asesorar, apoyar y dar seguimiento en la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo. Con ello se dio paso a una importante etapa de planeación, entendiéndola como el medio e instrumento de operatividad técnica para buscar superar el subdesarrollo y para plantear una política para vislumbrar el desarrollo.

Aun con todo lo antes mencionado es importante aclarar que dicho proceso de planeación implementado en esta época con el programa de Alianza para el Progreso, fue meramente económico, buscando la recuperación económica y social de los países subdesarrollados, fomentando la creación de actividades económicas y el impulso de las ya existentes.

Contrariamente a lo que se esperaba solo trajo mejores condiciones económicas para los sectores sociales más altos, y en caso contrario, hizo más evidente la desigualdad, segregación socio espacial y la pobreza, de los sectores sociales menos favorecidos. En dichos procesos de planeación el tema urbano aun no era analizado, caso contrario se buscaba que las ciudades se desarrollaran física y económicamente.

El siguiente esquema sintetiza los aspectos relevantes del capítulo presentado haciendo resaltar los temas clave que dieron origen a la planeación como perspectiva de desarrollo, la creación de una teoría para la región y las instituciones o programas de dieron apoyo a la consolidación de la misma.

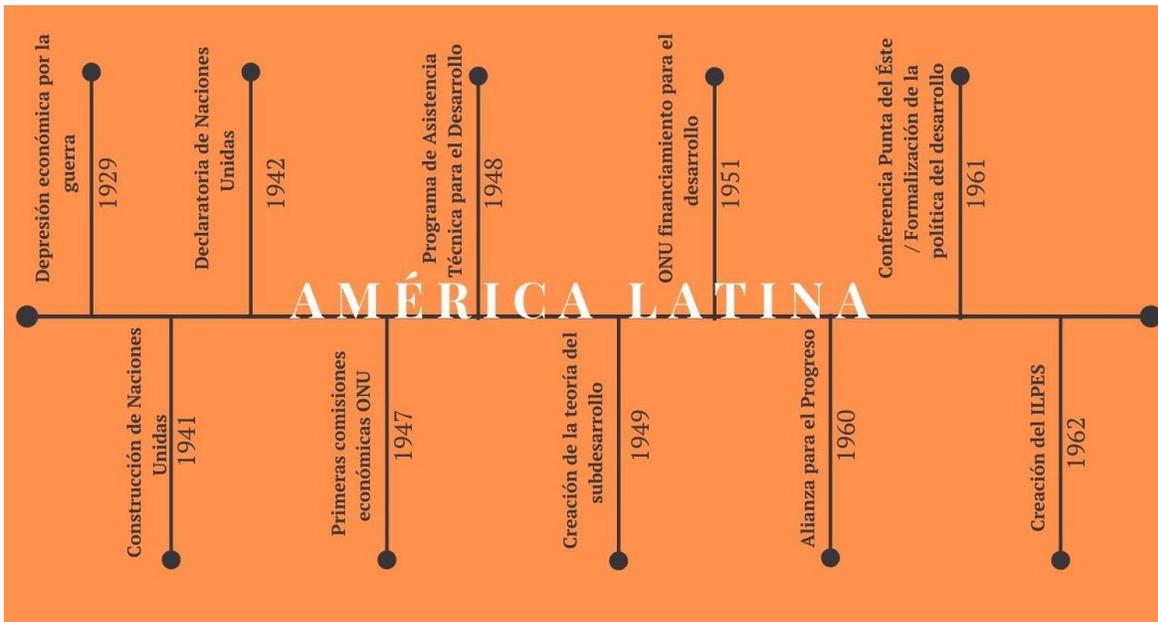
Esquema 1. Síntesis del capítulo 1



Fuente: Elaboración propia, con base en bibliografía consultada y citada en el desarrollo del capítulo.

# INFLUENCIA DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

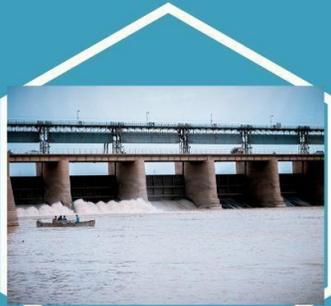
Esquema 2. Línea del tiempo



Fuente: Elaboración propia, con base en bibliografía consultada y citada en el desarrollo del capítulo.

Posteriormente de ser implementada la planeación como perspectiva de desarrollo el proceso de evolución continuó, dando pie a nuevas enfoque de implementación de la planeación mediante perspectivas que no solo buscaba impactar económicamente sino desarrollar intervenciones en el territorio que dieran como resultado ese beneficio económico de propiciar el desarrollo de las zonas. Fue así como se implementó la planeación regional y la planeación de los asentamientos humanos como será descrito en el capítulo siguiente.

# CAPÍTULO 02



## TERRITORIALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN

- PLANEACIÓN REGIONAL

- PLANEACIÓN DE LOS  
ASENTAMIENTOS HUMANOS

### **PALABRAS CLAVE:**

TERRITORIALIZACIÓN

PLANEACIÓN REGIONAL

MODELOS DE PLANEACIÓN REGIONAL

CUENCAS HIDROGRÁFICAS

POLOS DE DESARROLLO

PLANEACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS

## CAPÍTULO 2: TERRITORIALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN

### Introducción

Posterior a la formulación de la primera postura teórica para explicar el contexto de subdesarrollo que caracterizaba a la región Latinoamérica, y la implementación del primer modelo de planeación como eje de desarrollo económico, es que se da pie a dos vertientes de planeación, la planeación regional y la planeación de los asentamientos humanos.

Modelos que se destacan del primero por territorializar las acciones propuestas dentro de un espacio determinado, y que son el reflejo de la transición y evolución que se fue dando en la planeación del desarrollo.

Dentro de la vertiente de planeación regional son descritos los siguientes subtemas: precedente de adopción de la planeación regional, justificativo de implementación, concepción del modelo de desarrollo regional; y tipos de planeación regional: cuencas hidrográficas, polos de desarrollo, desarrollo rural integrado; y el modelo neoclásico y la estrategia neoliberal.

En la vertiente de planeación de los asentamientos humanos los subtemas son: el concepto de asentamientos humanos, el tema de los asentamientos humanos en América Latina; y la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, Hábitat I.

El desarrollo de esta segunda parte consiste en una descripción generalizada de la adopción del tema de los asentamientos humanos dentro de los procesos de planeación, y la participación de Naciones Unidas en los primeros planteamientos propuestos. Aunque es importante dejar en claro que el siguiente texto solo abrirá la idea de la participación de Naciones Unidas, y ésta será retomada de manera posterior para el desarrollo del Capítulo IV, abordando la temática de manera más amplia y completa.

Las vertientes y sus respectivos subtemas se desglosarán con el criterio de la descripción de contextos ideológicos y experienciales de como la planeación paso de ser un eje de política económica nacional para ser implementado específicamente en contextos territoriales puntuales.

El objetivo del capítulo radica en dar continuidad a las vertientes de planeación adoptadas en América Latina y el proceso de transición de ésta a partir de los contextos sociales, políticos y económicos, principalmente. Con la finalidad de explicar su implementación en México dentro de la articulación de los párrafos, haciendo destacar los principales momentos de influencia.

El capítulo está integrado por dos elementos clave: las percepciones teóricas y la descripción contextualización de su implementación en la realidad regional.

## **2.1 PLANEACIÓN REGIONAL<sup>9</sup>**

### **2.1.1 Precedente de adopción de la planeación regional**

La planeación del desarrollo fue interpretada como un proceso de modernización, que mediante la formalidad y la instrumentación, buscó superar el atraso social y económico que presentaban las naciones. Que, mediante su formalización dentro de la Alianza para el Progreso, hizo perceptible un iluminismo y una excesiva confianza en un proceso de racionalidad instrumental para superar el retraso económico y social.

Este proceso de modernización consistía en la replicación de un modelo históricamente aplicado por los países más industrializados del mundo para promover su desarrollo. (Boisier, 1993)

---

<sup>9</sup> Fue un modelo que se implementó durante medio siglo, de 1955 a 2008 aproximadamente, y que no dio continuidad a ningún otro modelo, sino que se desarrolló paralelamente en el auge de otros. De él, se conocen dos etapas muy marcadas, la primera de sus inicios a la década de los setenta; y la segunda de los setenta hasta 2008; por lo cual para efectos de esta investigación y para dar pie al estudio de otros modelos será descrita sólo la primera etapa.

El modelo proponía la creación de nuevas instituciones e instrumentos enfocados en la planeación, aunque claramente se hizo evidente que no con esto se estaba implementado la planeación, sin más bien consistió en un proceso de elaboración de planes nacionales de desarrollo económico y social, a lo que se le podría llamar el desarrollo de una planeación de carácter normativo. (De Mattos, 1989)

Durante el proceso de implementación se hizo énfasis en la visión global del desarrollo económico que se esperaba de los países de la región, y la falta de dimensión espacial e integración interna (física, económica y socio política), lo cual volvió incumplible la modernización. (Boisier, 1993)

#### **2.1.2 Justificativo de implementación de la planeación regional**

Durante el proceso de implementación de la planeación nacional, llegaron a ser identificados una serie de hecho denominados después como problemas que se presentaban constantemente en ciertas partes del territorio nacional. Debido a que los procesos de planeación nacional no terminaban por verse reflejados en el territorio, o en determinados casos llegaron a ser implementados solo en las zonas centro de los países o ciertas concentraciones territoriales, lo cual estaba causando evidentes disparidades económicas y sociales. El resultado más evidente fue la concentración económica y poblacional en reducidos espacios de las naciones. Massey (1979: 234) lo menciona como una desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva". (De Mattos, 1989).

Se consideró que el proceso de desarrollo nacional seguir la curva de U invertida, donde si se partía de malas condiciones se llegaba al desarrollo solo momentáneo, pero las condiciones volvían a ser malas; y la disparidad de inicio se hacía más evidente al finalizar el proceso. Por su parte, el tema de la integración económico-territorial de algunas regiones con los centros nacionales nunca aconteció. (De Mattos, 1989).

Stöhr (1972:91), señala que fueron dos los aspectos que llevaron a la necesidad de la planeación regional: expandir el mercado interno mediante el impulso a la actividad industrial nacional, y el aprovechamiento de los recursos naturales del país de las áreas periféricas.

Se aceptaron estos dos aspectos como los dos factores que desencadenaron la necesidad de incidir en espacios determinados del territorio nacional mediante la planeación regional. (De Mattos, 1989).

De manera irónica Boisier (1993), explica que la planeación regional surgió como modelo para justificar el reparto de un motín, que en este caso era el poder, generando nuevos receptores de éste, de tipo territorial, que fueron las regiones, las cuales solo se sumaron a receptores ya existentes, como políticos y actores sociales clave. Donde este modelo fungiría como un nuevo patrón de distribución territorial del poder.

Los planes Nacionales de Desarrollo planteaban una visión muy global de lo que debía ser la política nacional, pero, terminaban siendo una retórica que poco podía verse materializada en el territorio, debido a la falta de claridad de administración del recurso de manea tangible.

### 2.1.3 Concepción del modelo de desarrollo regional

Carlos de Mattos (1989), plantea que el objetivo principal de esta nueva propuesta de modelo era reducir las disparidades regionales causadas por el desarrollo nacional.

Mientras Boisier (1979), consideraba que el principal propósito de la planeación regional era revertir el proceso de homogeneizar ciudades completamente heterogéneas, mediante la creación de variables territoriales bien definidas y el diseño de políticas

espaciales específicas. Y que dichos planteamientos se pudieran insertar dentro de la planeación nacional.

Por ello la planeación regional buscaba reflejar las desigualdades distributivas del ingreso entre las regiones, y promover la interacción entre las estructuras socioeconómicas y las espaciales para lograr un verdadero desarrollo. (Boisier, 1979).

El modelo fue retomado de planteamientos, influencias teóricas de instrumentos, posturas, criterios y políticas de países norteamericanos, europeos y británicos: como el modelo "Tennessee Valley Authority (TVA)"<sup>10</sup> en la ciudad de Tennessee en el año de 1933, planteamientos hechos en el Mezzogiorno Italiano<sup>11</sup>, el "Town and Country Planning Association (TCPA)"<sup>12</sup> en Gran Bretaña y los asuntos de "aménagement du territoire"<sup>13</sup> en Francia. Dentro de los cuales ya era abordado el tema de la planeación regional y se habían implementado pequeños modelos prácticos.

Razón por la cual, debido al éxito que en dichos sitios había tenido el modelo, se decidió replicarlos a cabalidad, retomando varios tipos de implementación buscando que los resultados llegaran a ser los mismos que en su país de origen. (De Mattos, 1989).

#### **2.1.4 Tipos de planeación regional**

##### **- Desarrollo integrado de cuencas hidrográficas**

Es considerado el primer modelo implementado, el cual tuvo como antecedente el modelo de la TVA, exitoso en todos sus aspectos, razón por la cual fue ampliamente difundido

---

<sup>10</sup> Que por su traducción al español es la Autoridad del Valle del Tennessee, creada como una agencia encargada de generar energía a través del río Tennessee, regulando y administrando las riadas que generaba en su trayecto por siete estados de Estados Unidos.

<sup>11</sup> Una macrorregión al sur de Italia.

<sup>12</sup> Asociación para la ordenación del territorio, creada como una asociación enfocada en asuntos de urbanismo.

<sup>13</sup> Ordenación del territorio.

dentro de América Latina para ser replicado. Tal fue su impacto, que se buscó llevar a actores políticos clave y teóricos a Estados Unidos para observar de experiencia propia el éxito del modelo. A partir de lo cual fueron estos mismos lo que después de vivir la experiencia la plasmaron dentro de bibliografía Latinoamericana para difundir el modelo. (De Mattos, 1989).

Dentro de la publicación de David Lilienthal, publicado en inglés en 1944 y español en 1967 se hace una pequeña descripción de los proyectos de desarrollo que fueron influidos por el modelo de la TVA, como es el caso de los siguientes: (De Mattos, 1989).

“Corporación del Santa (Perú, 1943), la Comisión de Papaloapan (México, 1947), la Comisión del Valle de San Francisco (Brasil, 1948), la Comisión Nacional del Río Negro (Uruguay, s/f), Corporación del Valle del Cauca (Colombia, 1954), la Corporación Nacional del Chocó (Colombia, 1968), la Comisión del Tepalcatepec (México, 1947), la Comisión del Grijalva (México, 1951), la Comisión del Río Balsas (México, 1960), etc”. (Mattos, 1989:7)

Ejemplos dentro de los cuales cabría hacer resaltar los realizados en México, que a la fecha siguen siendo considerados los más funcionales y exitosos de Latinoamérica en esos periodos.

Ejemplos de ello son la Comisión de Tepalcatepec creada en 1947, la comisión del Grijalva en 1951, la Comisión del Río Balsas en 1960. Donde al ser analizadas las fechas de creación de dichos organismos, se pone en evidencia que algunos de los procesos de implementación del modelo de planeación regional se dieron antes de la instauración de la planeación del desarrollo.

Estos ejemplos reflejan el éxito de las prácticas de planeación regional y el impacto que éstas mismas causaron en el territorio a través del tiempo, siendo así los ejemplos más exitosos de implementación del modelo en Latinoamérica.

La implementación de este modelo de planeación regional llegó a ser considerado claro ejemplo de posibilidad de planeación democrática, a partir de ello, muchos expertos latinoamericanos buscaron visitar México para observar directamente la implementación del modelo y los resultados obtenidos; dando pie a la publicación de libros y artículos con la intención de divulgar el modelo y se buscó replicarlo dentro de otros países de la región.

El modelo buscaba promover el desarrollo de las regiones mediante la inversión en obras hidroeléctricas y su infraestructura complementaria, junto con programas de desarrollo agropecuario que pudieran dar complementariedad a los proyectos.

Aun con los éxitos del modelo mencionados, algunos de éstos llegaron a presentar severas debilidades:

Para la implementación del modelo en determinadas regiones no se tomaron en consideración contextos físicos y económicos para evaluar su viabilidad de funcionamiento, razón por la cual no llegaban a impactar a nivel regional ni nacional.

En otros casos la creación de una cuenca hidrográfica no era la mejor opción como criterio para la asignación de un plan regional. Existían zonas con mayores necesidades para ser potencializadas como regiones para un plan que buscara abatir su pobreza y marginación.

Para el año de 1972, México desarrollaba ejercicios de prueba de regionalización de su territorio con objetivos de plantear un desarrollo integral, aunque en periodos posteriores dejaron el proyecto de lado para dar prioridad a otras acciones. (De Mattos, 1989)

- **Polos de crecimiento (polarización)**

Como ya se había mencionado en párrafos anteriores, la planeación regional buscaba estructurar la nación en regiones con la finalidad de implementar políticas más concretas y puntuales.

Alguna de las políticas para el desarrollo de las regiones estuvo impulsada por el modelo de polos de crecimiento creado en el año de 1955 por Francois Perroux y promovida por Jacques Boudeville entre 1961 y 1968, el cual consistía en la creación e impulso de grandes complejos industriales dentro de una determinada zona no desarrollada, generado con ello en su entorno una gravitación positiva, lo cual daría pie a la conformación de una región polarizada.

Se explicaba que el impulso de un polo de crecimiento crearía un impacto positivo en su contexto inmediato y entorno regional; pero, si el modelo no era implementado específicamente como había sido planteado de origen, como la instauración de grandes e importantes complejos industriales por solo pequeñas industrias el impacto esperado si sucediese llegaba a ser solo de su entorno inmediato y nunca llegaba a verse a nivel regional.

Aunque se instauraran grandes industrias, de no desarrollarse estudios previos sobre mano de obra disponible, accesibilidad a materias primas, entre otros elementos, el proyecto de polarización no llegaba a concretarse (o se daba ni polarización de ingreso, referido al aumento de salarios; ni polarización geográfica, con la ubicación de otras industrias) y el desarrollo nunca llegaba como resultado.

En otros casos el modelo implantado si dio resultados, pero éstos no fueron los esperados, debido a que el impacto esperado nunca terminó de verse reflejado; y en determinados casos llego hasta a causar desocupación de la región y procesos de migración.

Aún con este antecedente se conocen algunas propuestas de implementación de la planeación regional, que si bien pudieron llegar a ser desarrolladas de manera aislada, no por ello dejaron de tener cierto impacto en el territorio; donde uno de sus objetivos principales era llegar a ser incorporados dentro de la planeación nacional.

Con ello se buscaba que los proyectos desarrollados, tuvieran cada vez mayor inserción en el territorio y que fueran reduciendo su ámbito espacial de estudio para ser más precisos. (De Mattos, 1989)

- **Desarrollo rural integrado**

Aun cuando el modelo de polos de desarrollo continuaba en su periodo de auge dentro de América Latina, ya se iniciaba a implementar el modelo de desarrollo rural integrado (DRI); propuesta que hasta cierto punto llegó a ser considerada complementaria a la de polos de desarrollo, debido a que centraba su atención en las áreas productivas diferentes a las que se potencializaban por los polos de desarrollo, proponiendo aspectos congruentes a éstas últimas.

De manera más clara mientras la estrategia de polarización daba atención a la relación industria-espacio urbano, la de desarrollo rural integrado daba atención al vínculo agricultura-espacio rural, buscando mejorar las condiciones de pobreza y retraso social que enfrentaban las áreas rurales, buscando resolver como mínimo de la dotación de las necesidades básicas de la población, e incrementar el nivel de producción de los pequeños productores rurales.

Este modelo tenía su antecedente de implementación en Israel, dentro de su experiencia en desarrollos agrícolas. (De Mattos, 1989)

La estrategia de DRI más conocida y aceptada a nivel latinoamericano, fue la implementada por el Banco Mundial, donde los principales puntos eran:

- a) "El desarrollo rural debe ser el resultado de la coordinación a nivel regional de los objetivos planteados por la política de desarrollo a nivel nacional y de las necesidades particulares de cada una de las unidades de producción a nivel local, siendo la región el escenario donde se desenvuelve la acción del DRI.
- b) El crecimiento del sector agrícola constituye la clave del desarrollo rural y su fomento exige el desarrollo simultáneo de todos los sectores de la economía.
- c) El desarrollo abarca aspectos sociales, económicos, físicos e institucionales; por lo tanto, la planificación habrá de referirse a ellos en forma concomitante." En definitiva, según esta concepción, la planificación regional comprende, por una parte, el tratamiento coordinado de los tres sectores económicos y, por otra parte, el de los diversos niveles espaciales (finca, aldea, centro de servicios y ciudad regional), con el propósito de resolver los problemas socioeconómicos, institucionales y físicos del desarrollo." (De Mattos, 1989:15-16)

A partir de darle difusión a esta propuesta, muchos países de América Latina dieron inicio a la realización de estudios para implementar este modelo, aunque existieron muchos impedimentos para desarrollarlo como se esperaba, tal es el caso de las formas de propiedad y tenencia de la tierra, ubicación y tamaño de los predios agrícolas, mecanismos de comercialización de la producción agrícola, condiciones de crédito rural y asistencia técnica, entre otros.

Impedimentos que se vinculaban directamente con el capitalismo imperante y que hacía necesaria la realización de severas transformaciones estructurales, que la mayoría de las veces no iban acorde al proyecto político implantado en el momento.

Es por esta razón que no llegó a ser claro el reflejo de modelos realmente exitosos de implementación, que hayan logrado sus objetivos planteados de inicio. (De Mattos, 1989)

- **Modelo neoclásico y la estrategia neoliberal**

Este modelo fue implementado dentro de la década de los setenta, y tenía su antecedente en las teorías neoclásicas de crecimiento y movilidad espacial de factores. Planteaba que en un territorio donde es permitido el libre mercado, se dan las condiciones propicias para superar las disparidades regionales.

Donde una economía con libre mercado e intercomunicación interna el crecimiento de la región fuera condicionado por la dotación de recursos naturales, el crecimiento de los factores de capital y trabajo y el progreso técnico. (De Mattos, 1989)

Con base en este fundamento se infiere que:

“en un país caracterizado por agudas disparidades regionales y alta concentración territorial de las actividades y de la población, las diferencias interregionales en las remuneraciones del capital y del trabajo, desencadenarán desplazamientos de estos factores que serán favorables a ciertas regiones de menor desarrollo relativo que de esta manera podrán realizar un mejor aprovechamiento de sus ventajas comparativas; esto, en el largo plazo, conducirá a un mayor equilibrio interregional y, por consiguiente, a la iniciación de un paulatino proceso de reducción de las disparidades regionales. Esta concepción, que en algún momento de la evolución histórica latinoamericana había parecido definitivamente superada, renació con particular fuerza en algunos países durante la década de los 70; en particular, puede señalarse que tuvo sus ejemplos más relevantes, en función de la aplicación de la receta según su modalidad más ortodoxa, en los tres países del Cono Sur”. (De Mattos, 1989:18)

Desde el punto de vista de política pública, la aplicación de este modelo estaba condicionada a la eliminación de medidas de política económica que intervinieran de manera directa o indirecta en el funcionamiento de las fuerzas de mercado, como era el caso de precios, tarifas, aranceles diferenciados, subsidios, inversión pública orientada, entre otros; lo que hacía necesario un replanteamiento de las acciones del estado. (De Mattos, 1989)

Los cuatro modelos de desarrollo implementados tuvieron éxito en su momento, aunque los dos más exitoso fueron las cuencas hidrográficas y los polos de desarrollo, debido a que fueron en los que el desarrollo se vio reflejado en mayor medida además de ser los modelos que prevalecieron por mayor tiempo.

Obras y proyectos que hasta la fecha prevalecen o se continúa implementado, por lo menos en México.

A partir de la descripción de los modelos de desarrollo implementados en la región latinoamericana, y con la intención de destacar los ejes de implementación de cada uno, es que se desarrolla el siguiente cuadro síntesis.

**Cuadro 2. Ejes de los modelos de planeación regional**

Modelo	Eje principal
Cuencas hidrográficas	Promover el desarrollo de las regiones mediante la inversión en obras hidroeléctricas y su infraestructura complementaria, en conjunto con programas de desarrollo agropecuario que pudieran dar complementariedad a los proyectos.
Polos de desarrollo	Creación e impulso de grandes complejos industriales dentro de una determinada zona no desarrollada, generado con ello en su entorno una gravitación positiva, lo cual daría pie a la conformación de una región polarizada.
Desarrollo rural integrado	Dar atención al vínculo agricultura-espacio rural, buscando mejorar las condiciones de pobreza y retraso social que enfrentaban las áreas rurales, buscando resolver la dotación de las necesidades básicas de la población, e incrementar el nivel de producción de los pequeños productores rurales.
Modelo neoclásico y la estrategia neoliberal	Libre juego de las fuerzas de mercado favorece el movimiento de capital y trabajo. Esto se lograría mediante la eliminación de algunas

## INFLUENCIA DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

Modelo	Eje principal
	medidas de política económica como: precios, tarifas, aranceles diferenciados, subsidios, inversión pública orientada, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en la bibliografía consultada y citada dentro del desarrollo del capítulo.

La Planeación Regional fue el primer ejercicio territorializado de aplicar las políticas dentro de un espacio. Un modelo de planeación que tuvo un importante éxito en México, que lo llevo hasta a ser referente regional de su implementación.

### 2.2 PLANEACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

La inserción de la planeación al tema de los asentamientos humanos buscó convertir a ésta en un proceso más aplicado, donde las medidas implementadas permitieran modificar o adaptar las dinámicas territoriales causadas por agentes sociales, que determinan también la estructura económica. (UNCHS, 1984)

#### 2.2.1 El concepto de asentamientos humanos

Sergio Soza (1981) citado por UNCHS (1984:3) plantea que existen dos formas de definir un asentamiento humano, la primera de manera singular como “un proceso de poblamiento de un territorio, lo que implica la existencia, desarrollo y transformación constante de distintas formas de utilización y organización social del espacio nacional”; en sentido plural “son unidades socio espaciales contenidas en unidades territoriales”, donde dicha dinámica socio espacial ocurre en determinadas etapas espaciales y temporales y determinadas formas sociales.

Por su parte, UNCHS (1984:3) define a los asentamientos humanos “elementos socio espaciales del proceso global que tienen diferente naturaleza problemática y que serán objeto de formas correspondientes de planificación, destinadas a modificar, ahora en el ámbito de estos objetos, el comportamiento de las relaciones antes mencionadas.

Beatriz Cuenya conceptualiza a los asentamientos humanos, como grupos materiales y físicos que son el resultado de la interacción de la sociedad con el territorio a través del tiempo. Concepto que permitirá separar dentro del entorno los elementos naturales de los construidos. Menciona que el concepto resalta la dimensión socio espacial y la necesidad de hacer más específico el territorio en donde se proyecta. (Cuenya, Gazzoli, Yojnovsky, 1979)

Por su parte, Eduardo Neira (1978) definía al asentamiento humano, como un proceso que consiste en ocupar y organizar el territorio según sean las necesidades de la población. A partir de lo cual se proponen nuevas formas de planeación, como el caso del ordenamiento territorial. (Neira, 1978)

UNCHS (1984) considera que el espacio juega un rol muy importante en el proceso de distribución del desarrollo, ya que, de acuerdo a este último, se vuelve evidente la calidad de vida de la población y el tipo de asentamientos humanos generados.

Por tanto, definir al asentamiento humano como el resultado de un proceso de ocupación socio espacial, desarrollado mediante la asignación de usos y la organización territorial, permite la mejora en la calidad de vida.

Es así como, el objetivo central del abordaje de los asentamientos humanos es el planteamiento de políticas más concretas en áreas específicas que permita reducir desigualdades socioespaciales, complementado con ello el objetivo de la planeación en general, que además de al buscar alternativas de largo plazo, mediante la mejor calidad de vida para la sociedad.

### 2.2.2 El tema de los asentamientos humanos en América Latina

El principal problema identificado dentro de los asentamientos humanos en América Latina fue una denotada concentración en la urbanización; la falta de articulación de la distribución de la población, el manejo de los recursos naturales y las actividades económicas. Dando como resultado una evidente dispersión de la población, con amplias características de pobreza y ruralidad.

Elementos como las altas tasas de crecimiento poblacional, el acelerado y descontrolado ritmo de crecimiento de las ciudades y los procesos de migración interna son los factores clave que determinaban el patrón de asentamientos humanos que se creaban en América Latina. La principal característica de ocupación de sus países era el nivel de concentración de su población en las zonas centro y la dispersión y ruralidad en su periferia, dentro de la cual vivía aproximadamente el 40% de su población con necesidades básicas de habitabilidad no solventadas. (UNCHS, 1984)

Dentro de estas áreas rurales es predominante la agricultura de subsistencia como forma productiva predominante, acción que hacía más tendiente el creciente deterioro rural. Con todo ello, el panorama de América Latina era muy claro y fácil de ser descrito; un dinamismo económico que se enfocaba en la concentración y a su vez en la expulsión de la ruralidad, hacían que el proceso se viera casi irreversible, donde las políticas enfocadas a contrariar la tendencia se volvían cada vez más inoperables.

Todo ello podía ser explicado analizándolo globalmente a partir de la inserción internacional de economías regionales, los modelos internos de desarrollo adoptados y la generalidad con que era visto el territorio, donde cada vez resultaba más clara la disfuncionalidad de los modelos, el desequilibrio social que expresaban los asentamientos que se generaban; y las peculiaridades que éstos tenían para ser tratados homogéneamente, y de manera síntesis la calidad de vida tan precaria que tenían las nuevas generaciones.

Se volvía alarmante la vitalidad mostrada por los nuevos ocupantes de los asentamientos humanos, ya que eran ellos quienes literalmente construían la ciudad, sin modelos ni estudios previos, mediante conductas especulativas y nulos proyectos de inversión en infraestructura y servicios. (UNCHS, 1984)

La planeación de los asentamientos humanos fue el ejercicio hasta ese momento más incluyente y territorializado de implementación de una política urbana, debido a que los modelos anteriores generaban una excesiva concentración de población del centro o exclusión de la población rural hacia las periferias.

### 2.2.3 **Primera conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, Hábitat I<sup>14</sup>**

Entre mayo y junio de 1976 fue convocada la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, HABITAT, en la ciudad de Vancouver, Canadá.

Como una necesidad planteada en reuniones previas donde se dio énfasis en la preocupación por el estado actual de los asentamientos humanos, al considerar estos como elementos clave para la funcionalidad de las políticas planteadas en pro del desarrollo esperado.

Esta primera conferencia se constituye como el principal hito para hacer universal la problemática de los asentamientos humanos, y como éstos podía determinar si una nación estaba desarrollada o subdesarrollada.

Dentro de ella participaron 110 países presentando informes nacionales, mediante un diagnóstico de la problemática de los asentamientos humanos, vinculada a los estilos de

---

<sup>14</sup> Dentro del Capítulo III denominado "Análisis y descripción de las políticas públicas internacionales" se realiza una descripción más clara y amplia de las conferencias de Naciones Unidas: antecedentes, preparativos, planteamientos y conclusiones.

desarrollo implementados hasta ese momento, ello con el objetivo de generalizar las problemáticas y destacar las más relevantes para posteriormente plantear recomendaciones para el actuar nacional, definiendo modalidades de planeación que permitan enfrentar los problemas ya diagnosticados.

El diagnóstico global, reflejó la peculiaridad de la problemática de los asentamientos humanos de América Latina: existía una disfuncionalidad de la estructura de dichos asentamientos, una mala distribución de sus ecosistemas naturales, elevadas tasas de urbanización, dispersión rural, y una evidente marginación rural-urbana; que aclaraban el panorama de porque las políticas de desarrollo no llegaron a concretarse.

El acuerdo global consistió en una declaratoria de una perspectiva común que respaldara el nuevo actuar frente la planeación de los asentamientos humanos. Dentro del mismo fueron planteados los márgenes de aplicación de las recomendaciones hechas.

La declaratoria estableció los principios y recomendaciones para el actuar nacional en materia de asentamientos humanos, mejorar la calidad de vida de la población. La declaratoria consto de 64 recomendaciones que fueron aprobadas por las naciones participantes; éstas fueron desarrolladas y complementadas con los principios de los derechos humanos determinados con anterioridad por las naciones unidas, dentro de los cuales se hacía mención de las necesidades esenciales de habitabilidad, como es el caso de la provisión de vivienda, infraestructura y servicios básicos. (UNCHS, 1984)

Hábitat I fue el evento global de coyuntura con la política internacional. Donde Naciones Unidas viró su atención hacia el tema de los asentamientos y su importante impacto en el territorio, su economía, cultura y desarrollo.

## CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

El proceso de racionalidad instrumental que nació a partir de la Alianza para el Progreso mediante la implementación de la Planeación para el Desarrollo y los Planes Nacionales de Desarrollo que muchos autores llamaron, una planeación de carácter meramente normativa. Sin embargo, fue un modelo donde sus políticas eran meramente enunciativas, promoviendo intervenciones muy generales, buscando homogeneizar ciudades que propiamente era muy distintas entre sí; que a mucho llegaban a verse plasmadas en las zonas centro de los países o en determinadas concentraciones territoriales, lo cual causó grandes disparidades económicas y sociales.

Un resultado muy evidente de este modelo de planeación fue la extensa y compleja concentración de la población en los centros de las ciudades, lo cual fue haciendo cada vez más evidente la segregación que dicho proceso estaba ocasionando. Posteriormente, se dio continuidad a un proceso de planeación más territorializada, mediante dos nuevas vertientes: la planeación regional y la planeación de los asentamientos humanos. Modelos dentro de los cuales se dio inicio a la territorialización de las acciones plantadas a contextos y territorios muy puntuales.

La primera de ellas, la “planeación regional” fue un modelo que buscaba reducir las disparidades causadas por la planeación del desarrollo, y revertir el proceso de homogeneizar ciudades completamente heterogéneas.

Este modelo fue retomado de ciudades norteamericanas y francesas, que ya lo habían implementado exitosamente. Fue considerado el primer ejercicio realista de territorializar las acciones, buscando focalizar la atención en determinadas zonas de las ciudades. Consistía en la expansión de las actividades industriales en las zonas periféricas de las ciudades, mediante el diseño y análisis de variables bien definidas y propias de la región en que se implementaban, así como el diseño de políticas espaciales muy específicas.

A su vez, este modelo tuvo distintas variables de implementación o submodelos, el más exitoso de ellos por lo menos en México fue el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, que consistía en potencializar zonas mediante la creación de proyectos hidroeléctricos del país, junto con programas agropecuarios y de infraestructura que pudieran complementar el proyecto.

Otra de sus variantes fueron los polos de crecimiento, modelo que buscaba potencializar grandes zonas industriales, con la intención de generar impactos positivos en el contexto inmediato. El modelo de desarrollo rural integrado llegó a ser considerado complementario al de polos de desarrollo, ya que buscaba mejorar las condiciones de los entornos agrarios adyacentes a los polos de desarrollo mediante la determinación de acciones de intervención agrícola y rural principalmente.

Aunque cabe mencionar que estos modelos no llegaron a ser exitosos en todos los sitios donde fueron implementados, o a tener el impacto que se esperaba de ello. Esto debido a que en algunas ocasiones los contextos no fueron analizados en su totalidad. En otros casos existían proyectos que eran de mayor prioridad para abatir la pobreza y marginación que presentaban.

Estos modelos llegaron a ocasionar una desarticulación entre la distribución poblacional, debido a que, al enfocarse en zonas muy específicas, el resto de las áreas de las ciudades quedaban desatendidas y ganaban las dinámicas de crecimiento y con ellos los procesos de autoconstrucción de ciudad.

A partir de ello y esperando lograr un modelo de planeación más globalizado e integrativo, buscando fuera un proceso menos focalizado que pudiera dar atención a extensiones poblacionales y territoriales más amplias y permitiera plantear políticas más concretas buscando a su vez reducir las desigualdades socio espaciales que los demás modelos llegaron a causar.

## INFLUENCIA DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

Así las Naciones Unidas empezaron a prestar atención a los impactos que los modelos de planeación anteriores habían ocasionado en el territorio y su sociedad, y para dar atención a ello generaron una serie de reuniones con los países interesados para realizar diagnósticos del estado de las ciudades, así como sus principales problemáticas en materia urbana y principalmente de asentamientos humanos. Y fue a raíz de ello que surgió la primera conferencia de las Naciones Unidas denominada "Hábitat I", la cual consistió en una declaratoria y perspectiva común de como debían intervenir las ciudades en materia de asentamientos humanos. En México, éste fue el primer momento de coyuntura directa con la política internacional.

El siguiente esquema describe como la planeación del desarrollo se transformó hacia una política territorializada, para después dar énfasis particular al tema de los asentamientos humanos y con ello volverse una política más inclusiva.

Esquema 3. Síntesis del capítulo 2



Fuente: Elaboración propia, con base en bibliografía consultada y citada en el desarrollo del capítulo.

Los enfoques de la planeación se fueron transformado en función de los contextos y acontecimientos de cada temporalidad, la planeación del desarrollo surgió con la finalidad de superar el impacto económico y social principalmente, que había dejado la Segunda Guerra Mundial, como un proceso de recuperación económica y camino hacia el desarrollo de algunos países.

Posteriormente otro de los enfoques de la planeación que se empezó a implementar fue la planeación regional, como una vertiente que buscaba lograr el beneficio económico mediante la intervención territorial en zonas estratégicas de las ciudades que tenían algún potencial para ser desarrolladas.

Finalmente, al implementar dichos modelos de planeación se empezaron a presentar estragos en los territorios que no tenían un potencial para ser desarrollados económicamente y con ello el crecimiento y administración de las ciudades empezó a salirse de control, en conjunto con las dinámicas aceleradas de crecimiento poblacional y urbanización que empezó a acontecer con los procesos de industrialización de las ciudades. Fue así como se hizo necesaria la implementación de un nuevo modelo de planeación que pudiera intervenir de manera más global, pero a su vez puntual sobre todos y cada uno de los asentamientos humanos de las ciudades, modelo de planeación que será explicado dentro del capítulo 4.

Dentro del capítulo siguiente se da un salto en contexto y temporalidad al retomar los acontecimientos del génesis de la planeación urbana en México y sus primeras intervenciones en la materia, para evaluar como pese a los planteamientos determinados por la política internacional de la CEPAL a inicios de los años noventa, en el país ya se llevaban a cabo intervenciones que ciertamente respondían a los planteamientos internacionales, pero de forma aislada y repentina.

# CAPITULO 03



## GÉNESIS DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO: ANÁLISIS DE 1976

- LOS GRANDES APORTES A LA PLANEACIÓN EN MÉXICO DEL ARQUITECTO CARLOS CONTRERAS
- LA LEY GENERAL DE PLANEACIÓN DE LA REPÚBLICA Y EL PRIMER PLAN SEXENAL
- EL SEGUNDO PLAN SEXENAL Y LOS PLANES REGULADORES
- LOS PLANES DE DESARROLLO REGIONAL
- ALIANZA PARA EL PROGRESO Y LOS PLANES DE ACCIÓN INMEDIATA
- EL GOBIERNO DE ECHEVERRÍA Y LOS PROGRAMAS SECTORIALES

### PALABRAS CLAVE:

MÉXICO  
CARLOS CONTRERAS  
PLAN DIRECTOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
PLAN SEXENAL  
PLANOS REGULADORES  
PROGRAMAS SECTORIALES

**CAPÍTULO 3: GÉNESIS DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO: ANÁLISIS DE 1910 A  
1976**

**Introducción**

Después de distinguir y analizar el antecedente teórico y contextual en el que surgió la planeación en América Latina y los tres ejes de adopción de ésta a través del tiempo, a partir de los contextos políticos, sociales y económicos ocurridos en sus periodos de auge, primero como perspectiva de impulso al desarrollo para los países afectados directa e indirectamente por la posguerra, creando planes de desarrollo como instrumentos rectores de la política económica.

Posteriormente, la implementación de la planeación regional se constituyó en el instrumento para potencializar el desarrollo económico de zonas específicas y estratégicas por sus características propias a través de proyectos como la detonación de polos de crecimiento, el impulso de zonas rurales integrales y la creación de cuencas hidrográficas.

Y consecuentemente, la implementación de la planeación de los asentamientos humanos se constituyó en el instrumento para corregir la expansión urbana descontrolada y las afectaciones al entorno que habían causado las dinámicas de planeación anteriores mediante una perspectiva más territorial que económica.

Por ello, con el objetivo de corroborar cómo estas políticas internacionales y grandes ejes en materia de planeación se fueron implementado en México, es que este capítulo busca contextualizar sus inicios mediante un análisis histórico y descriptivo, de los principales momentos de coyuntura dentro de la planeación, destacando los hechos y acontecimientos clave en el proceso de adopción de esta disciplina.

Los apartados y subapartados del presente capítulo son titulados en función de los principales acontecimientos coyunturales, y se desarrollan a partir de la construcción de los

acontecimientos, buscando entrelazarlos en la temporalidad, complementándose mediante las construcciones teóricas y el análisis de la implementación de las mismas en la realidad que acontecía en esos momentos; así como los actores clave en esos acontecimientos, así como las dependencias, instituciones, instrumentos jurídicos y normativos creados.

Es importante destacar que para el desarrollo de este capítulo se citan a determinados autores, que han abordado y dado seguimiento al tema, destacando las publicaciones hechas por Gerardo G. Sánchez Ruíz<sup>15</sup>, José Luis Soberanes Reyes <sup>16</sup> y Estefanía Chávez Barragán<sup>17</sup>.

Dentro de la estructura del capítulo se entrelazan las líneas teóricas, las líneas prácticas y de implementación e instrumentación de los nuevos modelos de planeación que se crearon en esos tiempos, desde la perspectiva del urbanismo moderno, y la construcción de un modelo para México.

### **3.1 Momento de recuperación post revolucionaria**

En palabras de López Rangel, construir la historia de la planeación urbana en México, es dar seguimiento a las transformaciones de la forma de ver los procesos urbanos y los cambios en ellos, partiendo de las primeras décadas del Siglo XX, debido a que, a partir de estos años se fueron dando las primeras formas urbanas propias y “las primeras concepciones prácticas acerca de la ciudad, la edificación y la misma planeación urbana” (López, 2003:1).

---

<sup>15</sup> Quien ha seguido directamente la línea biográfica del arquitecto Carlos Contreras, principal precursor del tema en México.

<sup>16</sup> En sus publicaciones ha hecho análisis de la implementación de estos primeros modelos.

<sup>17</sup> Dando seguimiento al proceso de planeación en México desde una perspectiva teórico-práctica e instrumental más generalizada.

Cuando empezaban a concluir las batallas revolucionarias, el país y las que hasta ese momento eran sus principales ciudades, se encontraban en un contexto de completo descontrol, debido a que enfrentaban problemas como los constantes movimientos poblacionales del centro hacia las periferias, que causaban la ocupación irregular en zonas no aptas para ser urbanizadas, y con ello la incapacidad para dotar de los servicios públicos básicos a dichas poblaciones, y hacinamientos en las zonas centros que provocaban graves índices de insalubridad.

Por ello se hacía urgente dar atención a las aspiraciones que la sociedad demandaba y la inconformidad poblacional que se hacía notar mediante manifestaciones contra los ayuntamientos, para que les dieran pronta solución en peticiones como: espacios para vivienda, servicios e infraestructura básica, equipamientos educativos, espacios para el desarrollo de actividades industriales y comerciales. (Sánchez, 2003 y Sánchez, 2006)

Por tanto, la política posrevolucionaria creada y su modelo de desarrollo obedecían a un proyecto político con una clara intervención del Estado, cuyo objetivo principal era satisfacer las necesidades sociales, fundamentalmente a través de la implementación de cambios económicos como la reforma agraria, la creación de infraestructura básica y el impulso la actividad industrial. (Chávez, 1996)

Esta política buscaba generar un proceso de reconstrucción económica que se hacía necesario para revertir la fracturación de las economías, la reducción de flujos de inversión, la falta de creación de nuevas empresas, los bajos flujos comerciales y los lentos movimientos de la banca, que se reflejaban en un considerable desempleo que causo a su vez importantes movimientos migratorios hacia el centro del país o en otros casos hacia Estados Unidos. (Sánchez, 2003)

Fue precisamente en este contexto tan complejo, que se dio paso a las primeras inserciones de la planeación y el urbanismo en México, buscando su aceptación como instrumentos

idóneos para lograr un desarrollo ideal y racional del país, sus regiones y ciudades. Para ello se proponía que este proceso partiera de la preparación de nuevos arquitectos e ingenieros para adquirir este perfil; abordando el tema, pero ahora desde un carácter más conceptual, técnico, institucionalizado, neutral y profesionalizante. (López, 2003)

Uno de los principales protagonistas de dicho proceso de inserción de la planeación en México fue el arquitecto Carlos Contreras, quien proponía la implementación de la planeación como una disciplina que permitiría atender las aspiraciones de progreso y mejora en la calidad de vida que había planteado y prometido la Revolución Mexicana de 1910, y teniendo como contexto el orden social que se hacía necesario después de la culminación de dicho acontecimiento. (Sánchez, 2003)

### **3.2 Los grandes aportes a la planeación en México del Arquitecto Carlos Contreras**

Como lo argumenta Sánchez (2003) dentro de su libro "Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras escritos desde 1925 a 1938", a inicios de los veinte del Siglo pasado, un grupo de profesionales mexicanos, principalmente arquitectos como José Luis Cuevas Pietrasanta, Carlos Contreras Elizondo y Luis R. Ruiz, e ingenieros como Enrique E. Schuiz, Modesto C. Rolland y Miguel Ángel de Quevedo; se propusieron apoyar las ideas de planeación que se implementaban en las principales ciudades del mundo, Europa y Estados Unidos principalmente, para lo cual proponían la generación de un cuerpo teórico, jurídico e instrumental, que pudiera apoyar atendiendo las carencias de una sociedad que saliendo de la revolución aspiraba a progresar, e ingresar a una nueva modernidad.

Dentro de este grupo de profesionistas destacó el trabajo e ímpetu del arquitecto Carlos Contreras por hacer de la planeación el vínculo entre la situación actual y el estado de transformación de las ciudades. Sus aportes iniciaron aproximadamente en 1920, cuando regresó de su formación profesional en la Universidad de Columbia, en la ciudad de Nueva York.

El arquitecto Contreras proponía una batería teórico-práctica para implementar la planeación en el país, pero se propuso iniciar con una serie de pequeñas acciones para dar a conocer dicha disciplina, como su difusión en revistas y secciones de los periódicos Excélsior y El Universal, escribiendo sobre temas como el crecimiento acelerado de las ciudades mexicanas y los nuevos y modernos modelos urbanos que se estaban implementando en otras ciudades del mundo, la conformación de asociaciones, el planteamiento de propuestas de legislación, y el desarrollo e implementación de algunos proyectos en diversas ciudades del país; buscando con ello sensibilizar a las autoridades y ciudadanos respecto a los beneficios que traería la aplicación de la planeación en el país. (López, 2003; Sánchez, 2003)

La acción que solidificó el movimiento en pro de la planeación de ciudades fue la celebración de conferencias y congresos, porque ahí se afianzaron intercambios de experiencias en ámbitos nacionales e internacionales, se homogeneizaban conceptos y se buscaba la solidificación de una estructura para la planeación.

Los primeros y más importantes eventos fueron The First National Conference on City Planning (1909) celebrado en la ciudad de Washington y The Great International Town Planning Conference (1910) organizada por The Royal Institute of British Architects (RIBA) en Londres. Esta última fue la reunión más importante en el ámbito de la planeación de estos años, al generar un movimiento que agrupó a países y a personajes como: Joseph Stüben, Patrick Geddes, Louis Bonnier, Thomas Adams, Eugene Hénard, Ebenezer Howard, Raymond Unwin y Daniel Burnham.

Como uno de sus resultados, la RIBA redactó un documento al que denominó: "Sugestiones a promotores de esquemas sobre planeación de ciudades", que abordaba los siguientes 11 aspectos: estudios cívicos, estudios técnicos, nuevas instalaciones para el tráfico, centros principales y secundarios, centros de tráfico, sistema de carreteras

principales, carreteras secundarias, carácter y tratamiento de carreteras, áreas reservadas para propósitos especiales, espacios abiertos y edificios.

Esos aspectos a su vez prefiguraron una estructura metodológica que fue retomada en textos y esquemas de planeación de muchos países, incluido México. Y es así como se siente una preocupación por lo físico de las ciudades, la interpretación de lo social y la consideración de escenarios futuros.

Esa última conferencia de 1910 dio lugar a subsecuentes reuniones convertidas en los IHTPC (International Housing and Town Planning Congress); de las que para el pensamiento planificador en México fueron importantes las de 1925, 1935 y 1938.

Precisamente este último fue celebrado en México en el Palacio de Bellas Artes los días 13 al 27 de agosto de ese año, llevado a cabo con el apoyo del general Lázaro Cárdenas, quien desde 1935 había autorizado las gestiones para su celebración en México. Los temas clave abordados en dicho evento fueron: la planificación subterránea, los problemas de la habitación en los países tropicales y subtropicales, y la planificación, la recreación y el uso del tiempo libre. Y como temas adicionales: la enseñanza de la planificación, y la planificación nacional. (Sánchez, 2006)

Otro ejemplo de la participación en eventos de dicha índole fue el año de 1925, cuando por influencia del arquitecto Contreras, México participó en la Conferencia Internacional de Planificación, acontecida en la ciudad de Nueva York; evento en el cual se hizo referencia a los beneficios de implementación de la planeación, tomando como referente de ello las ciudades norteamericanas. Y fue precisamente dentro de este evento donde se dio el vínculo entre México y Norteamérica en la participación en eventos de planeación. (López, 2003; Sánchez, 2003)

Después de asistir a este evento, el 15 de marzo, dentro de las planas del periódico El Universal, el arquitecto Contreras publicó un artículo titulado “la Planificación de la República Mexicana”, dentro del cual se hacía el planteamiento de una propuesta de reorganización urbana del país, misma que el arquitecto Contreras había planteado desde años atrás, dentro de su estancia de formación profesional.

La propuesta planteaba la implementación de acciones como:

- Promover la planeación como una labor multidisciplinaria, mediante su difusión en medios de comunicación.
- Crear un departamento encargado de la planeación del país, que fuera el responsable de elaborar un “Plano Nacional de la República Mexicana”.
- Promover la creación de departamentos de planeación en los Estados del país.
- Elaborar y presentar al gobierno federal una propuesta de ley en materia de planeación.
- Guiar a la opinión pública hacia un proyecto nacional de planeación. (Sánchez, 2003)

El 8 de marzo, se publicaron dentro de la sección de arquitectura del periódico Excélsior, las primeras concepciones del tema de planeación urbana, y la necesidad de traer al país a arquitectos planificadores expertos extranjeros como consultores para preparar a los nacionales y coordinar los trabajos de planeación que se llegara a implementar en el país. (López, 2003; Sánchez, 2003)

El 2 de agosto, se publicó el artículo titulado “El tráfico en la ciudad es un problema de planificación aún no abordado”, sin firma de algún autor, en el cual se afirmaba que el tráfico de la ciudad era un problema causado por la falta de planificación, y que por tanto debía desarrollarse dicho proceso mediante el trazo de vialidades y el estudio de los puntos de conflicto vial. (López, 2003; Sánchez, 2003)

El 27 de septiembre se publicó el artículo titulado “Urge un Plan Conjunto de Urbanización y Salubridad para el Distrito Federal”; dentro del cual, a manera de exigencia, se pedía la coordinación de las dependencias que incidían en el desarrollo urbano para crear un Plano

Regional para el Distrito Federal y su respectiva reglamentación (López, 2003; Sánchez, 2003)

El 6 de diciembre, dentro de la misma sección del periódico, fue difundido "El Primer Congreso Mexicano de Planificación de Ciudades", donde se puntualizaba que el evento sería organizado por la Sociedad de Arquitectos Mexicanos, en trabajo conjunto con todas las corporaciones profesionales, del comercio, instituciones científicas y las agrupaciones obreras. Evento que fue llevado cabo dos años después, en 1927. (López, 2003)

Buscando complementar las publicaciones hechas en los periódicos, el arquitecto Contreras y otros interesados en la inserción de la planeación en el país, como es el caso de Federico Mariscal, Ignacio Marquina y Manuel Amábilis, crearon el área de planificación dentro del departamento de arquitectura del Ayuntamiento de la Ciudad de México. Esta área se encargaría del estudio y aprobación de los proyectos del fraccionamiento de colonias, la apertura de vialidades, la creación de espacios públicos, así como la alineación y nomenclatura de predios. (Sánchez, 2003)

Otro paso importante en la introducción de la planeación se dio en el año de 1926, con la iniciativa del arquitecto Contreras de conformar la "Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana", por sus siglas ANPRM. (López, 2003; Sánchez, 2003)

La cual se proponía estuviera estructurada de la siguiente:

- Un director y presidente: Carlos Contreras.
- Un secretario: Ing. Francisco Antunez Echegaray.
- Un tesorero: el Lic. Eduardo Mestre Ghigliazza,
- Cuatro vocales: Dr. Atl (Gerardo Murillo), Luis Sánchez Pontón, Arq. Manuel Amábilis y Fernando Galván.
- Un grupo de consejeros: Ing. Miguel Ángel de Quevedo, presidente de la Sociedad Forestal Mexicana. Dr. Alfonso Pruneda, Rector de la Universidad de México, Don Ricardo Estrada Berg, Gerente de la Compañía Telegráfica Mexicana. Lic. Don Eduardo Pallares, Arq. Manuel Ituarte, Ing. Don Lorenzo L. Hernández,

Tesorero General de la Nación, Don Federico T de Lachica, Gerente de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, Don Emilio Elizondo, Auditor del periódico El Universal.

- Un grupo de arquitectos consultores y miembros honorarios, muy significativos por ser personalidades nacionales e internacionales muy reconocidas. (López, 2003; Sánchez, 2003)

Y aunque dentro de la estructura oficial de la asociación quedaban excluidos los grupos sociales y las organizaciones obreras, su opinión se hacía necesaria. (López, 2003; Sánchez, 2003)

Los principales objetivos de esta asociación eran:

- Difundir las nuevas ideas implementadas en todas las ciudades del país en materia de planeación.
- Dar a conocer a la ciudadanía, servidores públicos y demás actores de la ciudad los problemas que enfrentaba el país y sus respectivas ciudades.
- Desarrollar campañas de divulgación en medios de comunicación de los problemas que estaba enfrentando la ciudad y la urgencia de proponer y dar solución a estos.
- Presentar al gobierno federal una propuesta de organización de una Comisión Autónoma Nacional de Planificación, enfocada en desarrollar estudios sobre los problemas que presentaban las ciudades y sus regiones. (Sánchez, 2003)

El 2 de enero de 1927, fueron publicados dos artículos dentro de la misma sección del periódico Excélsior, titulados "Congreso de Arquitectura en Madrid, temas más relevantes tratados en ese congreso: la enseñanza del urbanismo", y "los progresos del urbanismo". Dentro del que se hace mención por segunda vez (después de la hecha dentro de la Revista Cemento en el año 1926) de las percepciones conceptuales de Le Corbusier como pionero de la arquitectura moderna. (López, 2003)

El 27 de febrero de ese año, se hace una publicación referente a los temas más abordados dentro del Congreso de Madrid y que también resultaban importantes para el país. (Sánchez, 2003)

En este mismo año con la intención de ampliar la difusión del tema de la planeación y sus bondades de implementación, el arquitecto Contreras junto con la ANPRM fundaron la revista "planificación", la cual, hacía publicaciones mensuales, convirtiéndose en un relevante foro de difusión y discusión del tema. (Sánchez, 2003)

Dentro de la revista se publicaban los nuevos conceptos que se estaban difundiendo en el mundo en materia de planeación y urbanismo, bajo una versión adaptada a México. Que pretendía fuera leída por los tomadores de decisión en este momento en materia urbana, para que esos conceptos pudieran ser implementados en el país. (Sánchez, 2003)

Uno de los títulos más relevantes de las publicaciones que hizo la revista fue: "¿Qué cosa es la planificación de ciudades y de regiones?"; dentro del cual se explicaba que:

*"La planificación de una ciudad es más que un mero conjunto de ideas o de opiniones dispersas de los individuos que la habitan, la planificación es una ciencia, o mejor dicho, un conjunto de ciencias que estudian la ciudad, considerándola ya como un organismo físico, ya como una entidad moral". (Sánchez, 2003: 28)*

Y que un plano no era simplemente una expresión topográfica de una ciudad, sino un documento y una carpeta de planos donde se expresaba la vida funcional de la misma. (Sánchez, 2003)

Posteriormente, del 26 de septiembre al 22 de octubre de 1927, la ANPRM presentó una exposición de planificación de ciudades y regiones, dentro de las instalaciones de la compañía de construcciones y equipos, ubicada en la Ciudad de México. (Sánchez, 2003)

En 1928 la ANPRM publicó un artículo del estado en el que se encontraba la Ciudad de México, de acuerdo con su percepción; con la finalidad de hacer énfasis en la necesidad de hacer planeación. El artículo entre texto decía que el crecimiento de la ciudad se había dado

a través de “parches” del centro hacia la periferia, congestionando el centro o en su caso expulsando hacia la periferia en sitios inapropiados para uso urbano. (Sánchez, 2003)

Pero que también planteaba como solución la propuesta de creación de un “Plan Regulador de la Ciudad y el Valle de México”, que pudiera servir como base para plantear posteriormente un “Plano Municipal” que contemplara el planteamiento de obras públicas a largo plazo<sup>18</sup>. (Sánchez, 2003)

Es también en 1928 que se conforma el Comité del Plano Regional de la Ciudad de México y sus alrededores, del cual el arquitecto Contreras fue su impulsor y director. Este comité tenía como principal propósito ser una organización con posibilidades de intervención en el actuar de la ciudad, teniendo como principal tarea, dirigir los estudios y trabajos necesarios para la elaboración de Plano Regulador del Valle de México. (Sánchez, 2003)

A su vez este Comité estaba organizado por tres subcomités:

- Subcomité de estudios físicos, geográficos, topográficos y de vías de comunicación.
- Subcomité de estudios económicos e industriales.
- Subcomité de estudios de carácter social y de las condiciones de vida (dividido en las comisiones de: casa habitación, salubridad, escuelas, recreaciones, parques y campos deportivos, instituciones de beneficencia y correccionales, conservación de monumentos artísticos, espacios libres y reservas forestales, problemas legales, consultores en materia de planificación; y administración). (Sánchez, 2003)

La intención de creación de este comité fue que en otro momento llegara a convertirse en la “Comisión de Planificación del Valle de México”; y con ello reflejar la madurez y consolidación que estaba obteniendo la inserción de la planeación en el país con la conformación de instituciones, y con ello mismo reflejar la amplia participación multidisciplinar nacional e internacional que se estaba desarrollando. (Sánchez, 2003)

---

<sup>18</sup> 50 años aproximadamente. Reclamo que se materializó hasta el año de 1935 con la elaboración del Plano de Desarrollo de la Ciudad de México 1935-1985, elaborado por el arquitecto Contreras.

Conjuntamente, se buscó dar peso a la participación del Estado en los nuevos planteamientos de la planeación, ajustando las visiones de los proyectos a las pretensiones que este tenía. (Sánchez, 2003)

En también en 1928 que fue nombrado al arquitecto Contreras como Director de la Comisión de Planificación de la Ciudad de México<sup>19</sup>. (Sánchez, 2003)

Paralelamente entre 1927 y 1928 se crean las primeras legislaciones en materia de planeación, la primera en noviembre de 1927 en Monterrey por iniciativa del licenciado Arón Sánchez, gobernador del Estado de Nuevo León, quien promulgó la Ley y Reglamentación de Planificación, además de suscribir el primer proyecto preliminar de planeación para la ciudad; y en 1928 en Azcapotzalco con la creación del Reglamento de Planificación y Zonificación. (Sánchez, 2003)

El proceso de reconstrucción económica y modernidad que se buscó dar en México trajo consigo importantes momentos de coyuntura como las primeras inserciones de la planeación y el urbanismo como los instrumentos idóneos para lograrlo.

Donde la participación del arquitecto Carlos Contreras fue clave, por el ímpetu para dar a conocer a la planeación urbana como el instrumento para lograr la modernidad de la ciudad.

Por tanto, esta época es una coyuntura importante en la historia urbana de nuestro país debido a las transformaciones teóricas, institucionales e instrumentales que se llevaron a cabo desde origen, así como las grandes e importantes acciones que se realizaron para que nuestro país se mantuviera inmerso en la vanguardia que se manejaba a nivel mundial respecto al tema urbano.

---

<sup>19</sup> Comisión que tuvo un importante papel en la promoción de la Ley General de Planeación de la República en el año de 1930, de la cual se hará mención en párrafos siguientes.

### 3.3 La Ley General de Planeación de la República el primer Plan Sexenal

El primer antecedente directo de planeación en México fue la Ley sobre Planeación General de la República, promulgada el 12 de julio de 1930, por el entonces presidente de la República Pascual Ortiz Rubio. Su momento internacional fue la crisis de 1929, y recogía la preocupación revolucionaria de usar el poder del Estado para impulsar en forma ordenada el proceso del desarrollo nacional. (Esparza, 1993)

Esta ley dentro de su artículo 1 señalaba que, la Planeación de los Estados Unidos Mexicanos tenía como principal objetivo, coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias de gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo a sus condiciones espaciales particulares, así como sus necesidades presentes y futuras. (Esparza, 1993)

Dentro del resto de su contenido, la ley expresaba que debía existir un órgano del ejecutivo que velara por su cumplimiento para lo cual se crearon Comisiones Nacionales de Planeación y Comisiones de Programa. Aunque sin ser abrogada, esta ley no se aplicó con posterioridad. (Esparza, 1993)

En el año de 1934 el Partido Nacional Revolucionario (PNR) formuló el primer Plan Sexenal, cuyos principales ejes fueron: la cuestión agraria, el problema educativo y el rescate de recursos de manos extranjeras. El plan sexenal era un plan económico solo de nombre, no contenía ningún instrumento práctico para su ejercicio. Su principal problemática radicó en que nunca se estableció el órgano que ejecutaría dicho plan, por lo cual los objetivos más relevantes del mismo se cumplieron con muchas creces. (Esparza, 1993)

En el año de 1935 fue elaborado el primer Plan de Desarrollo de la Ciudad de México 1935-1985, con visión de largo plazo de 50 años. Este instrumento fue estructurado en función de los temas que el director de la Comisión de Planificación de la Ciudad de México, considero como prioritarios a enfrentar en ese momento:

- Preservación del centro histórico.
- Descongestionamiento del tránsito.
- Problemática del transporte.
- Control de crecimiento de la ciudad.
- Procuración del abasto agrícola.
- Protección de la reserva ecológica.
- Ordenamiento urbano de las industrias. (Sánchez, 2003)

Dentro de este instrumento resaltaba el criterio funcionalista y formal tanto en el análisis del problema como el planteamiento de sus propuestas. Aunque finalmente termino siendo un instrumento de ordenación espacial y de funciones urbanas de la ciudad, que no logro dar atención a las necesidades de la ciudad. (Sánchez, 2003)

En 1938 apoyado por el entonces presidente de México, Lázaro Cárdenas, el arquitecto Contreras organizó dentro del Palacio de Bellas Artes, el XVI "Congreso Internacional de Planificación y la Habitación". Evento en el cual asistieron los más importantes arquitectos e ingenieros del país, junto con otros participantes interesados por el hasta ese momento, movimiento en pro de la planeación del país. (Sánchez, 2003)

### **3.4 El Segundo Plan Sexenal y los Planes Reguladores**

El segundo Plan Sexenal 1940-1946 fue elaborado en trabajo conjunto con la oficina técnica de la Secretaria de Gobernación y por el Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y constituyó el mejor intento de reafirmar y llevar adelante los logros del cardenismo. (Esparza, 1993)

Las metas que planteaba eran a grandes rasgos: impulsar el desarrollo industrial del país y consolidar la independencia económica nacional. Aunque, la realización de estas metas fue postergada debido al acontecimiento de la Segunda Guerra Mundial y a la política de unidad nacional del sexenio, que proponía el impulsó a la sustitución de importaciones y la formación y consolidación del capital privado. (Esparza, 1993)

El 9 de julio de 1942, por decreto presidencial se creó la Comisión Federal de Planificación Económica, organismo enfocado al estudio de problemas económicos concretos creados por la Segunda Guerra Mundial. (Esparza, 1993)

En la administración del presidente Miguel Alemán (1946-1952) se dio un fuerte impulso al desarrollo industrial, sin tomar tan en consideración que el incremento de dicha actividad llevaría a un proceso de urbanización cada vez más acelerado, que provocaría, por un lado, la atracción de nuevas industrias y, por otro, el descuido de las áreas rurales, lo que ocasiona la expulsión de la población campesina de sus lugares de origen. Y es a partir de acciones como esta que el desarrollo agropecuario se va abandonando poco a poco como política de gobierno a partir de este sexenio. (Chávez, 1996)

Durante esta década 1940-1950, donde se inició la realización de importantes proyectos de planeación regional y sectorial, como es el caso de la planificación regional por cuencas hidrológicas que pretendía principalmente la modernización agrícola, resolver el ya prematuro congestionamiento del Valle de México, y como un aspecto colateral, la urbanización de los principales poblados y ciudades ubicadas en las cuencas hidrológicas. (Castañeda, 1989)

En el año de 1948 como respuesta al proceso de urbanización y para atender la dinámica desarrollista en el momento en que carecía de una vinculación seria y profunda con la ciudad, es que se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa con el objetivo de ser la instancia que promoviera el desarrollo de Planos Reguladores, entre otros proyectos, desde el nivel profesional y académico. (Chávez, 1996)

Se pretendía que estos instrumentos fueran implementados en las ciudades más importantes del país, y pudieran apoyar a la dinámica desarrollista a partir del planteamiento de políticas urbanas de carácter general, visiones físicas del ordenamiento junto con su dinámica socioeconómica.

En algunas ocasiones estos planes apuntan alternativas de crecimiento más realistas, entre otras cosas mediante un diseño más apegado a los requerimientos para lograr una resolución más satisfactoria de los problemas de carácter socioeconómico. (Chávez, 1996)

Otros llegaron a ser tan utópicos, que, al querer abarcar una perspectiva mundial, latinoamericana y después nacional, terminarían por plasmar generalidades que no podían ser materializadas en la realidad. (Chávez, 1996)

En muchos de estos casos los proyectos y la adecuada materialización de algunas de las propuestas no han sido suficientemente evaluados, quizá porque estas propuestas eran aplicadas sólo a nivel estatal o municipal por los gobernantes que tuvieron contacto directo con los urbanistas que las elaboraban, con quienes pudieron dialogar para elaborar de manera conjunta los planes y planos propuestos y llevar a cabo las acciones correspondientes. (Chávez, 1996)

Dentro del marco jurídico que regía la problemática urbana del país en esa época, las condicionantes del momento histórico solamente hacían posible difundir el plan; no obstante, se informaba de manera abierta a la población sobre la necesidad e importancia de contar con un Plan Regulador de Crecimiento Urbano, y después el orgullo de contar con él, pero nunca se mostraba el plano. No existía una normatividad legal que impulsara el desarrollo urbano, como consecuencia de que el enfoque fundamental de la Constitución de 1917 estaba dirigido hacia la solución de los problemas agrarios, dadas las características de nuestro país en esa época y la inexistencia de una problemática urbana seriamente sentida en el momento de su promulgación. (Chávez, 1996)

Las propuestas en los planos reguladores debían ser sólo generales y de manera indicativa, pues no era posible pretender la aplicación de obras puntuales sin el apoyo jurídico, del que se carecía para que acciones que pudieran beneficiar a los más se llevaran a cabo en contra de los intereses de los menos. (Chávez, 1996)

Posteriormente estos instrumentos se siguieron desarrollando, pero ahora bajo el título ahora de Planos Reguladores del Crecimiento Urbano. (Chávez, 1996)

En determinados casos llegaron a existir instrumentos de este tipo, que podían ser operables por el realismo con el que estaban planteados y las dinámicas de crecimiento congruentes que proyectaban. Algunos de ellos por la congruencia y lógica contextual de sus planteamientos pudieron ser aplicados hasta nivel estatal y municipal, apoyándose de tener el contacto de sus elaboradores para resolver dudas de los planteamientos hechos en los mismos, y desarrollar las acciones correspondientes. (Chávez, 1996)

Existían otros factores muy importantes que no apoyaban a la materialización de dichos proyectos, como el que no existiera un marco jurídico que los regulara y obligara su cumplimiento; razón por la cual el contexto político y legal solo hacía posible informar abiertamente a la población de la existencia del instrumento y su importancia de implementación, pero no su difusión más allá de esto. (Chávez, 1996)

Esta deficiencia jurídica hacía que los planteamientos hechos en estos planos fueran solo generales e indicativos, porque no tenía sentido llegar a detalle de la determinación de obras concretas sin existir una obligatoriedad jurídica. (Chávez, 1996)

### **3.5 Los Planes de Desarrollo Regional**

A inicio de 1950 el país presentaba un contexto de política económica desarrollista estabilizadora, las problemáticas de las ciudades empezaban a ser más notorias, con nuevos grupos sociales, proceso de transculturación, crecimientos acelerados de población, movimientos migratorios del campo a la ciudad cada vez más frecuentes, entre otros factores; que hacían necesaria la implementación de nuevos mecanismos que pudiesen ayudar a responder a las dinámicas de competencia del mercado internacional. (Chávez, 1996)

Su afán modernizador se extendía a la ideología del urbanismo, la cual, se encontraba fuertemente marcada por un método de trabajo especialista que privilegiaba la forma y el trazo, basados en un modelo norteamericano que identificaba el progreso con lo nuevo y el orden. (Castañeda, 1989)

Esa fue la oportunidad que el desarrollo estabilizador dio a renombrados arquitectos para proyectar y construir modernos conjuntos habitacionales en un vacío de la planificación urbana. Las clases medias tuvieron la oportunidad de adquirir una casa propia en fraccionamientos que ofrecían una vida moderna. (Castañeda, 1989)

Se crearon los primeros conjuntos residenciales alejados de los tradicionales centros urbanos, imponiéndose un modelo expansionista del crecimiento urbano. (Castañeda, 1989)

Se encontraba en boga un conjunto de políticas tendientes a modernizar la economía y la sociedad misma. Durante esos años se registró una fuerte inversión estatal destinada al aprovisionamiento de la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial, ya iniciada en una década anterior. (Castañeda, 1989)

Justo dentro de la administración del gobernador Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958) se crea la Comisión Nacional de Inversiones, que propuso dar impulso a la creación de programas de desarrollo regional en diversas cuencas hidrológicas, como es el caso del Papaloapan y del Tepalcatepec; y posteriormente las de los ríos Grijalva, Pánuco, Fuerte y Balsas. Con la intención de promover el crecimiento de sus áreas agropecuarias y paralelamente poder obtener energía eléctrica para continuar y reforzar el proceso industrialización en el país. Se dio además el surgimiento de parques y ciudades industriales, nuevas las acciones en materia de vivienda, como la construcción de multifamiliares. (Soberanes, 1993, Chávez, 1996)

De esta manera, los movimientos migratorios del campo a la ciudad se hicieron más frecuentes y numerosos. Es en el gobierno de Ruiz Cortines (1952-1958) cuando se llevan a cabo, en forma paralela al desarrollo industrial, obras hidráulicas que dan impulso a los programas de desarrollo regional integral con sus respectivos centros urbanos instrumentados en diversas cuencas hidrológicas: la del Papaloapan y la del Tepalcatepec, primero, y las de los ríos Grijalva, Pánuco, Fuerte y Balsas, posteriormente; lamentablemente, a pesar de impulsar el crecimiento de áreas agropecuarias de desarrollo económico y de incrementar paralelamente la obtención de energía eléctrica para continuar con el proceso de industrialización del país. (Chávez, 1996)

Como consecuencia de la política estabilizadora desarrollista, a partir de la década de los cincuenta, la problemática de las ciudades se empieza a complicar, se incorporan a ellas grupos sociales cada vez más numerosos, con culturas diversas, que continúan su emigración del campo a la ciudad. Al mismo tiempo se hace necesario organizar la economía nacional para responder a la competencia del mercado internacional de las materias primas con que cuenta el país. (Chávez, 1996)

Para el año de 1958 la ley de secretarías y departamentos de estado creó la Secretaría de la Presidencia, responsable de la elaboración de los Planes Nacionales, regionales y sectoriales. (Esparza, 1993)

El 23 de diciembre de ese mismo año, la nueva secretaría integra en su estructura a la Comisión de Inversiones, que se transformó después en Dirección de Inversiones Públicas y paralelamente se creó la Dirección de Planeación. (Esparza, 1993)

En el ámbito no gubernamental se realizan algunos esfuerzos, como los desarrollados por el Colegio de Arquitectos (CAM-SAM) y la Sociedad Mexicana de Urbanismo, primero, y a partir de su fundación en 1958, los de la Sociedad Mexicana de Planificación (SMP), que propicia una tribuna libre, profesional y preocupada, en la que se debaten principalmente,

a partir de los sesenta, todos los temas referentes al desarrollo urbano y sus problemas, y se formulan, como consecuencia, iniciativas de adecuación al marco jurídico y análisis a las metodologías vigentes y propuestas, para que un país en desenvolvimiento pudiera abocarse a la utilización de los instrumentos que proporcionan las acciones encaminadas al logro de beneficios en favor de las mayorías. (Chávez, 1996)

Las primeras leyes, planes y programas que fueron implementados en México en materia de planeación forman parte de la historia urbana de la misma, y representan la preocupación de instituciones, organismos y dependencias por dar mayor formalidad y legitimidad al proceso de planeación urbana, y aunque algunos de ellos no fueron implementados en su totalidad son buen ejemplo de iniciativa de transformación del proceso urbano.

### **3.6 Alianza para el Progreso y los Planes de Acción Inmediata**

Es en la década de 1960 cuando se experimenta un verdadero auge en la planificación y de las políticas estatales urbanas, desde la aparición de nuevas concepciones teóricas, pasando por diversas interpretaciones académicas y la formación de especialistas en instituciones de educación superior, hasta su institucionalización como una práctica de gobierno y administración. La vertiginosa avalancha del fenómeno urbano y el profuso crecimiento de un círculo de urbanólogos de diferentes formaciones, disciplinas y orientaciones políticas son una característica secundaria de la importancia que adquirió esta nueva práctica en México, conocida como la planificación urbana. (Castañeda, 1989)

En 1961 es firmada en Uruguay la Carta de Punta del Este, entre América Latina y los Estados Unidos, que dio origen a la Alianza para el Progreso, como una respuesta de los Estados Unidos a la revolución cubana. (Esparza, 1993)

Justo cuando la producción del espacio urbano recibía nuevas fuentes de financiamiento del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y de la AID (Asociación Internacional de

Desarrollo), dentro del marco del programa estadounidense de la Alianza para el Progreso, cuyo propósito fundamental fue la disposición de recursos técnicos y financieros a los países latinoamericanos que los solicitaron, con la finalidad de ser aplicados preferentemente en obras de infraestructura para la producción y el desarrollo social y demás, como una medida de seguridad norteamericana para evitar el posible efecto ideológico y político en estos países, favorable a la revolución Cubana. (Castañeda, 1989)

Para recibir la ayuda económica de los Estados Unidos se determinaba como requisito previo la formulación de planes de desarrollo, y que los países receptores se comprometieran a intensificar la reforma agraria, la reforma fiscal y políticas de bienestar social. (Esparza, 1993)

En México este evento dio origen a la creación del Plan de Acción Inmediata 1962-1964, elaborado por una comisión intersectorial formada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de la de Hacienda y Crédito Público. (Esparza, 1993)

Los principales propósitos de este plan eran:

- Lograr un crecimiento sostenido
- Mejorar la distribución del ingreso
- Implementar reformas en la estructura económica y social. (Esparza, 1993)

Además de ese proyecto financiero, se registró un repunte en las inversiones públicas en actividades productivas y de carácter social, además de abrirse una nueva posibilidad de financiamiento a la producción de vivienda de interés social. (Castañeda, 1989)

El 19 de septiembre de 1963 fue presentada por la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, la iniciativa de la "Ley Federal de Planeación" cuyo objetivo era formalizar y hacer permanente el proceso de planeación<sup>20</sup>. (Esparza, 1993)

---

<sup>20</sup> Aunque esta iniciativa no trascendió el proceso legal.

Se elaboró el Plan de Desarrollo Económico-social 1966-1970 que se diferenciaba del Plan de Acción Inmediata en que las actividades planteadas para el sector público estaban apoyadas en proyectos concretos. A un con esto planteado el crecimiento urbano siempre supero las políticas planteadas por crecer a un ritmo más elevado del que se tenía previsto. (Esparza, 1993)

Hasta finales de los años sesenta la industrialización de las grandes ciudades del país seguía siendo rentable, sin que se tuviera previsto alternativas de crecimiento y desconcentración. (Castañeda, 1989)

En este momento se hace evidente la influencia de la política internacional en la planeación urbana en México, cuando a partir del programa "Alianza para el Progreso" se creó en México el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 para plantear acciones aplicadas preferentemente en obras de infraestructura para la producción económica y el desarrollo social; y el Plan de Desarrollo Económico -Social 1966-1970 que especificaba los proyectos concretos que se llevarían a cabo en el país. Además de generarse a nivel nacional la Ley Federal de Planeación.

### 3.7 El gobierno de Echeverría y los programas sectoriales

Esta década se inicia con el gobierno de Echeverría quien hereda una economía en decrecimiento, un sistema urbano deteriorado y agudos problemas de legitimidad política. Su proyecto original contemplaba el reforzamiento del poder económico estatal y de la empresa nacional basada en una estrategia territorial del impulso a polos de desarrollo que no lograría llevarse a cabo. (Castañeda, 1989)

El gobierno del presidente Echeverría instrumentó programas sectoriales relacionados con la planificación territorial, dentro de los cuales básicamente se trató de dar impulso al desarrollo regional y al ordenamiento urbano. Siguieron vigentes durante esa administración los incentivos a parques y ciudades industriales, aunque también se

plantearon iniciativas de descentralización industrial mediante un programa de ese nombre (1971-1972) y con el apoyo de la Ley de Exenciones. (Castañeda, 1989)

En el ámbito de la planificación urbana desde el primer año del gobierno de Echeverría se elaboró un programa que intentaba promover el desarrollo de los centros rurales y con ese fin, se creó una oficina encargada de llevarlo a cabo (Programa de Nuevos Centros de Población Ejidal y dirección de Bienes Ejidales de la SRA, 1971). En 1973 se formaron el Comité para la Regularización de la Tenencia de Tierra y la Comisión de Desarrollo Urbano del país. (Castañeda, 1989)

Dentro de la perspectiva de la planificación regional destaca también, la elaboración del Plan Nacional Hidráulico en 1975 y la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional en ese mismo año. (Castañeda, 1989)

En el año de 1975 la Secretaría de la Presidencia preparó una iniciativa de Ley General de Planeación Económica y Social, con el propósito de sistematizar en un solo documento las normas, principios y procedimientos referidos a la planeación. (Esparza, 1993)

A finales de esa administración se dio formación al Centro de Documentación, Información y Estudios de Desarrollo Regional y Urbano. (Castañeda, 1989)

Finalmente, y como punto culminante de los intentos sexenales de lograr una planificación económica vinculada a los procesos de estructuración del territorio, en especial del Ordenamiento Urbano, se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). Si bien se intentó aprovechar el foro internacional ofrecido por la Conferencia de las Naciones Unidas realizada en Vancouver en 1976 sobre políticas de asentamientos humanos para lograr la proyección internacional del país y según algunas opiniones, las expectativas personales del propio presidente, lo cierto es que, para el caso de la planificación urbana

de México, esta ley constituyó la expedición del acta de su institucionalización. (Castañeda, 1989)

El gobierno de Luis Echeverría tuvo una importante trascendencia por los acontecimientos que se suscitaron dentro del mismo, pese a que en dicho periodo el país presentaba una estructura urbana muy deteriorada, se llevó a cabo la implementación de programas sectoriales de planificación territorial, buscando impulsar el desarrollo y promover el ordenamiento territorial; además de crear instituciones como la Comisión de Desarrollo Urbano del país.

Un segundo hito en este periodo fue la iniciativa de Ley General de Planeación económica y Social, buscando sistematizar en un solo documento las normas, principios y procedimientos de planeación urbana.

Dicha ley fue el punto de partida para posteriormente la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) fue la antesala para la participación de México dentro de la Declaratoria Hábitat I, buscando posicionar al país en una proyección internacional y finalmente logrando la institucionalización de la planeación urbana en México.

## CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

La reconstrucción histórica presentada en este capítulo tuvo su auge en las primeras décadas del siglo XX, cuando a causa de la Revolución Mexicana las estructuras sociales y económicas se encontraban en declive y con un estado de inestabilidad que las hacía demandar una reconstrucción sociocultural, económica y territorial, debido a que era evidente la falta de atención a las necesidades de demanda de vivienda, servicios, infraestructura, equipamiento, fuentes de empleo, que hacía la sociedad a los gobiernos.

En este contexto muy desalentador y con esas pretensiones del modernismo surgieron las primeras incursiones de la planeación urbana en nuestro país. Entendida como un medio

para lograr la reconstrucción, como un instrumento promotor del desarrollo, la competitividad y la modernidad del país.

El proceso inició con la iniciativa de un grupo de profesionales del país, arquitecto e ingenieros principalmente, quienes con el ímpetu de apoyar se plantearon desarrollar una serie de acciones para dar solidez a dicha propuesta de hacer notar la importancia de implementación de la planeación urbana en nuestro país.

Sus acciones partieron de publicaciones en medios impresos para dar a conocer los conceptos de la planeación urbana y sus modos de intervención en el territorio, así como los problemas que presentaba la ciudad de México dando énfasis en como la planeación los podría resolver.

La creación de eventos, conferencias y congresos para conocer a los actores de la planeación en las principales ciudades del mundo, además de presentarles los problemas que acogían a la ciudad de México para conocer sus puntos de vista y escuchar propuestas de sus posibles intervenciones.

Dentro del proceso destacó el gran ímpetu del arquitecto Carlos Contreras por ser el pionero de este. Su iniciativa fue de gran relevancia para que el país tuviera contacto con las principales ciudades europeas y norteamericanas y sus modelos de planeación.

El arquitecto llevo a cabo importantes esfuerzos para desarrollar bocetos de un modelo e instrumento de planeación para la Ciudad de México, que a su punto de vista traería la transformación y modernismos que la ciudad demandaba en esa época, mediante una serie de acciones que traerían no solo transformaciones físicas a la ciudad, sino además cambios en su estructura política, socioeconómica y cultural, buscando posicionarla entre las mejores y más competitivas del mundo. Dicho modelo de planeación que el arquitecto planteo como primer ejercicio fue implementado en años posteriores.

Este proyecto de planeación planteaba intervenciones muy puntuales dentro de la ciudad, dando énfasis a temas como la ampliación y mejoramiento de las redes de infraestructura y las redes viales, la designación de espacios para la vivienda, así como espacios recreativos y finalmente la designación de zonas potenciales de crecimiento y urbanización. El modelo planteaba, además, intervenciones en la legislación en materia urbana, las instituciones mediante la visión de una planeación a largo plazo.

Posterior a la realización de este ejercicio de planeación se llevaron a cabo otros bajo la figura de planes sexenales, planes regionales, planes sectoriales y demás, que dieron seguimiento al ejercicio de planeación en el país, siempre bajo una estructura más estudiada, completa y enfocada.

El siguiente esquema hace una síntesis del génesis de la planeación urbana en México, mediante la vinculación de los acontecimientos clave que dieron pie a la solidificación de la planeación. Reflejando como la iniciativa de ciertos actores y la creación de determinados eventos dio paso a un importante momento de trascendencia en el proceso urbano del país; tomando como oportunidad los momentos de desequilibrio para dar pie a la transformación.

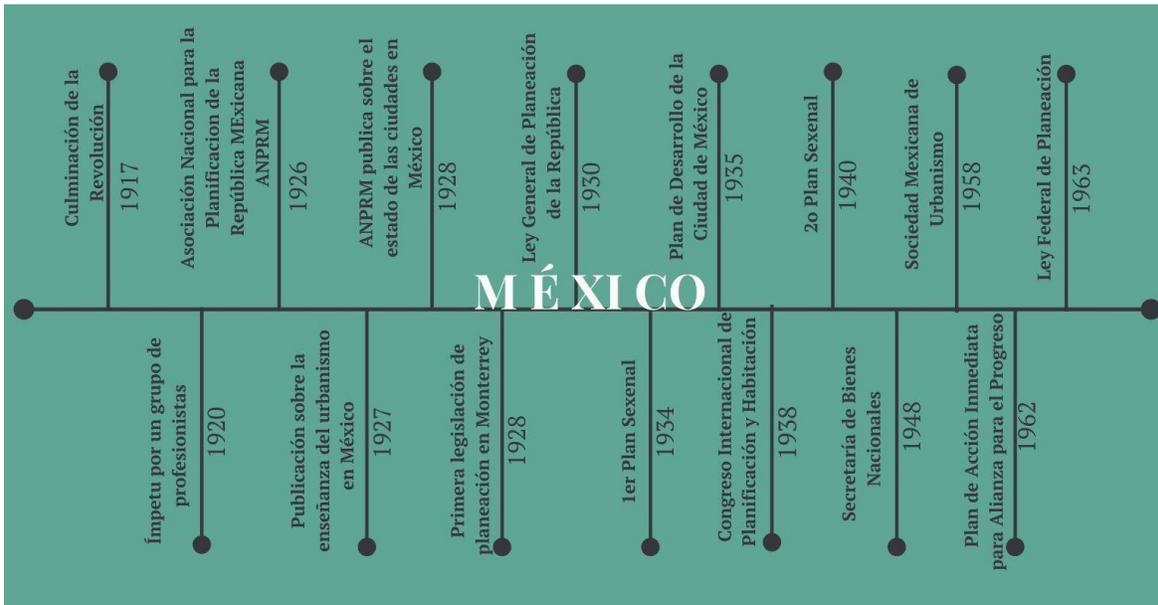
Esquema 4. Síntesis del capítulo 3



Fuente: Elaboración propia, con base en bibliografía consultada y citada en el desarrollo del capítulo.

# INFLUENCIA DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

Esquema 5. Línea del tiempo



Fuente: Elaboración propia, con base en bibliografía consultada y citada en el desarrollo del capítulo.

Después de explicar los primeros planteamientos teórico-contextuales del surgimiento de la teoría del subdesarrollo latinoamericano planteada por la política internacional de la CEPAL y los enfoques posteriores de adopción e implementación de la planeación. Y hacer un corte contextual para posteriormente explicar en el capítulo anterior como se dio el génesis de la planeación en México en la misma temporalidad y como implementaba los lineamientos de la planeación del desarrollo de forma aislada.

El siguiente capítulo hace nuevamente un corte contextual y temporal que metodológicamente veían abordando el anterior, para dar paso a una descripción estructurada del contenido de la política internacional, ahora planteada a partir de 1976 por la Organización de las Naciones Unidas mediante su programa ONU-Hábitat, mediante su política de largo plazo denominada declaratorias en materia de asentamientos humanos, planeación urbana y ordenamiento territorial.

# CAPÍTULO 04



**ONU HÁBITAT**  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

## LA POLÍTICA INTERNACIONAL DEL PROGRAMA ONU-HÁBITAT

**- LA ONU**

**- PROGRAMA ONU-HÁBITAT**

**- DECLARATORIA HÁBITAT I**

**- DECLARATORIA HÁBITAT II**

**- DECLARATORIA HÁBITAT III**

### **PALABRAS CLAVE:**

ONU-HÁBITAT

DECLARATORIAS

ASENTAMIENTOS HUMANOS

NUEVA AGENDA URBANA

PLAN DE ACCIÓN REGIONAL

## CAPÍTULO 4: LA POLÍTICA INTERNACIONAL DEL PROGRAMA ONU-HÁBITAT

### Introducción

El presente capítulo describe las políticas urbanas internacionales planteadas por la Organización de las Naciones Unidas, a través de su Programa ONU-Hábitat, desde el periodo de 1976 con su primer declaratoria Hábitat I, hasta 2016 con la declaratoria Hábitat III.

El capítulo inicia con la descripción del objetivo y estructura de la organización de las Naciones Unidas y paralelamente del Programa ONU-Hábitat; para después analizar las declaratorias planteadas por dicho programa, así como los eventos más relevantes organizados para dar evaluación y seguimiento a dichas declaratorias.

Posteriormente al llegar a análisis de la última declaratoria Hábitat III, se pretenden analizar los eventos y acuerdos creados a partir de ella y el seguimiento que se le ha dado, buscando llegar hasta su implementación a nivel regional, nacional y estatal.

La metodología de abordaje del capítulo parte de una selección previa de documentos provenientes del sitio oficial de las Naciones Unidas y el Programa Hábitat, tomando en consideración aquellos que abordan como eje central el tema de la planeación urbana, los asentamientos humanos y el ordenamiento urbano-territorial.

Los documentos seleccionados fueron:

- Declaratorias (planteadas como política internacional de largo plazo): Hábitat I, Hábitat II y Hábitat III
- Plan de Acción Regional América Latina y el Caribe para la NAU (como la política de la región de América Latina).

Dentro del análisis de dichas políticas se realiza una descripción e interpretación precisa de las mismas, destacando algunas variables: el tema eje de la política, sus planteamientos en

materia urbana; y los acuerdos a los que compromete. A partir de ello se desarrolla una reestructuración temática en función de las pretensiones de análisis que se pretenden para el capítulo.

#### **4.1 La ONU (Organización de las Naciones Unidas)**

La ONU es una Organización Internacional, que fue fundada el 24 de octubre de 1945 en la ciudad de San Francisco, Estados Unidos, con la participación inicial de 51 países en la firma de la Carta de las Naciones Unidas<sup>21</sup>. Surgió teniendo como objetivo principal promover la cooperación entre los gobiernos nacionales para resolver controversias y tratar asuntos de interés global (la procuración de la paz, el derecho internacional, el desarrollo económico, los derechos humanos y el desarrollo sostenible, entre otros), proponiendo alternativas y medidas de solución a estos.

Los principios y propósitos de la ONU se encuentran planteados dentro de la "Carta de las Naciones Unidas", en su capítulo 1, siendo los siguientes:

- Proteger a las nuevas generaciones del impacto de la guerra.
- Reafirmar la creencia en los derechos fundamentales del hombre.
- Crear condiciones para mantener el respeto y la justicia a los tratados internacionales.
- Promover el progreso social y elevar el nivel de vida.

A partir de este último propósito es que surge el Programa ONU-Hábitat.

#### **4.2 Programa ONU-Hábitat**

Este programa es el centro de coordinación de los temas de urbanización y asentamientos humanos dentro de la ONU, y tiene como objetivo principal promover la creación de asentamientos humanos y ciudades eficientes, bien planificadas y gobernadas; con servicios básicos de agua, drenaje y energía eléctrica, vivienda, infraestructura y acceso universal a fuentes de empleo.

---

<sup>21</sup> Aunque actualmente incluye a todas las naciones del mundo.

Mediante este Programa las naciones participantes generan una agenda, en la que se adoptan e implementan conceptos y temáticas globales con la finalidad de que impacten en el tema urbano global, para posteriormente ser implementados dentro de las agendas propias de cada país.

El programa ONU-Hábitat se encuentra estructurado en tres áreas principales: un Consejo de Gobierno, una Secretaría y un Comité de Representantes Permanentes.

- El Consejo de Gobierno, tiene como principal función definir las principales direcciones estratégicas y de política para ONU-Hábitat y aprobar sus programas. Está integrado por 58 estados miembros, elegidos por el Consejo Económico y Social de la Asamblea General de la ONU (ECOSOC).
- La Secretaría, es el órgano ejecutivo del programa ONU- Hábitat, y tiene como objetivo principal buscar que sean ejecutadas las decisiones del Consejo de Gobierno y sean incorporadas a programas, iniciativas y estrategias específicas. Funge como centro de coordinación de todas las cuestiones de asentamientos urbanos y humanos dentro del sistema de la ONU.
- El Comité de Representantes Permanentes, tienen como objetivo fungir como supervisor para garantizar que las decisiones del Consejo de Gobierno sean ejecutadas por la Secretaría. Se integra por embajadores o enviados extranjeros de los Estados miembros acreditados ante el programa ONU-Hábitat.

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, por mandato de la Asamblea General de la ONU busca promover poblaciones y ciudad sostenible económica, social y ambientalmente. Es el encargado de coordinar todas las cuestiones sobre los temas de asentamientos humanos y urbanización dentro del sistema de la ONU.

El mandato principal del Programa ONU-Hábitat se encuentra plasmado dentro de diversos documentos como: la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I), la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles (Hábitat III).

El Programa opera mediante Planes Estratégicos de mediano plazo, donde cada nuevo Plan da continuidad al anterior, lo cual permite realizar los ajustes necesarios para abordar el cambio y las evoluciones temáticas, además de crear oportunidades para incorporar las lecciones ya aprendidas con los planes anteriores.

Actualmente opera el Plan 2014–2019, el cual integra siete subprogramas:

- Legislación, suelo y gobernanza urbana.
- Planificación y diseño urbano.
- Economía urbana.
- Servicios urbanos básicos.
- Vivienda y mejora de zonas precarias.
- Reducción de riesgos.
- Investigación y desarrollo de capacidades.

Aunque es importante enfatizar que el plan operante se enfoca principalmente en las cuatro primeras temáticas, dando prioridad al establecimiento de políticas urbanas adecuadas y de marcos jurídicos para alcanzar el desarrollo de los objetivos; además de fortalecer sus alianzas con los gobiernos, autoridades locales, ONG's, sector privado y sociedad civil organizada.

### **4.3 Declaratorias**

Las declaratorias pueden ser consideradas los documentos de política internacional de largo plazo (cada 20 años) planteadas por el Programa ONU-Hábitat, donde se plasma la política global que deben seguir los países.

#### **4.3.1 ONU-Hábitat I "Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos"<sup>22</sup>**

Teniendo como antecedente el desmedido crecimiento urbano que estaban teniendo

---

<sup>22</sup> Hábitat (1976) UN- Hábitat I: The Vancouver Declaration On Human Settlements. Canadá, Vancouver.

todos los países, principalmente los que estaban en proceso de desarrollo, fue que, la Asamblea General de la ONU convocó a la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) con la intención de buscar hacer frente a los retos en materia de asentamientos humanos, así como analizar el futuro tendencial de dicho tema en el mundo, permitiendo a las naciones poder expresar su estado actual sobre el tema.

Esta primera declaratoria fue celebrada del 31 de mayo al 11 de junio de 1976 en la ciudad de Vancouver, Canadá, teniendo como objetivo principal adoptar políticas significativas en materia de asentamientos humanos, que permitieran el planteamiento de estrategias de planificación espacial realistas que pudieran ajustarse a las condiciones locales. Entendiendo que el tema de los asentamientos humanos es una parte importante del proceso de desarrollo de cada una de las naciones y la comunidad global.

Dentro de ésta declaratoria se advertía que la condición de los asentamientos humanos era un factor determinante de la calidad de vida, por lo cual resultaba importante la intervención en los mismos para ver reflejada en ellos la satisfacción plena de las necesidades básicas, como el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la educación y el esparcimiento.

Esta declaratoria planteaba la importancia de la comprensión y responsabilidad de los gobiernos tanto internacionales como nacionales, en procesos como la movilización de recursos, la realización de cambios institucionales y la cooperación internacional para llevar a cabo dicha política internacional, mediante acciones como:

- Adoptar políticas audaces, significativas y eficaces, así como estrategias de planificación espacial que se ajusten de forma real a las condiciones locales.
- Posibilitar la participación efectiva de todos los habitantes en los procesos de planificación, construcción y gestión de los asentamientos humanos.
- Elaborar criterios originales para la formulación e implementación de programas de asentamientos por conducto de un uso más adecuado de la ciencia y la tecnología y de la financiación nacional e internacional

suficiente.

Entre las principales líneas de acción global que plantea esta declaración, se encuentran:

- Elaborar instrumentos de planeación que desarrollen planteamientos de estrategias espaciales.
- Adoptar políticas de largo plazo en materia de asentamientos humanos, con la finalidad de generar un impacto positivo en el desarrollo económico, ambiental y social.
- La política de asentamientos humanos debe integrar una amplia variedad de componentes como el crecimiento y distribución poblacional, el empleo, las viviendas, el ordenamiento del suelo, la infraestructura y los servicios.
- Los gobiernos deben crear mecanismos e instituciones para la elaboración y aplicación de esas políticas de asentamientos humanos.
- Las políticas y programas de asentamientos humanos deben definir normas mínimas progresivas sobre una calidad aceptable de vida y procurar cumplirlas.
- El ciudadano tiene derecho a participar en forma directa, individual y colectivamente, en la elaboración de las políticas y programas.
- Las instituciones internacionales y nacionales deben propiciar y establecer programas educativos en materia de "asentamientos humanos".

En materia de acción nacional propone las siguientes líneas:

- Política y estrategia de asentamientos humanos.
- Planificación de los asentamientos humanos.
- Vivienda, infraestructura y servicios.
- Suelo.
- Participación social.
- Instituciones y gestión.

### **Política nacional de asentamientos humanos**

Todos los países que formaban parte de las Naciones Unidas debían establecer como tema de urgencia una política nacional de asentamientos humanos que considerara los aspectos de distribución poblacional, económicos, así como las actividades sociales y su impacto en el territorio.

Las principales características de dicha política debían ser:

- Enfocarse en el papel que tienen los asentamientos humanos como agentes del desarrollo.
- La política de asentamientos humanos debe ser parte integral de cualquier política de desarrollo económico y social.
- La política debía enfatizar en temas clave y describir instrucciones y acciones claras de actuación.
- La política debía ir en función de la mejora constante de las condiciones de los asentamientos, haciendo énfasis en una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo y la dotación de los servicios básicos, entre todas las regiones de la nación.
- La estrategia nacional en materia de asentamiento humanos planteada en la política debe ser clara, explícita y flexible.
- Se debe proponer la designación de un Órgano responsable de la formulación y ejecución de la política.
- La política debe promover la participación activa de todos los organismos gubernamentales y no gubernamentales interesadas en su formulación de políticas y estrategias.
- Los gobiernos deben dar seguimiento y evaluación de la situación de los asentamientos humanos mediante la elaboración de informes, lo cual implicará:
  - o La creación de un Organismo Nacional que realice revisiones permanentes a los problemas de los asentamientos humanos.
  - o Realizar evaluaciones periódicas nacionales o regionales de las propuestas de desarrollo de los asentamientos planteadas para evaluar su funcionalidad, costos y beneficios sociales y ambientales.
  - o Realizar un informe periódico por el Jefe de Estado o de Gobierno, referente a los logros y fracasos de los periodos transcurridos, así como las metas planteadas para el futuro.
  - o Realizar un monitoreo constante de los principales asentamientos humanos, así como de los programas, proyectos e instituciones creados.

### **Planificación de los Asentamientos**

La declaratoria de Vancouver define a la planificación de los asentamientos como el proceso para alcanzar las metas y objetivos planteados para lograr un desarrollo nacional, mediante acciones como el uso racional y eficiente de los recursos disponibles. Razón por la cual, los planes deben considerar el planteamiento de metas, políticas, objetivos y estrategias claras y adecuadas, así como la elaboración de programas de acción concretos.

Es por lo anterior que se recomienda que la planeación se lleve a cabo en diversas escalas

de cobertura geográfica: nacional, regional, local y barrial.

Para llevar a cabo una buena planeación de los asentamientos humanos se recomienda:

- La planificación debe ser vistas como un proceso continuo que vincule a las instituciones de todos los ámbitos, competentes en materia de desarrollo.
- La planificación del desarrollo y el medio ambiente deben ser abordadas de manera conjunta, tratando de conciliar los intereses de ambas, desde los tres niveles: nacional, regional y local.
- La planificación de los asentamientos humanos debe reflejar las prioridades locales considerando a los sectores vulnerables.
- La planificación de asentamientos debe basarse en un diagnóstico realista, considerando la gestión de los recursos realmente disponibles para el desarrollo.
- La ordenación del territorio es una herramienta esencial para conciliar y coordinar el objetivo del desarrollo urbano y rural.
- Para llevar a cabo procesos de planificación para las zonas rurales, las instituciones en materia social y económica deberán trabajar por buscar promover los estímulos que logren mejorar las condiciones de vida y superar desventajas sociales de las poblaciones dispersos.
- La planificación local debe hacer especial énfasis en los factores sociales y económicos, y la localización de las actividades económicas y el uso del espacio en el tiempo.
- El proceso de expansión urbana debe ser considerada desde el contexto regional.
- La planificación de los asentamientos humanos debe buscar evitar riesgos conocidos que puedan conducir a un desastre natural.
- El uso del proceso de planificación para la reconstrucción de zonas después de desastres naturales se debe considerara como una oportunidad para mejorar la calidad de vida de quienes habitan las zonas.
- El proceso de planificación aplicado en cualquier escala debe ser llevado en forma continua, dando coordinación, seguimiento, evaluación y revisión, tomando en consideración la participación social.

### **Vivienda, infraestructura y servicios**

La política de vivienda que debe ser planteada, tendrá como principal objetivo dotar de vivienda y servicios básicos a los grupos poblacionales de menores ingresos económicos, así como distribuir los recursos según sea el nivel de necesidad.

Para el desarrollo de esta política se recomienda:

- Dentro de la política de vivienda el sector público juega un papel muy importante, pues es quien debiera elaborar los programas e instrumentos que considere pertinentes en esta materia.
- El tema de la vivienda su infraestructura y los servicios básicos deben ser planeados de manera conjunta con la finalidad de su buena operatividad.
- La normatividad planteada para la vivienda, infraestructura y servicios debe ser realista, operable, compatible con el nivel económico para el que sea planeada, flexible y adaptable a las condiciones locales y operada por los organismos gubernamentales correspondientes.
- Cada nación debe dar la importancia necesaria a la industria de la construcción, fortaleciéndola con la situación política, económica y técnica para que pueda operar apoyando en la producción de las viviendas necesarias para cada país.
- Un factor complementario para esta política es prestar los servicios de agua potable y recolección de residuos para mejorar las condiciones de higiene de las viviendas.
- Esta política debe buscar lograra una mayor equidad en la provisión de servicios, acceso a una vivienda, cercanía a los sitios de trabajo y áreas recreativas, y reducir con ello el impacto a las áreas naturales.
- Se debe también prestar atención en la provisión del transporte y las comunicaciones, para lograr los patrones deseados de las zonas habitadas.
- La prestación de los servicios de salud, nutrición, educación, seguridad, recreación y otros que se consideren esenciales, debe estar orientada a las necesidades de la comunidad y recibir una prioridad nacional y verse reflejada en el proceso de planificación del desarrollo y en la destinación de recursos.
- Los gobiernos en todos sus niveles deberán concentrarse en la prestación de los servicios básicos y la reorganización física y espacial de los asentamientos espontáneos, con la intención de fomentar iniciativas comunitarias y grupos de enlace "marginal" para incorporarlos al proceso de desarrollo.

## **Suelo**

La declaración establece que el suelo es uno de los recursos más importantes, y por tanto el elemento fundamental para la instauración de los asentamientos humanos. Es considerado también un recurso escaso, por lo cual su gestión debiera ser sometida a vigilancia pública y control de la nación.

Es por lo anterior que se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

El cambio en el uso del suelo, en particular de agrícola a urbano, debe estar sujeto a control público y la regulación.

Todo Estado tiene derecho a tomar las medidas necesarias para mantener bajo fiscalización pública el uso, posesión, disposición y reserva de suelo. Tiene además derecho a planificar y administrar la utilización de su suelo, de tal forma, que el crecimiento de los centros de población tanto urbanos y rurales se base en un plan amplio de utilización del suelo. Siempre y cuando esas medidas implementadas puedan asegurar la realización de los objetivos básicos de la reforma social y económica para cada nación, de conformidad con su sistema y sus leyes de tenencia de la tierra.

Resulta esencial la implementación de los temas de zonificación y ordenamiento territorial como instrumentos básicos para la implementación de la política de suelo, y en especial para el control de los cambios de usos del suelo.

### **Participación social**

La participación social, es un elemento indispensable para operar la política de asentamientos humanos, sobre todo al aplicar la estrategia de planificación, formulación, implementación y gestión de estos, ya que la sociedad es quien los ocupa, de la misma manera es esta quien debe influir en los procesos de toma de decisiones de todos los niveles de gobierno.

### **Instituciones y Gestión**

La política de asentamientos humanos demanda la creación de nuevas instituciones que trabajen en materia de asentamientos humanos, las cuales deben estar diseñadas para desempeñar una amplia gama de papales en materia de desarrollo.

Estas nuevas instituciones en la materia deben tener entre otras funciones las de crear nuevos conceptos y reflejar liderazgo en áreas desconocidas e inoperantes hasta el momento, flexibles a los cambios y a transmitir dinamismo hacia otras instituciones que dependerán de ellas.

Las instituciones deben ser creadas en diversos niveles según sea el gobierno responsable de la formulación e implementación de políticas, la aplicación de estrategias y el nivel de cobertura de estas.

Éstas deben trabajar de manera conjunta con los responsables de la elaboración de los planes y políticas económicas, de desarrollo social y medio ambiente de todos los niveles de gobierno. Las instituciones para los asentamientos humanos deben trabajar de manera coordinada con los responsables de planes y políticas económicas nacionales y de desarrollo social y medio ambiente.

Las legislaciones que se elaboren en materia de asentamientos humanos deben establecer la dirección clara y realista, que se seguirá en materia de asentamientos humanos, así como los medios para la implementación de la política.

La declaratoria de Hábitat I fue el primer evento global de coyuntura, donde la política internacional viró su atención hacia el tema de los asentamientos.

Siendo la declaratoria más completa a plantear desde la importancia del papel de los gobiernos internacionales como los nacionales en la aplicación de la política, la elaboración de instrumentos de planeación que plantearan una estrategia clara de intervención en los asentamientos humanos, la creación de mecanismos e instituciones para la elaboración y aplicación de la política, así como la asignación de un organismo responsable de la formulación y ejecución de la política. Fue una política muy bien estructurada desde la previsión de conformar instituciones, organismos, e instrumentos que se especializaran en dar atención al tema de los asentamientos humanos.

#### 4.3.2 ONU- Hábitat II “Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos, 1996”<sup>23</sup>

El junio de 1996, la Asamblea General de la ONU organizó la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en la ciudad de Estambul, Turquía; con la finalidad de evaluar el progreso que habían tenido los países miembros en materia de asentamientos humanos y la lucha contra las cuestiones de urbanización, informadas desde la Declaración de Vancouver (Hábitat I) 20 años atrás.

Esta segunda declaración tuvo como objetivo principal buscar garantizar una vivienda adecuada para todos, además de generar los mecanismos para que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos.

Las líneas de acción de esta declaratoria fueron:

- Vivienda adecuada para todos.
- Asentamientos humanos sostenibles.
- Asentamientos humanos ambientalmente sostenibles, sanos y habitables.
- Sistemas sostenibles de transporte y comunicaciones.
- Fomento de la capacidad y desarrollo institucional.
- Administración de los asentamientos humanos.

Y, para cada una de estas líneas de acción se plantearon los siguientes compromisos:

##### **Vivienda adecuada para todos**

Para llevar a cabo esta línea de acción se debían desarrollar políticas y estrategias que fomenten el desarrollo de vivienda de tipo social principalmente, propuestas mediante programas de desarrollo nacional, generando mecanismos de financiamiento. Todo ello

---

<sup>23</sup> Interpretación propia del texto original en idioma inglés del texto Hábitat (1996). UN-Hábitat II: Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. Turquía, Estambul.

con la finalidad de apoyar la erradicación de la pobreza y promover la integración social.

Plantear políticas enfocadas a hacer que las viviendas sean habitables, asequibles y accesibles, incluso para aquellos que no pueden conseguir una vivienda adecuada por sus propios medios.

Para esta política de acción las medidas a seguir son:

- La política de vivienda debe ser descentralizada por los gobiernos nacionales, hasta llegar a ser administrada por un nivel subnacional o local, según sea posible.
- Que todos los niveles de gobierno se enfoquen a crear e implementar políticas que promuevan la rehabilitación conservación y creación, de viviendas en zonas rurales y zonas urbanas.
- Promover el funcionamiento eficiente de los mercados de suelo y la asignación de usos ecológicamente sostenibles.
- Dotar a las zonas comunitarias de la infraestructura y los servicios básicos, entendiendo estos como: abastecimiento de agua potable, saneamiento, eliminación de desechos, asistencia social, servicios de transporte y comunicaciones, energía, servicios de salud y emergencia, escuelas, seguridad ciudadana y espacios abiertos.
- Reconocer que una vivienda inadecuada o la falta de una, contribuyen a afectar la dignidad y la salud de los refugiados, los emigrantes y los desplazados internos.

### **Asentamientos humanos sostenibles**

Para llevar a cabo esta línea de acción, se plantea prestar especial atención a la creación de programas y políticas enfocados a minimizar la contaminación urbana producida principalmente por las carencias del suministro de agua, el saneamiento y los desagües de ésta misma, el mal tratamiento de los residuos sólidos, domésticos e industriales.

La sostenibilidad ambiental del mundo sólo puede ser lograda, cuando los asentamientos humanos en zonas urbanas y rurales, sean económicamente accesibles, socialmente dinámicos y ecológicamente sanos, y se respete plenamente el patrimonio cultural, religioso y natural.

Aunque los asentamientos urbanos son considerados la promesa del desarrollo humano al mismo tiempo son los que han reflejado en mayor medida su impacto sobre el medio natural; debido a que muchas ciudades están registrando acciones muy dañinas resultado de su crecimiento, producción y consumo; así como el uso del suelo, impactos en la movilidad y la degradación de la estructura física del entorno.

Es por ello que se considera que la administración pública municipal juega un papel muy importante al ser el contacto directo con los asentamientos humanos y sus habitantes, por lo cual deben contribuir a hacerlos viables, equitativos y sostenibles.

Las medidas para implementar esta línea son:

- Promover e impulsar la participación de los gobiernos locales para desarrollar y apoyar una buena e integral ordenación territorial.
- Promover asentamientos humanos equitativos, socialmente viables y estables que permitan contribuir a la erradicación de la pobreza.
- Fomentar la igualdad de acceso y prestación justa y equitativa de servicios en los asentamientos humanos.
- Crear e implementar políticas de desarrollo de los asentamientos humanos que permitan garantizar un acceso equitativo a los servicios básicos y el mantenimiento de ellos; incluidos los relacionados con la seguridad alimentaria, la educación, el empleo y los medios de subsistencia, el agua potable y el saneamiento, la vivienda adecuada, el acceso a espacios abiertos y zonas verdes.
- Proponer la participación de los sectores económicos más desfavorecidos para garantizar el desarrollo de las zonas en las que habitan, con el pleno respeto de su cultura, idioma, tradiciones, educación, organizaciones sociales y tipos de asentamiento.

### **Asentamientos humanos ambientalmente sostenibles, sanos y habitables.**

Para que los asentamientos humanos sean considerados sostenibles, es necesaria la creación de diversos mecanismos como: la dotación de un entorno más saludable que mejore las condiciones de vida de las personas; así como la reducción en las disparidades en su calidad de vida.

Para lo cual, las medidas recomendadas son las siguientes:

- Mejorar la salud y el bienestar de todas las personas a lo largo de su vida, en particular de las personas que viven en la pobreza.
- Mejorar las condiciones ambientales y reducir la emisión de desechos domésticos, industriales; así como otras amenazas para la salud dentro de los asentamientos humanos.
- Adoptar un enfoque integrado del suministro de servicios y políticas ambientales que son esenciales para la vida humana.
- Propiciar la creación de un entorno saludable que permita mantener viviendas adecuadas para todos y asentamientos humanos sostenibles para las generaciones actuales y las venideras.
- Prever la dotación y administración del recurso hídrico, para lograr un desarrollo sostenible, buscando satisfacer las necesidades humanas básicas de un suministro seguro de agua potable limpia y la dotación a las actividades agrícolas e industriales cruciales para el desarrollo económico y la seguridad alimentaria, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades de agua.

### **Sistemas sostenibles de transporte y comunicaciones**

Esta declaratoria hace énfasis en que los sistemas de transporte y comunicaciones son esenciales para el movimiento de mercancías, personas, información e ideas; así como para el acceso a los mercados, el empleo, las escuelas y el aprovechamiento de la tierra, tanto dentro de las ciudades, como entre éstas, así como en zonas rurales y dispersas.

El sector del transporte es un importante consumidor de energía no renovable, que por tanto contribuye demasiado a la contaminación y la congestión vial. Razón por la cual debe someterse a una política de ordenación y reestructuración, para reducir sus impactos ambientales y su ocupación en el territorio.

La ordenación del transporte debe llevarse a cabo, buscando que se logre el acceso adecuado de todos a los sitios de trabajo, la interacción social, el esparcimiento y facilite las actividades económicas, entre ellas la obtención de alimentos y la satisfacción de otras necesidades vitales.

### **Fomento de la capacidad y desarrollo institucional**

Una de las principales estrategias que plantea esta declaratoria es la habilitación, fomento de la capacidad y el desarrollo institucional, orientados a habilitar a todos los agentes clave, particularmente a las autoridades locales, el sector privado, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias, para que puedan desempeñar una función eficaz en la planificación y gestión de los asentamientos humanos.

La formulación de políticas y su aplicación por los gobiernos debe regirse bajo los principios de responsabilidad, transparencia, pero sobre todo una amplia participación pública.

La responsabilidad y la transparencia son imprescindibles para evitar la corrupción y garantizar que los recursos disponibles sean usados en beneficio de todas las personas. Es así, como cada gobierno debe garantizar el derecho de todos los miembros de su sociedad a participar activamente en los asuntos de la comunidad en que viven, además de garantizar y alentar la participación en la adopción de políticas, a todos los niveles.

### **Administración de los asentamientos humanos**

Esta política busca facilitar el fomento de la capacidad y el desarrollo institucional para el mejoramiento de la planificación y gestión de los asentamientos humanos.

Promoviendo políticas y programas integrados que permitan la capacitación, educación y desarrollo de los recursos humanos, teniendo en cuenta los intereses de la sociedad, contando con la participación de las autoridades locales y sus asociaciones y redes, así como de instituciones académicas, de investigación, capacitación y enseñanza, organizaciones de base comunitaria y el sector privado.

La tarea de lograr los objetivos de vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, frente a la creciente interacción económica mundial, requiere de la cooperación internacional de las instituciones públicas y privadas que realizan actividades de desarrollo de los asentamientos humanos, para compartir recursos, información y capacidad para resolver de manera más eficaz los problemas de los asentamientos humanos.

El objetivo principal de esta declaratoria fue principalmente dar seguimiento a lo que había sucedido en la Declaratoria Hábitat I, además de hacer énfasis ahora en la creación de vivienda adecuada para dar atención a las demandas de la población. Así como generar asentamientos humanos sostenibles, esto debido a que los acelerados procesos de crecimiento y expansión de la mancha urbana empezaron a generar procesos de irregularidad y degradación urbana.

#### **4.3.3. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)**

Considerada la segunda conferencia con mayor afluencia en la historia de la ONU (después de Hábitat I) (GR, 2016); Hábitat III fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible que tuvo lugar en Quito, Ecuador, del 17 al 20 octubre de 2016. En la cual convocó la ONU a los países miembros para intercambiar información que permita enfrentar el futuro de estos en temas de urbanización y desarrollo sostenible, además de reafirmar los compromisos que deben tener los gobiernos del mundo y asumir nuevos esquemas de planeación urbana más incluyentes y sostenibles.

Su principal propósito fue ser un espacio para que gobiernos locales, nacionales y regionales, organismos globales, agencias de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, academia, sector privado e instituciones de financiamiento, analizarán, debatieran e identificarán soluciones y propusieran políticas

con una visión que promoviera tres temas eje: el derecho a la ciudad, la igualdad de género y la inclusión social (GR, 2018a).

Este evento acogió a 167 países asistentes, 30 mil asistentes, 100 mil participantes y se integró de 4 reuniones regionales, 6 reuniones temáticas y 3 conferencias preparatorias (GR, 2016); por lo cual fue considerada la conferencia de las Naciones Unidas más inclusivas e innovadoras (ONU-Hábitat, 2017). Dentro de la cual fue planteada la Nueva Agenda Urbana, como un llamado de atención poderoso y bien intencionado para que todos los actores concurren en la vida de las ciudades y las metrópolis (GR, 2016).

El principal argumento en los discursos dentro de la conferencia fue, que, según las previsiones, la población urbana mundial prácticamente se duplicará para 2050, lo que hará de la urbanización una de las tendencias más transformadoras en el siglo XXI. Las poblaciones, las actividades económicas, las interacciones sociales y culturales, así como las repercusiones ambientales y humanitarias, se concentrarán cada vez más en las ciudades, lo cual planteara enormes problemas de sostenibilidad en materia de vivienda, infraestructura, servicios básicos, seguridad alimentaria, salud, educación, empleos decentes, seguridad y recursos naturales, entre otros (ONU-Hábitat, 2017).

Razón por la cual resultaba indispensable plantear y aprobar una nueva hoja de ruta para intervenir las ciudades los próximos 20 años, la cual fue presentada y conciliada durante el cierre de la Conferencia Hábitat III, bajo el nombre de Nueva Agenda Urbana<sup>24</sup> (GR, 2018b).

Cada una de éstas declaratorias planteó lo que podría entenderse como una agenda propia, a partir de la cual se planteaban objetivos, retos y estrategias para su cumplimiento.

<sup>24</sup> Su origen y creación se encuentra sustentado por un proceso preparatorio dentro del cual participaron Estados miembros, organizaciones intergubernamentales, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y más de 40 organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas.

#### 4.3.3.1 La Nueva Agenda Urbana (NAU)

Esta Nueva Agenda Urbana surgió a raíz de la necesidad de que la comunidad internacional replanteara la forma de hacer ciudad, mediante la consideración de elementos como los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos (ONU-Hábitat, 2017). Fue presentada por Joan Clos como una guía que la ONU proporcionaba a los Estados miembros de Naciones Unidas para guiar sus procesos urbanos, la cual planteaba cómo deberían evolucionar las ciudades para que sean entornos amigables para los seres humanos, seguros, sostenibles, resilientes a las amenazas naturales, inclusivos, compactos y saludables (GR,2018b).

Presenta un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades; estableciendo normas y principios para planificar, construir, desarrollar, gestionar y mejorar las zonas urbanas; donde se busca principalmente reconsiderar los beneficios de la articulación de la urbanización y el desarrollo. Además de ser el instrumento complementario a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 11, que plantea lograr ciudades y comunidades sostenibles (ONU-Hábitat, 2017).

Se integra de principios y compromisos a adquirir en materia urbana, a través de una visión de largo plazo. Se compone de 175 puntos y tres principios básicos: no dejar a nadie atrás (promoviendo la eliminación de la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones), mecanismos de economía urbana sostenible e inclusiva (promoviendo la regulación para combatir y prevenir la especulación de precios y la explotación de las tierras); y sostenibilidad ambiental (buscando aumentar la capacidad de resiliencia de las ciudades) (GR, 2016).

Mediante el desglose de cinco pilares principales de aplicación: políticas urbanas nacionales; legislación y normativas urbanas; planificación y diseño urbano; economía local y finanzas municipales e implementación local. Es un recurso para que se realice ese ideal común desde todos los niveles de gobierno (ONU-Hábitat, 2017).

Los temas en los que hace énfasis la NAU son los siguientes:

- Ciudades más compactas

Este es uno de los retos que la Nueva Agenda plantea, debido a que en los últimos 20 años las ciudades crecieron hasta cinco veces más que sus habitantes, es decir, se hicieron menos densas. Lo cual es un verdadero problema a la hora de abastecer a los ciudadanos de servicios ya que incrementa su costo. Aunado a que, si las ciudades son más compactas, y están bien planificadas requieren menos desplazamientos, lo que genera menos contaminación.

- Contra el cambio climático

Debido a que, según datos de Naciones Unidas, las ciudades solo ocupan un 2% de la superficie terrestre, pero generan más del 70% de los gases de efecto invernadero. Por lo cual la NAU desarrollara planteamientos para reducir el uso de los vehículos motorizados y fomentar el uso de la bicicleta y el transporte público.

- Espacio público

La mayor parte del suelo de las ciudades está destinado a la movilidad, lo que ha reducido el área destinada al espacio público. Que además de existir ser seguros, accesibles, amigables con las familias, que promuevan las interacciones sociales, la participación política y la expresión cultural.

- Lucha contra las desigualdades

Según el documento, las ciudades sostenibles tienen que mitigar la pobreza, las desigualdades, promover el crecimiento económico y la igualdad de género. La nueva

agenda recoge y está pensada para cumplir muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la ONU aprobó el año pasado.

- La necesidad de planeamiento

El planeamiento y el marco regulatorio es crucial en el crecimiento de las ciudades. “La urbanización es un proceso que no hay que incentivar, sino ordenar”, asegura Joan Clos. Quien además propone que los Estados deben redistribuir la riqueza que genera la urbanización, ya que “el sector privado no sabe hacer ciudades”. “El ritmo de crecimiento es en muchas ocasiones más rápido que la reacción política.

- Derecho a la ciudad

Está en el espíritu de toda la agenda urbana y se identifica a la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, que establece: “Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, raza, etnia u orientación política y religiosa, y preservando la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta carta” (GR,2018b).

### **Apartados de la NAU**

Esta nueva hoja de ruta plantea una estructura de seis apartados principalmente:

- El ideal común que deberá regirla.
- Los principios y compromisos adquiridos con su implementación.
- Llamamiento a la acción
- Los compromisos de transformación
- Los medios de aplicación; y
- El seguimiento.

Y dentro de cada uno de ellos, los principales puntos correspondientes para su atención.

### **El ideal común**

- Compartir el ideal de una ciudad para todos, mediante el concepto de “el derecho a la ciudad”.
- Imaginar ciudades y asentamientos humanos que:
  - a) Cumplen su función social, derecho a una vivienda adecuada, a un nivel de vida adecuado, acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad.
  - b) Alienten la participación, generando un sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes, la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad
  - c) Afronten los desafíos y aprovechan las oportunidades de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, presente y futuro, sacando los mejores frutos de la urbanización en aras de la transformación estructural, la alta productividad, las actividades con valor añadido y la eficiencia en el uso de los recursos.
  - d) Cumplan sus funciones territoriales más allá de los límites administrativos y actúen como centros e impulsores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado a todos los niveles.
  - e) Promuevan la planificación basada en la edad y el género e inversiones para una movilidad urbana sostenible.
  - f) Aprueben y pongan en práctica políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres,
  - g) Protejan, conserven, restablezcan y promuevan sus ecosistemas.

### **Principios y compromisos**

#### Principios

- Asegurar que nadie se quede atrás, lo que supone poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones.
- Asegurar el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas, aprovechando los beneficios que se derivan de la aglomeración resultante de una urbanización planificada, incluida la alta productividad, la competitividad y la innovación.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, promoviendo el uso de la energía no contaminante y el uso sostenible de la tierra y los recursos en el desarrollo urbano, protegiendo los ecosistemas y la diversidad biológica, entre otras cosas promoviendo la adopción de estilos de vida saludables en armonía con la naturaleza, alentando modalidades de consumo y producción sostenibles.

## Compromisos

- Trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano hacia la adopción de una Nueva Agenda Urbana que:
  - a) Reorientará la manera de planificar, financiar, desarrollar, administrar y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todos.
  - b) Reconocerá la función rectora de los Gobiernos nacionales, según proceda, en la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivas y eficaces y leyes para el desarrollo urbano sostenible, así como las contribuciones igualmente importantes de los gobiernos subnacionales y locales, de la sociedad civil y otros interesados pertinentes, de manera transparente y responsable.
  - c) Adoptará enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las personas.

Mediante el fortalecimiento de la gobernanza urbana, con instituciones sólidas y mecanismos que empoderen e incluyan a los interesados de las zonas urbanas, así como mecanismos de control adecuados, que faciliten una mayor previsibilidad y coherencia en los planes de desarrollo urbano para promover la inclusión social, un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y la protección del medio ambiente.

Así como la reactivación de la planificación y el diseño urbanos y territoriales integrados y a largo plazo, a fin de optimizar la dimensión espacial de la configuración urbana y poner en práctica los resultados positivos de la urbanización.

## Llamamiento a la acción

La Nueva Agenda Urbana es de alcance universal, participativo y centrado en las personas, protege el planeta, tiene un ideal a largo plazo y establece prioridades y medidas en los planos mundial, regional, nacional, subnacional y local que los Gobiernos y otros interesados pertinentes en todos los países pueden adoptar sobre la base de sus necesidades.

- Reconocer que, al aplicar la Nueva Agenda Urbana debería prestarse especial atención a los retos singulares y nuevos en materia de desarrollo urbano que enfrentan todos los países.
- Todos los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, en consonancia con las políticas y la legislación nacionales, a que revitalicen, fortalezcan y creen asociaciones, mejoren la coordinación y la cooperación para la aplicación efectiva de la Nueva Agenda Urbana y hagan realidad nuestro ideal común.
- Promover y hacer realidad el desarrollo urbano sostenible, y como una oportunidad histórica para aprovechar el papel clave de las ciudades y los asentamientos humanos como impulsores del desarrollo sostenible en un mundo cada vez más urbanizado.
- Dedicarse a aplicar la Nueva Agenda Urbana como instrumento clave para ayudar a los gobiernos nacionales, subnacionales y locales y a todos los interesados pertinentes a lograr el desarrollo urbano sostenible.

### **Compromisos de transformación**

Para aprovechar plenamente el potencial del desarrollo urbano sostenible, se formularon los siguientes compromisos de transformación mediante un cambio de paradigma urbano basado en las dimensiones integradas e indivisibles del desarrollo sostenible: la dimensión social, la dimensión económica y la dimensión ambiental.

- Reafirmar nuestra promesa de asegurar que nadie se quede atrás y nos comprometemos a promover el acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que puede ofrecer la urbanización.
- Promover el acceso equitativo y asequible a la infraestructura física y social básica sostenible para todos.
- Promover medidas adecuadas en las ciudades y los asentamientos humanos que faciliten el acceso de las personas con discapacidad.
- Promover la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad, incluidas calles, aceras y carriles para ciclistas, plazas, paseos marítimos, jardines y parques, que sean zonas multifuncionales para la interacción social y la inclusión, la salud y el bienestar humanos, el intercambio económico y la expresión cultural, y el diálogo entre una amplia diversidad de personas y culturas, y que estén diseñados y gestionados de manera tal que garanticen el desarrollo humano, construyan sociedades pacíficas, inclusivas y participativas, y promuevan la convivencia, la conectividad y la inclusión social.
- Aceptar la diversidad en las ciudades y los asentamientos humanos, a fortalecer la cohesión social.
- Promover el establecimiento de mecanismos institucionales, políticos, jurídicos y financieros en las ciudades y los asentamientos humanos a fin de ampliar las plataformas inclusivas, en consonancia con las políticas nacionales.

### Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos

- Reconocer que un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, capaz de ofrecer empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, es un elemento clave del desarrollo territorial y urbano sostenible, y que las ciudades y los asentamientos humanos deberían ser lugares que brinden las mismas oportunidades a todos, permitiendo de ese modo que las personas tengan una vida saludable, productiva, próspera y plena.
- Reconocer que la configuración urbana, la infraestructura y el diseño de edificios se cuentan entre los factores más importantes impulsores de la eficiencia de los costos y el uso de los recursos, a través de los beneficios de la economía de escala y la aglomeración y mediante el fomento de la eficiencia energética.
- Desarrollar economías urbanas dinámicas, sostenibles e inclusivas, aprovechando las posibilidades endógenas, las ventajas competitivas, el patrimonio cultural y los recursos locales.
- Alentar la interacción y la conectividad entre las zonas urbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la movilidad y el transporte sostenibles y las redes e infraestructura de tecnología y comunicaciones, sobre la base de instrumentos de planificación fundados en un enfoque urbano y territorial integrado.
- Alentar la formulación de estrategias de desarrollo espacial que tengan en cuenta, según corresponda, la necesidad de orientar la ampliación urbana dando prioridad a la renovación urbana.
- Promover la creación de espacios públicos seguros, integradores, accesibles, verdes y de calidad que fomenten el desarrollo social y económico, con el fin de aprovechar de manera sostenible su potencial para generar mayores valores sociales y económicos, entre otros, el valor de la propiedad, y facilitar la actividad empresarial y las inversiones públicas y privadas, así como las oportunidades de generar medios de subsistencia para todos.
- Generar y utilizar energía renovable y asequible y servicios e infraestructuras de transporte sostenibles y eficaces, en la medida de lo posible, de manera que se aprovechen las ventajas de la conectividad y se reduzcan los costos financieros, ambientales y de salud pública de la movilidad ineficiente.

### Desarrollo urbano resiliente y ambientalmente sostenible

- Lograr el desarrollo sostenible, y su papel fundamental en la economía mundial, la forma en que esas ciudades se planifican, se financian, se desarrollan, se construyen, se administran y se gestionan tiene repercusiones directas en la sostenibilidad y la resiliencia mucho más allá de las fronteras de las zonas urbanas.
- Facilitar la ordenación sostenible de los recursos naturales en las ciudades y los asentamientos humanos de una forma que proteja y mejore los ecosistemas urbanos y los servicios ambientales.
- Adoptar un enfoque de ciudades inteligentes en el que se aprovechen las oportunidades de la digitalización, las energías y las tecnologías no contaminantes.

- Promover la creación y el mantenimiento de redes bien conectadas y distribuidas de espacios públicos de calidad.
- Preservar y promover la función social y ecológica de las tierras, incluidas las zonas costeras que dan apoyo a las ciudades y los asentamientos humanos, y a fomentar soluciones basadas en los ecosistemas para garantizar pautas de consumo y producción sostenibles.
- Apoyar la prestación local de bienes y servicios básicos y a aprovechar la proximidad de los recursos.
- Fortalecer la gestión sostenible de los recursos, entre ellos la tierra, el agua (los océanos, los mares y los recursos de agua dulce), la energía, los materiales, los bosques y los alimentos, prestando especial atención a la gestión racional desde el punto de vista ambiental y la reducción al mínimo de todos los desechos.

### Planificación y gestión del desarrollo espacial urbano

- Aplicar una planificación integrada que se proponga conciliar las necesidades a corto plazo con los resultados deseados a largo plazo, por hacer flexibles nuestros planes, aprovechar las innovaciones tecnológicas.
- Apoyar la aplicación de políticas y planes de ordenación territorial integrados, policéntricos y equilibrados, alentando la cooperación y el apoyo recíproco entre ciudades y asentamientos humanos de diferentes escalas.
- Alentar la aplicación de políticas de planificación urbana y territorial, incluidos planes metropolitanos y entre ciudades y regiones, a fin de promover las sinergias e interacciones entre las zonas urbanas de todos los tamaños y su entorno periurbano y rural, promoveremos los mecanismos de cooperación intermunicipal.
- Fomentar las ampliaciones urbanas y las construcciones de relleno planificadas, dando prioridad a la renovación, la regeneración y la adaptación de las zonas urbanas, según sea necesario, incluida la mejora de los barrios marginales y los asentamientos informales, promoviendo enfoques integrados y participativos en los que intervengan todos los habitantes y los interesados pertinentes, y evitando la segregación espacial.
- Promover una ordenación territorial y urbana integrada, incluidas las ampliaciones urbanas planificadas sobre la base de los principios de equidad, el uso eficaz y sostenible de la tierra y los recursos naturales, la compacidad, el policentrismo, la conectividad y las densidades adecuadas y los múltiples usos del espacio, así como los usos sociales y económicos mixtos en las zonas construidas.
- Apoyar la aplicación de estrategias de planificación urbana, según proceda, que faciliten una mezcla social mediante el suministro de viviendas asequibles con acceso a espacios públicos y servicios básicos de calidad para todos.

## INFLUENCIA DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

- Apoyar la instauración de redes bien diseñadas de calles y otros espacios públicos seguros.
- Integrar consideraciones y medidas de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos en procesos de planificación y ordenación territorial y urbana en los que se tendrán en cuenta la edad y el género.
- Mejorar la capacidad para la planificación y el diseño urbanos y la prestación de formación a los planificadores urbanos a nivel nacional, subnacional y local.
- Promover el cumplimiento de los requisitos jurídicos mediante marcos de gestión sólidos e inclusivos e instituciones responsables que se ocupen del registro de la propiedad de la tierra y la gobernanza.
- Fomentar la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Elaboraremos y aplicaremos políticas de vivienda a todos los niveles en las que se incorpore la planificación participativa y se aplique el principio de subsidiariedad.
- Estudiar la posibilidad de aumentar las asignaciones de recursos financieros y humanos, según proceda, para mejorar y, en la medida de lo posible, prevenir el surgimiento de barrios marginales y asentamientos informales, con estrategias que vayan más allá de las mejoras físicas y ambientales para asegurar que los barrios marginales y los asentamientos informales se integren en las dimensiones social, económica, cultural y política de las ciudades.
- Promover la aplicación de programas de desarrollo urbano sostenible con estrategias centradas en las necesidades de vivienda y las de las personas, dando prioridad a planes de viviendas bien ubicadas y distribuidas a fin de evitar el levantamiento de núcleos de vivienda periféricos y aislados.
- Adoptar medidas para mejorar la seguridad vial y la integraremos en la planificación y el diseño de infraestructuras sostenibles de movilidad y transporte.
- Promover el acceso de todos a unos sistemas de transporte terrestre y marítimo y de movilidad urbana que sean seguros, asequibles, accesibles y sostenibles, mediante la integración de los planes de transporte y movilidad en las planificaciones urbanas y territoriales y la promoción de una amplia gama de opciones de transporte y movilidad.
  - a) Un crecimiento significativo de las infraestructuras de transporte público accesibles, seguras, eficientes, asequibles y sostenibles, así como opciones no motorizadas como la circulación peatonal y en bicicleta, a las que se dará prioridad frente al transporte motorizado privado.
  - b) Un "desarrollo orientado al tránsito" equitativo que reduzca al mínimo los desplazamientos.
  - c) Una planificación mejor y coordinada del transporte y el uso de la tierra, que permitiría reducir las necesidades de viaje y transporte y mejorar la conectividad entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales.
  - d) Conceptos de logística y planificación del transporte urbano de mercancías.
- Evaluar los beneficios generales de los sistemas de transporte urbano y metropolitano, incluidos los efectos en el medio ambiente, la economía, la cohesión social.

- Apoyare el desarrollo de esos mecanismos y marcos, sobre la base de políticas nacionales de movilidad y transporte urbano sostenibles.
- Apoyar una mejor coordinación entre el transporte y los departamentos de planificación urbana y territorial, en la comprensión mutua de los marcos normativos y de planificación, en los planos nacional, subnacional y local.
- Promover inversiones adecuadas en infraestructuras de protección accesibles y sostenibles y en sistemas de servicios de agua, saneamiento e higiene, aguas residuales, gestión de desechos sólidos, alcantarillado urbano, reducción de la contaminación del aire y gestión de aguas pluviales.
- Incluir la cultura como componente prioritario de planes y estrategias urbanos a la hora de aprobar los instrumentos de planificación, incluidos los planes maestros, las normas de parcelación, las normativas de construcción, las políticas de ordenación de las zonas costeras y las políticas de desarrollo estratégico que salvaguarden un amplio espectro de patrimonios culturales tangibles e intangibles y paisajes, y los protegeremos de los posibles efectos perturbadores del desarrollo urbano.
- Apoyar la movilización del patrimonio cultural para el desarrollo urbano sostenible y reconocemos su función como estímulo de la participación y la responsabilidad.
- Promoveremos el uso innovador y sostenible de monumentos y espacios arquitectónicos con la intención de crear valor por medio de restauraciones y adaptaciones respetuosas.

### Medios de aplicación

- Aumento de la cooperación internacional y las asociaciones entre todos los niveles de gobierno, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otros agentes.
- Reafirmar los compromisos sobre los medios de aplicación que figuran en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba.
- Alentar a ONU-Hábitat, otros programas y organismos de las Naciones Unidas y otros interesados, a que generen orientación empírica y práctica para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y la dimensión urbana de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Movilizar recursos endógenos y los ingresos generados mediante la captura de los beneficios de la urbanización.
- Apoyar el desarrollo de modelos verticales y horizontales de distribución de los recursos financieros para disminuir las desigualdades entre territorios subnacionales, dentro de los centros urbanos y entre las zonas urbanas y rurales, así como para promover el desarrollo territorial integrado y equilibrado.
- Apoyar la creación de marcos jurídicos y normativos sólidos para préstamos nacionales y municipales sostenibles que estén basados en una gestión de la deuda sostenible.

## Seguimiento

- Llevar a cabo un seguimiento y examen periódicos de la Nueva Agenda Urbana, a fin de asegurar la coherencia en los planos nacional, regional y mundial y de hacer un seguimiento de los avances. Teniendo en cuenta las contribuciones de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales y debería ser un proceso continuo, encaminado a crear y reforzar las asociaciones entre todos los interesados pertinentes y fomentar el intercambio de soluciones urbanas y el aprendizaje mutuo.
- Reconocer la importancia de los gobiernos locales como asociados activos en el proceso de seguimiento y examen de la Nueva Agenda Urbana en todos los niveles y los alentamos a que desarrollen, juntamente con los gobiernos nacionales y subnacionales, según proceda, mecanismos viables de seguimiento y examen en el plano local, incluso mediante asociaciones.
- Recalcar que el seguimiento y examen de la Nueva Agenda Urbana debe tener vínculos efectivos con el seguimiento y examen de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a fin de asegurar la coordinación y la coherencia en su aplicación.
- Reafirmar el papel y la experiencia de ONU-Hábitat, en el marco de su mandato, como centro de coordinación para la urbanización sostenible y los asentamientos humanos.
- Invitar a la Asamblea General a que solicite al Secretario General que, informe cada cuatro años sobre los progresos realizados en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y presente el primer informe en el septuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea.

Posterior al seguimiento debiera plantearse un análisis o evaluación de la implementación de la Agenda, que se base en las actividades de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, ONU-Hábitat, Debería basarse en procesos y plataformas existentes como el Foro Urbano Mundial convocado por ONU-Hábitat.

Otras de las acciones para evaluar su implementación serán, reforzar los esfuerzos de movilización mediante asociaciones, promociones y actividades de concienciación relacionadas con la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y, utilizando iniciativas ya existentes, como el Día Mundial del Hábitat y el Día Mundial de las Ciudades, con asociaciones de gobiernos subnacionales y locales representados en la Asamblea Mundial de Autoridades Locales y Regionales (ONU-Hábitat, 2017).

### Implementación de la NAU

La Nueva Agenda Urbana está cargada de buenas intenciones que prácticamente cualquiera la suscribiría. Cómo lograr sus objetivos es otro asunto mucho más complicado. en Hábitat III no se haya desarrollado un plan concreto para hacerlo. “Es una oportunidad perdida”, argumenta. Joan Clos reconoce que muchos países han solicitado una hoja de ruta concreta para cumplir con los objetivos que marca la agenda urbana. “ONU Hábitat elaborará un documento, pero la urbanización es un proceso social y quienes deben guiarla son los Estados”.

Una de las mesas redondas de alto nivel de Hábitat III estuvo dedicada a la implementación de la agenda. Algunas de las medidas concretas que allí se sugirieron fueron: aprovechar la experiencia de las buenas prácticas, establecer un mecanismo de seguimiento para que los países rindan cuentas anualmente del cumplimiento de los objetivos, coordinación de los distintos niveles administrativos, implicar a los ciudadanos en las metas para que colaboren a alcanzarlas y pidan cuentas a sus gobernantes (GR,2018b).

A partir de ello las regiones del mundo se comprometieron a desarrollar un Plan de Acción de implementación de esa Nueva Agenda Urbana.

Esta NAU se constituye como el proceso para transitar hacia un nuevo paradigma de la forma de concebir a las ciudades, de generadoras de conflictos a la solución de esos conflictos. Donde resulta imperante el papel de los gobiernos y las instituciones, para el impulso de este nuevo modelo.

Por tanto, para ser implementada dentro de los modelos urbanos vigentes es necesario realizar reformas en los marcos legales, institucionales y normativos.

#### 4.3.3.2 Plan de Acción Regional de la NAU en América Latina

El Plan de Acción Regional (PAR) para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036 elaborado por la CEPAL (2017), es una visión a 20 años de cómo se implementará la NAU en la región latinoamericana a partir de los lineamientos internacionales ajustándolos a nuestro contexto.

La elaboración de este documento fue coordinada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y el Foro de los Ministros y Máximas Autoridades del sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) en el marco de la colaboración para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe.

Este documento fue preparado para su presentación, discusión y difusión en la Conferencia de las Ciudades que se realizará del 2 al 6 de octubre de 2017 en la sede de la CEPAL en Santiago.

Este Plan de Acción Regional (PAR) es una propuesta regional basada en el marco global para la implementación de la Nueva Agenda Urbana, resultado principal de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, realizado en Quito, Ecuador en octubre 2016. La implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe es fundamental para el desarrollo de los países y para el futuro sostenible de la región.

El Plan de Acción Regional es una propuesta para que las ciudades y asentamientos humanos consoliden su condición para ser efectivamente “motores” del desarrollo sostenible.

Pero para ello la región requiere contar con formas, metodologías y herramientas para orientar la urbanización hacia ciudades sostenibles, resilientes, seguras e inclusivas, tomando en consideración las formas propias de crecimiento y desarrollo de las ciudades de la región, así como su forma propia de implementación a cada contexto nacional y subnacional.

### **Surgimiento del Plan de Acción Regional**

El Foro de los Ministros y Máximas Autoridades de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) reconoció la necesidad de un Plan de Acción Regional para la implementación regional de la NAU. Debido a que, durante Hábitat III, la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL explicitó el compromiso de CEPAL de apoyar a MINURVI en la implementación y el seguimiento de la NAU en la región y, específicamente, en la conformación de una plataforma-observatorio regional que dé seguimiento al desarrollo e implementación de la NAU y el PAR.

Teniendo como argumento que, dentro de la NAU, se destaca el rol de las organizaciones regionales, en particular de las Naciones Unidas como CEPAL y ONU-Hábitat, para fortalecer la coordinación de las estrategias del desarrollo urbano y territorial y los programas, aplicando un enfoque integrado para la urbanización sostenible, y así implementar la NAU.

Las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas ocupan una posición única para facilitar compromisos regionales de los Estados Miembros y gobiernos locales para posibilitar de esa forma el desarrollo de un Plan de Acción Regional y fomentar compromiso en la acción sub-regional, nacional y subnacional. El nivel regional proporciona un vínculo entre los marcos globales y las agendas nacionales y locales.

### Objetivos del Plan de Acción

El Plan de Acción Regional busca ser un marco estratégico y de referencia para las ciudades y asentamientos humanos de América Latina y el Caribe, como también una herramienta para promover la implementación de la NAU en ALC, capaz de orientar el desarrollo urbano y territorial a nivel nacional y subnacional. Busca ser un referente regional, que se ajusta y adapta a las condiciones y necesidades locales, al mismo tiempo, que establece sinergias con las agendas globales de desarrollo.

Entre sus objetivos generales, el PAR busca apoyar la consolidación de “ciudades y asentamientos humanos en donde todas las personas puedan ejercer en plenitud todos los derechos y libertades, condición indispensable para abatir rezagos estructurales que flagelan a la población de nuestros países y ciudades, como la pobreza, la inseguridad y violencia, la inequidad social y territorial, y la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático” como fue reconocido en la Declaración de Toluca, reunión preparatoria regional de Hábitat III.

Como propuesta estratégica regional, el PAR sirve para localizar y adaptar la NAU a la realidad y condiciones de América Latina y el Caribe: toma en cuenta las oportunidades y desafíos regionales que desprenden de la agenda global. El PAR establece los compromisos globales de la NAU como una plataforma que permite a los países de la región desarrollar respuestas e implementar acciones concretas alineadas y concordantes con los compromisos de la NAU.

El PAR desarrolla una aproximación propiamente regional del marco global para la implementación de la NAU. Tal como la NAU propicia un cambio de paradigma urbano, el PAR tiene el objetivo fundamental de producir un cambio estructural en el desarrollo sostenible hacia la igualdad. El PAR reconoce la necesidad de cambios importantes en muchas áreas de la planificación y gestión de las ciudades y asentamientos humanos para

lograr un desarrollo urbano sostenible, y busca relevar los elementos críticos para el proceso de transformación y cambio.

Hoy, más que nunca, la región requiere contar con formas, métodos y herramientas para orientar la urbanización hacia ciudades y asentamientos humanos sustentables.

Cabe destacar que el PAR ha sido diseñado como un documento holístico y transversal; sus propuestas para lograr el desarrollo urbano sostenible son integrales y comprehensivas.

## **Metodología de elaboración del PAR**

### **1. Proceso de elaboración**

El proceso de elaboración del PAR se ha desarrollado desde octubre del 2016, mediante la coordinación de la CEPAL, ONU-Hábitat y MINURV; analizando el documento resultante de la Reunión Regional para América Latina y el Caribe Hábitat III, en Toluca, México, las declaraciones de las reuniones temáticas previas a Hábitat III; así como la Agenda 2030 y los ODS.

### **Grupo de expertos**

La CEPAL y ONU-Hábitat convocaron un grupo de expertos en marzo de 2017, quienes participaron en una serie de reuniones, tanto grupales como bilaterales entre abril y agosto de 2017. Las reuniones permitieron generar instancias de diálogo crítico, intercambio y retroalimentación.

Más de 125 expertos de 15 países de la región participaron en las reuniones de expertos, de grupos de actores múltiples. Estos incluyeron ministerios de vivienda y desarrollo urbano, de planificación y de obras públicas de la región, gobiernos subnacionales y

locales, confederaciones municipales, ONG, institutos de investigación y universidades, bancos de desarrollo y sector privado, junto con expertos de la CEPAL y ONU-Hábitat.

El mensaje principal de las reuniones de expertos fue la necesidad de desarrollar un plan de acción regional que responda a las oportunidades y desafíos regionales, así como la importancia de contar con un PAR que permita consolidar las acciones estratégicas necesarias para avanzar en el cumplimiento del conjunto de las agendas globales relevantes.

### **El papel de la Conferencia de las Ciudades en la conformación del PAR**

Un año después de Hábitat III, la Conferencia se enfoca en la discusión y reflexión sobre los aspectos estratégicos y mecanismos de implementación de la NAU en ALC, atendiendo especialmente al Plan de Acción Regional.

Entre sus objetivos principales, la Conferencia busca reunir a los actores involucrados en la planificación y la gestión de las ciudades y del desarrollo urbano y territorial, para dialogar sobre los beneficios y compromisos de la implementación y el monitoreo del Plan de Acción Regional y la NAU en la región.

### **Desafíos y oportunidades evaluados en la región para la implementación del PAR (diagnóstico)**

El alto peso económico y poblacional de las ciudades en ALC hacen que la urbanización y el desarrollo urbano sean temas centrales del desarrollo sostenible de nuestros países. En ALC las ciudades y asentamientos centros urbanos concentran aproximadamente 80% de la población regional y generan cerca de dos tercios del producto interno bruto de los países de la región.

La importancia demográfica, económica, social y política de sus ciudades son determinantes en el desarrollo sostenible de la región.

CEPAL y ONU-Hábitat (2016) señalan en su reciente informe regional preparado para Hábitat III que el futuro sostenible de la región está estrechamente ligado a una urbanización sostenible, reconociendo patrones y desafíos urbanos mayores para la región en base de los cambios ocurridos en los últimos 20 años:

- La necesidad de una nueva agenda de desarrollo urbano sostenible.
- La existencia de una doble transición: urbana y demográfica.
- Nuevos patrones de producción, distribución y consumo en áreas urbanas.
- Un aumento de la vulnerabilidad.
- El reconocimiento de ciudad como un macro bien público.

El gran desafío de las últimas décadas ha sido el cómo gobernar ciudades y sistemas metropolitanos con poblaciones que pueden alcanzar millones de habitantes. La mancha urbana se expande, se internalizan las economías de aglomeración y de localización, pero se produce una serie de externalidades negativas.

Se hace evidente una mayor colaboración dentro y entre países de la región, de modo de desarrollar institucionalidad y capacidad de recopilación de datos urbanos.

## **Marco estratégico**

### **I. Acuerdos globales y agendas internacionales relevantes**

La implementación de la NAU en la región a través del Plan de Acción Regional tendrá un impacto positivo sobre una amplia gama de agendas globales, y contribuirá al logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de manera integrada, en que reforzará el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente al Objetivo 11 sobre ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

## II. Visión y misión para el desarrollo urbano sostenible en la región

### 1. Visión regional para las ciudades y asentamientos humanos

La visión regional busca expresar como queremos que sean las ciudades y asentamientos humanos de la región en el año 2036; ¿Dónde queremos llegar en los próximos 20 años? Imaginamos:

“Ciudades y asentamientos humanos de América Latina y el Caribe inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, reconocidos como macro-bienes públicos, creados por y para la ciudadanía, con igualdad de derechos y oportunidades, con diversidad socioeconómica y cultural, que fomenten la prosperidad y la calidad de vida para todos y se relacionen de manera sostenible con su entorno y su patrimonio cultural y natural”.

### 2. Misión regional

La implementación de la NAU se convierte en la misión regional, nacional y subnacional. Asimismo, las responsabilidades asumidas en la Declaración de Toluca.

## Principios rectores, resultados estratégicos y perspectivas transversales

### 1. Perspectivas transversales

El PAR asume un enfoque de los derechos humanos (CEPAL y ACNUDH, 2016) como base fundamental y transversal en la planificación urbana y el ordenamiento territorial, y en la implementación del PAR a las realidades de los países de la región, y a sus territorios y centros urbanos. Por tanto, la lectura del PAR debe contar con esta perspectiva transversal a todos sus principios rectores, sus resultados estratégicos y los procesos inherentes a la implementación de sus seis ejes de acción.

## 2. Principios rectores y resultados estratégicos (2016-2036)

El PAR está orientado por cuatro principios rectores: ciudades inclusivas, economías urbanas sostenibles e inclusivas, sostenibilidad ambiental urbana; y gobernanza efectiva y democrática. Los cuales serán descritos a continuación junto con los resultados estratégicos esperados.

Principio 1 Ciudades inclusivas: busca promover ciudades y asentamientos humanos libres de pobreza y desigualdad en todas sus formas y dimensiones.

Resultados estratégicos:

- El suelo urbano y la propiedad cumpliendo con su función social y ecológica,
- La garantía del derecho a una vivienda adecuada,
- El acceso universal y equitativo a la infraestructura física y social y los servicios urbanos de calidad y asequibles.
- Espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, ecológicos y de calidad.
- Una forma urbana y configuración espacial compacta que facilita la conectividad y la accesibilidad universal, promueve la integración socio espacial, el uso mixto del espacio urbano y la eficiencia en el uso de los recursos.
- Protección del patrimonio y las expresiones y diversidad cultural en los procesos de planificación y desarrollo urbano.

Principio 2: Economías urbanas sostenibles e inclusivas. Mediante procesos de urbanización bien gestionados garantizan el acceso equitativo a las oportunidades y recursos para todos los habitantes; la mejora de la productividad de las ciudades; y la contribución positiva de las economías urbanas al desarrollo nacional.

Resultados estratégicos:

- La garantía del acceso equitativo a los recursos, los servicios y las oportunidades económicas de la ciudad.
- Integración de la planificación urbana con la planificación regional y nacional de largo plazo,
- Regulación efectiva del suelo urbano, mediante instrumentos y mecanismos que previenen la especulación del suelo, garantizan su función económica y social, lo cual incluye la seguridad de tenencia.

- Facilitación de las actividades económicas en los territorios y sistemas de ciudades a través de una conectividad física y virtual.

Principio 3: Sostenibilidad ambiental urbana. Mediante procesos de planificación, patrones de desarrollo urbano y construcción de una ciudadanía consciente que impulsan la protección y el uso eficiente y sustentable de los recursos naturales y de los ecosistemas y sus servicios ambientales, fomentando la resiliencia frente a los impactos del cambio climático y los desastres.

Resultados estratégicos:

- Regulación del uso de suelo y la forma urbana para asegurar un uso sostenible y seguro, y la recuperación de ecosistemas y servicios ambientales.
- Reconocimiento de las dinámicas de interdependencia entre territorios urbanos y rurales e integración a los procesos de planificación.
- Preservación, conservación, restauración de los sistemas naturales y la biodiversidad en los ecosistemas de pertenencia de las áreas urbanas.
- Regulación y programas para evitar la construcción y ocupación en áreas de riesgo,
- Promoción de usos mixtos del suelo urbano para una urbanización más compacta y eficiente.

Principio 4: Gobernanza efectiva y democrática. A través de procesos de toma de decisión, y políticas públicas inclusivas y transparentes, capaces de responder a los desafíos que enfrenta por el territorio y de garantizar el cumplimiento de los derechos de todos y todas en la ciudad con una movilización efectiva de voluntades y compromisos.

Resultados estratégicos:

- Coordinación de los instrumentos y mecanismos de planificación, diseño, implementación y monitoreo y fiscalización.
- Procesos de inclusión en la formulación de políticas públicas y toma de decisión, haciéndolos participativos, colaborativos y transparentes. Se enmarcan dentro de una visión compartida y de largo plazo para la ciudad y el territorio.
- Prevención de segregación y desigualdad a través de los marcos institucionales.
- Logro de una visión de largo plazo a través de procesos de planificación, inversión y desarrollo integrados

y coordinados entre sectores para mejorar la eficiencia, efectividad y calidad de servicios.

- Instituciones, políticas, planes y programas públicos que garantizan el cumplimiento de los derechos y deberes de todos en la ciudad.

### Ejes de acción

Los seis ejes de acción y los objetivos estratégicos presentados a continuación representan los componentes fundamentales para implementar la NAU en ALC y así lograr ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

El éxito de los primeros cuatro ejes de acción (políticas nacionales urbanas, marcos legales urbanos, la planificación y diseño urbano y territorial, y el financiamiento de la urbanización) está estrechamente vinculado con una exitosa implementación a nivel local.

- Eje 1: Políticas nacionales urbanas
- Eje 2: Marcos legales urbanos
- Eje 3: Planificación urbana y territorial y diseño urbano integrado
- Eje 4: El financiamiento de la urbanización
- Eje 5: Implementación local
- Eje 6: Mecanismos de monitoreo, reporte y revisión (CEPAL, 2017).

### CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

La ONU surgió teniendo como objetivo principal promover la cooperación entre los gobiernos nacionales para resolver controversias y tratar asuntos de interés global. Siendo uno de sus principales propósitos "Promover el progreso social y elevar el nivel de vida", a partir del cual surgió el Programa ONU-Hábitat.

Este programa es el centro de coordinación de los temas de urbanización y asentamientos humanos dentro de la ONU, y tiene como objetivo principal promover la creación de asentamientos humanos y ciudades eficientes, bien planificadas y gobernadas; con

servicios básicos de agua, drenaje y energía eléctrica, vivienda, infraestructura y acceso universal a fuentes de empleo.

Mediante este Programa las naciones participantes generan una agenda, en la que se adoptan e implementan conceptos y temáticas globales con la finalidad de que impacten en el tema urbano global, para posteriormente ser implementados dentro de las agendas propias de cada país.

El mandato principal del Programa ONU-Hábitat se encuentra plasmado dentro de diversos documentos como es el caso de las declaratorias; que son consideradas los documentos de política internacional de largo plazo (cada 20 años) planteadas por el Programa ONU-Hábitat, donde se plasma la política global que deben seguir los países. Teniendo como antecedente el desmedido crecimiento urbano que estaban teniendo todos los países, principalmente los que estaban en proceso de desarrollo, fue que, la Asamblea General de la ONU convocó a la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) con la intención de buscar hacer frente a los retos en materia de asentamientos humanos.

Dentro de ésta declaratoria se advertía que la condición de los asentamientos humanos era un factor determinante de la calidad de vida.

Se planteaban los siguientes puntos:

- Planteaba la importancia de la comprensión y responsabilidad de los gobiernos tanto internacionales como nacionales.
- Elaborar instrumentos de planeación que desarrollen planteamientos de estrategias espaciales.
- Los gobiernos deben crear mecanismos e instituciones para la elaboración y aplicación de esas políticas de asentamientos humanos.
- Proponer la designación de un Órgano responsable de la formulación y ejecución de la política.

El junio de 1996, la Asamblea General de la ONU organizó la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en la ciudad de Estambul, Turquía;

con la finalidad de evaluar el progreso que habían tenido los países miembros en materia de asentamientos humanos y la lucha contra las cuestiones de urbanización, informadas desde la Declaración de Vancouver (Hábitat I) 20 años atrás.

Esta segunda declaración tuvo como objetivo principal buscar garantizar una vivienda adecuada para todos, además de generar los mecanismos para que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos. Para llevar a cabo esta línea de acción se debían desarrollar políticas y estrategias que fomenten el desarrollo de vivienda de tipo social principalmente, propuestas mediante programas de desarrollo nacional, generando mecanismos de financiamiento. Todo ello con la finalidad de apoyar la erradicación de la pobreza y promover la integración social.

Y para desarrollar asentamientos humanos sostenibles, se planteaba prestar especial atención a la creación de programas y políticas enfocados a minimizar la contaminación urbana producida principalmente por las carencias del suministro de agua, el saneamiento y los desagües de ésta misma, el mal tratamiento de los residuos sólidos, domésticos e industriales.

Para que los asentamientos humanos sean considerados sostenibles, es necesaria la creación de diversos mecanismos como: la dotación de un entorno más saludable que mejore las condiciones de vida de las personas; así como la reducción en las disparidades en su calidad de vida.

Dentro de la Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio se hizo hincapié nuevamente en lo ya planteado dentro de la Declaratoria Hábitat II, en que los seres humanos son el objetivo principal de la preocupación por promover un desarrollo sostenible, fue también dentro de ésta declaratoria donde se dio énfasis a explicar los motivos por los cuales la declaratoria de Hábitat II no había sido posible de implementar en su totalidad.

Hábitat III fue considerada la segunda conferencia con mayor afluencia en la historia de la ONU (después de Hábitat I) (GR, 2016); denominada la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible que tuvo lugar en Quito, Ecuador, del 17 al 20 octubre de 2016.

Dentro de la cual fue planteada la Nueva Agenda Urbana, como un llamado de atención poderoso y bien intencionado para que todos los actores concurren en la vida de las ciudades y las metrópolis (GR, 2016). La cual planteaba que resultaba indispensable plantear y aprobar una nueva hoja de ruta para intervenir las ciudades los próximos 20 años, la cual fue presentada y conciliada durante el cierre de la Conferencia Hábitat III, bajo el nombre de Nueva Agenda Urbana<sup>25</sup> (GR,2018b).

Esta Nueva Agenda Urbana surgió a raíz de la necesidad de que la comunidad internacional replanteara la forma de hacer ciudad, mediante la consideración de elementos como los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos (ONU-Hábitat, 2017). A partir de ella cada región desarrollo un plan de intervención para llevar a cabo la implementación de la NAU, para lo cual América Latina desarrolló el Plan de Acción Regional de la NAU en América Latina.

Fue elaborado por la CEPAL (2017), es una visión a 20 años de cómo se implementará la NAU en la región latinoamericana a partir de los lineamientos internacionales ajustándolos a nuestro contexto.

Este Plan de Acción Regional (PAR) es una propuesta regional basada en el marco global para la implementación de la Nueva Agenda Urbana, resultado principal de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible,

---

<sup>25</sup> Su origen y creación se encuentra sustentado por un proceso preparatorio dentro del cual participaron Estados miembros, organizaciones intergubernamentales, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y más de 40 organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas.

Hábitat III, realizado en Quito, Ecuador en octubre 2016. La implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe es fundamental para el desarrollo de los países y para el futuro sostenible de la región.

El Plan de Acción Regional es una propuesta para que las ciudades y asentamientos humanos consoliden su condición para ser efectivamente “motores” del desarrollo sostenible.

El siguiente esquema explica el lineamiento que han seguido las políticas internacionales de largo plazo denominadas declaratorias, y cuales han sido los temas eje de cada una de ellas, así como a partir de la última declaratoria fue implementado un plan de acción para su implementación a nivel regional en América Latina.

Esquema 6. Síntesis del capítulo 4



Fuente: Elaboración propia, con base en bibliografía consultada y citada en el desarrollo del capítulo.

Esquema 7. Línea del tiempo



Fuente: Elaboración propia, con base en bibliografía consultada y citada en el desarrollo del capítulo.

Después de analizar las políticas planteadas desde 1976 por la Organización de las Naciones Unidas, en su programa ONU-Hábitat, mediante sus declaratorias resaltando los temas de asentamientos humanos, planeación urbana y ordenamiento territorial. Y describir como a partir de la determinación de estas políticas, los países que participaron en la firma de dichos documentos buscaron alinearse a estos planteamientos mediante la implementación de las políticas Regionales y Nacionales adaptándolas a sus propios contextos, como lo hizo México, generando un impacto dentro de sus procesos de planeación urbana, dando paso a la institucionalización de dicho proceso como será descrito dentro del siguiente capítulo.

# CAPÍTULO 05



## IMPACTO DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO: ANÁLISIS DE 1976 A 2018

-PLAN DE ACCION DE MÉXICO FRENTE A  
HÁBITAT I Y HÁBITAT II

-PLAN DE ACCION DE MÉXICO FRENTE A  
HÁBITAT III Y LA NAU

- EL ESTADO DE MÉXICO Y SU ACTUAR  
FRENTE A LA NAU

### PALABRAS CLAVE:

MÉXICO

INSTITUCIONALIZACIÓN

ONU-HÁBITAT

NUEVA AGENDA URBANA

ASENTAMIENTOS HUMANOS

ESTADO DE MÉXICO

**CAPÍTULO 5: IMPACTO DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN LA PLANEACIÓN  
URBANA EN MÉXICO: ANÁLISIS DE 1976 A 2018**

**INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO**

El presente capítulo hace un análisis y descripción cronológica del proceso de implementación de las políticas internacionales de largo plazo (denominadas declaratorias), planteadas por el programa ONU-Hábitat en la planeación urbana en México.

Su objetivo es evaluar el proceso de institucionalización de la planeación urbana a través de la implementación de las declaratorias del programa ONU-Hábitat. Este proceso será desarrollado a partir de la identificar documentos que puedan plasmar cómo dicha política fue implementada en México, como es el caso de reporte, informes, acuerdos, entrevistas a informantes clave, declaratorias de ley, y demás documentos que puedan ser de utilidad; tratando de reflejar las siguientes variables: su impacto en el marco jurídico-normativo, su marco institucional, su marco instrumental y el marco operacional del tema urbano (asentamientos humanos).

La información descrita dentro del capítulo se estructura a partir de consultas bibliográficas, de memorias institucionales elaboradas por las propias instituciones creadas en México para atender el tema de la planeación urbana, y de estudiosos del mismo; aunque es importante aclarar que no existen suficientes fuentes que aborden el tema, o tenga documentada de manera formal la implementación de las políticas internacionales en el país y su impacto en el proceso de evolución en la planeación urbana; por lo cual el contenido del capítulo se complementó con la aplicación de “entrevistas a informantes clave”<sup>26</sup>, debido a que los actores denominados “informantes clave” fueron

---

<sup>26</sup> Ver Anexo 1: Entrevista a actores clave.

partícipes dentro de la institucionalización de la planeación urbana en México, la creación de instituciones y dependencias y la elaboración de instrumentos legales y normativos.

### 5.1 Plan de Acción de México frente a las declaratorias de Hábitat I y II

Como una de las líneas de la política de asentamientos humanos determinada dentro de la declaratoria de Hábitat I fue generar una política nacional de atención e intervención en materia de asentamientos humanos en la cual se debía plantear la creación de dependencias, organismos e instrumento legales y normativos, a lo cual nuestro país respondió con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976.

Fue así como se dio el proceso de formalización e institucionalización de la planeación urbana y la intervención en los asentamientos humanos del país, convirtiéndolos en el parteaguas del desarrollo y urbanismo en México. Surgiendo como resultado de tomar conciencia por la magnitud de los problemas que estaban ocasionando los procesos de urbanización, además de dar formalidad, validez jurídica y continuidad a las múltiples acciones emprendidas en los distintos ámbitos de gobierno para conducir los fenómenos relacionados con el desarrollo urbano. (Gutiérrez, 2018)

La LGAH tuvo como objetivos principales establecer la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para la fundación, la conservación, el mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y, finalmente definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las provisiones, los usos, las reservas, y los destinos del suelo. (SAHOP,1979)

Para hacer frente a los planteamientos de la declaratoria de Hábitat I, respecto a plantear un apolítica nacional de atención e intervención en materia de asentamientos humanos, México dio paso a un importante hito en su historia dando paso a la institucionalización de sus procesos de planeación urbana mediante la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y su formalización de intervención en el tema de los asentamientos humanos.

Uno de los objetivos principales de la LGAH fue además de regular los asentamientos humanos, establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de intervención institucional, proponiendo una acción planificadora integral para crear normatividad e instituciones en materia de asentamientos humanos.

Dicha acción fue llevada a cabo mediante la homologación de la legislación y la administración urbana en el país, expidiendo sus propias leyes locales de desarrollo urbano, alineadas a la LGAH.

La promulgación de la ley formó parte de un conjunto de acciones emprendidas por el gobierno del entonces presidente del país, Luis Echeverría, que tenían por objeto favorecer una acción planificada a nivel nacional, para lo cual fue necesaria la modificación de los artículos 27 definiendo las modalidades de la propiedad de la tierra, 73 que permitiera al Congreso de la Unión legislar en materia de asentamientos humanos y establece la concurrencia en los tres niveles de gobierno para crear normatividad en materia de asentamientos humanos, y del 115 de la Constitución como soporte y fundamento de las acciones urbanas iniciadas en esos años. (Gutiérrez, 2018)

El artículo 27 estableció el derecho del Estado para dictar las medidas necesarias y ordenar los asentamientos humanos; asimismo se instituyó el principio de concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno, con lo cual se homologaron la legislación y la administración urbana en el país. Aunque en algunos estados del país ya se contaba con ordenamientos jurídicos en la materia, en apego a lo señalado en la LGAH entre 1976 y 1977, las legislaturas de todos los estados de la república expidieron sus respectivas leyes

locales de desarrollo urbano, integrándose así la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México. (Gutiérrez, 2018)

A partir de dicha ley se decidió que todos los Estados de país debían crear sus propias leyes de asentamientos humanos, con el nombre que decidieran darle<sup>27</sup>. Para llevar a cabo dicha labor se integran comisiones de trabajo, a la batuta de la Secretaría de Presidencia para participar en ese nuevo proceso de institucionalización de la planeación.

Unos meses después de la expedición de la ley y dentro de un contexto de acelerada urbanización se decidió crear la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (por sus siglas SAHOP), misma que incorporó un amplio número de profesionistas formados en el campo del urbanismo y la planeación urbana tanto en México como en el extranjero; algunos de ellos provenientes del instituto AURIS del Estado de México, otros de ellos eran miembros anteriores de la ya enunciada SMP (Sociedad Mexicana de Planificadores). (Gutiérrez, 2018)

Fue esta misma Secretaría quien dio seguimiento al mandato de la LGAH respecto a crear la legislación estatal pertinente según lo considerara cada uno de los estados del país, integrándose así la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México. (Gutiérrez, 2018)

Por otro lado, de acuerdo con lo narrado por los actores clave entrevistados para el desarrollo de este capítulo, la SAHOP se encontraba conformada por las siguientes siete direcciones:

- Dirección de Planeación Territorial, quien elaboró el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los Planes de las Zonas Conurbadas (7 hasta ese momento) y los Planes de Zonas Metropolitanas<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Hasta este momento no contaban con oficinas de desarrollo urbano, mucho menos en los municipios.

<sup>28</sup> Labor encabezada por Jaime Luna Traill.

- La Dirección de Centros De Población<sup>29</sup>, que elaboró los Planes de Centro de Población; y posteriormente la metodología básica para hacer los Planes de Centro de Población constituidos en 4 fases: diagnóstico, estrategia, marco normativo, e instrumentos. Y fue bajo esta metodología que se hicieron todos los instrumentos de su tipo.
- La tercera dirección, era la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda; en esta se produjeron los programas sectoriales para vivienda, suelo, infraestructura y equipamiento; y así estaba dividida la dirección en estos 4 departamentos.

A esta dirección le correspondió publicar el Primer Plan Nacional de Vivienda, e hicieron un Programa Nacional de Suelo, además de crear las primeras normas de equipamiento publicadas por la SAHOP, retomadas después por la SEDUE y la SEDESOL.

- Dirección de Ecología<sup>30</sup>
- Dirección de Patrimonio Inmobiliario Federal
- Dirección de Agua Potable y Alcantarillado
- Dirección de Sitios y Monumentos de Patrimonio Histórico.

Para concretar la cartera de acciones que se propuso la SAHOP y de acuerdo con lo planteado por la LGAH, se creó el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano como instrumento aglutinador del conjunto de planes de desarrollo urbano previstos en la ley desde el nivel Nacional y hasta el municipal, incluidos los principales centros de población, con el objetivo común de alcanzar el desarrollo armónico e integral del país. Este propósito nacional fue uno de los mayores logros junto con la elaboración del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978. (Gutiérrez, 2018)

Como parte de las disposiciones de este instrumento, para 1981 las autoridades municipales del país dieron cuenta de la conclusión de 2,377 planes municipales de desarrollo urbano. (Aguilar, 1995)

---

<sup>29</sup> Encabezada por Roberto Eibenschutz Hartman.

<sup>30</sup> Dirigida por el arquitecto Manuel Ángel Sánchez de Carmona, y la primer Dirección en esta materia creada en el país.

Para construir los cimientos que hicieran posible la formulación de planes y su aplicación, se recurrió a una estrategia técnica con tres vertientes: la primera referida a la integración de un equipo profesional responsable, la segunda relativa a la creación de un centro SAHOP, en cada uno de los 31 estados de la república como órgano administrativo desconcentrado que, entre otras responsabilidades, tenía a su cargo la elaboración de los respectivos planes de desarrollo urbano, según lo establecido en el Sistema Nacional de Planeación. Y por su indiscutible influencia en la planeación urbana mexicana; la tercera vertiente se refirió al diseño metodológico desarrollado para homologar el proceso de elaboración, instrumentación y operacionalización de los planes. Que se refiere al manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano de centros de población, herramienta a través de la cual se proponían los pasos para elaborar estos instrumentos, la información básica requerida y las técnicas de representación gráfica y presentación de datos. (Gutiérrez, 2018)

El manual definió una estructura común para todos los planes del país, que se dividía en cinco niveles y que hasta el día de hoy es posible observar: niveles antecedentes, nivel normativo, nivel estratégico, nivel programático y de corresponsabilidad sectorial; y nivel instrumental.

Mediante este sistema metodológico común que tuvo como principal objeto homologar el lenguaje en materia de planeación urbana a nivel nacional. (Gutiérrez, 2018)

También se editó un gran número de guías y de manuales técnicos para la correcta realización de obras y proyectos diversos, así como valiosos documentos de apoyo y asesoría, entre los que destacan el glosario de términos sobre asentamientos humanos, desarrollo urbano en México, código de los asentamientos humanos, ¿qué son los asentamientos humanos?, desarrollo urbano municipal, entre otros. (Gutiérrez, 2018)

Se menciona la elaboración del “Sistema de Autoplaneación del Desarrollo Urbano Municipal”, el cual integraba en un paquete, los materiales e instrumentos necesarios para facilitar la elaboración de los 2,377 planes municipales de desarrollo urbano. De acuerdo con Aguilar (1995), los documentos que formaban parte de este paquete eran los siguientes:

- Guía para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
- Guía para poner en práctica dicho plan.
- Guía para la elaboración cartográfica del plan.
- Versión abreviada del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- Legislación básica sobre asentamientos humanos para fundamentar jurídicamente los planes.

En esta síntesis de hechos y situaciones, no hay duda de la trascendencia de los esfuerzos emprendidos por la SAHOP entre 1976 y 1982, en favor de la planeación urbana en México, particularmente desde la subsecretaría de Asentamientos Humanos. (Gutiérrez, 2018)

Una síntesis de los logros alcanzados en materia de planeación urbana hasta 1982 se encuentra integrada dentro de la memoria 1976-1982 creada por la SAHOP, en 1982. (SAHOP, 1982)

- Un sistema nacional de planeación del desarrollo urbano que armonizó las actividades relacionadas con el desarrollo urbano entre los diferentes niveles de gobierno.
- Un conjunto de planes de desarrollo urbano como la expresión legal y operativa de ese sistema: plan nacional de desarrollo urbano, 6 planes de ordenamiento de zonas conurbanas, 31 planes estatales de desarrollo urbano, 2377 planes municipales de desarrollo urbano, y 350 planes de centro de población.
- Una plataforma para realizar y ejecutar la planeación del desarrollo urbano: la Comisión Nacional del Desarrollo Urbano, las Comisiones de ordenamiento de Zonas Conurbadas y la comisión Intersectorial de Vivienda.
- Un lenguaje común y una metodología propia.
- Una tecnología que iba desde instrumentos simples y programáticos, hasta sistemas altamente perfeccionados e innovadores para su tiempo, de cartografía e informática.
- Un valioso equipo profesional.
- Una política que procuró modificar la inercia del crecimiento urbano del país.

### Iniciativas aisladas difusión y formación

No solo la SAHOP, a través de su equipo de profesionales y su programa editorial, se encargaría de generar y difundir las ideas forjadas en esos años en materia de planeación urbana, pues, en este contexto, también destacó la SMP, que, además de estar involucrada en estas actividades, participó en las discusiones previas y posteriores a la Conferencia de Naciones Unidas, celebrada en Vancouver en 1976, donde México asumió internacionalmente el compromiso de incluir en la agenda gubernamental temas seleccionados con los asentamientos humanos.

Desde de 1976, la SMP promovió la realización de mesas redondas, congresos, seminarios, conferencias y reuniones a nivel nacional e internacional, en donde se discutieron diversos temas relacionados con los asentamientos humanos en un marco de referencia para la acción desde la perspectiva mexicana, lo cual junto con las actividades permanentes de difusión en el boletín mensual y en la revista planificación, tuvieron como finalidad la promoción y la aplicación del conocimiento en esta materia. (Gutiérrez, 2018)

Con este objetivo de institucionalizar la planeación urbana en el país, favoreciendo la acción planificadora a nivel nacional y establecer concurrencia entre los tres niveles de gobierno homologando el proceso legislativo y administrativo en materia urbana, fue que se creó la SAHOP como una Secretaría a nivel federal que llevaría a cabo toda la carpeta de acciones (como las antes mencionadas) para dar cumplimiento y seguimiento a los planteamientos de la política internacional a la cual el país se había comprometido.

Fue así como otra de las actividades de la SAHOP fue la creación del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo, como instrumento aglutinador del conjunto de planes de desarrollo urbano previstos en la ley desde el nivel nacional hasta el municipal; además de la creación del manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano de centros de población, como el instrumento metodológico que homologaría la forma de hacer planeación.

A partir de 1976 influyó notablemente la formación de profesionales a nivel licenciatura en el ramo del urbanismo y los asentamientos humanos.

La institucionalización de la planeación urbana en nuestro país favoreció múltiples iniciativas jurídico-normativas que hasta ahora no han sido superadas porque la evidencia demuestra que el modelo SAHOP continua vigente. (Gutiérrez, 2018)

Esta experiencia fue condicionada progresivamente por las prioridades del desarrollo nacional. Debido a que, durante los años cuarenta la planeación urbana en nuestro país estuvo supeditada a las variables económicas en e contexto de la industrialización nacional. (Gutiérrez, 2018)

La SAHOP desaparece en 1982, y sus atribuciones fueron retomadas por la Secretaria de Desarrollo [Urbano y Ecología (SEDUE) sin reportar ejercicios que pudieran reemplazar los logros alcanzados por su antecesora. La SEDUE operó durante los siguientes diez años, hasta que en 1992 fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dependencia orientada a promover una nueva política de combate a la pobreza, relegando el tema del desarrollo urbano. (Gutiérrez, 2018)

A pesar de que la institucionalidad para el desarrollo nacional se debilitaba paulatinamente, también en los años noventa se modificó el artículo 115 constitucional que otorgaba al municipio nuevas atribuciones que fortalecían la acción local en materia de desarrollo urbano, lo cual se concentraría en las modificaciones a la LGAH en 1993, además que la nueva ley vinculaba explícitamente la cuestión urbana con el equilibrio ecológico y la protección ambiental. (Gutiérrez, 2018)

También en esos años se promueve la reforma urbana, cuya esencia fue atender las causas y los efectos de la urbanización para elevar la calidad de vida de la población. En 1992, la SEDESOL diseño y puso en marcha el "programa de 100 ciudades" como una estrategia

federal orientada al fortalecimiento de ciudades medias (Gutiérrez, 2018). Dentro de este programa fueron seleccionadas 66 ciudades en el país (Toluca entre ellas) buscando potencializar aquellas que mediante la construcción de diversos proyectos como la construcción de aeropuertos, hospitales de tercer nivel, equipamientos de educación superior, la determinación de reservas territoriales, además de establecer los Certificados de Promoción Fiscal para apoyar las actividades industriales, condonando impuestos (ISR e IVA), programas de vivienda, agua potable y demás proyectos que pudieran potencializarse; todos ellos con créditos del BID y Banco Mundial.

Aun con acciones como la implementación de este programa, México no contaría con las mismas capacidades institucionales para hacer frente a los desafíos urbanos presentes en esa época, viéndose reflejado en la ineficiencia de los ejercicios de planeación, fueron relegadas las cuestiones territoriales, con ello se dio la muerte de la institucionalización de la planeación territorial. (Gutiérrez, 2018)

Iracheta (2013) coincide en que el periodo de los años noventa el Estado fue desmantelado debilitando su función planificadora del territorio, y que a partir del año 2000 "se llegó al límite de la marginación de la política territorial". (Gutiérrez, 2018)

Situados en un contexto de debilitamiento de la planeación en México hacia el fin de Siglo, se divierte que los programas sociales promovidos por el gobierno federal anularon por completo las iniciativas, programas y acciones de desarrollo urbano. Garza (2003). Por su parte, la SEDESOL tuvo como iniciativa actualizar después de más de 25 años el manual elaborado por la SAHOP, siendo este un largo periodo en el que no se implementó ninguna directriz metodológica.

A través de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo, publicó en 2007 un conjunto de guías metodológicas que tuvieron como propósito apoyar a las autoridades locales en

la formulación y actualización de sus leyes y planes o programas de desarrollo urbano en sus diferentes ámbitos territoriales:

- Ley Estatal de Desarrollo Urbano,
- Plan o Programa Estatal de Desarrollo Urbano,
- Plan o Programa de Ordenación de Zona Metropolitana o Conurbada,
- Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano,
- Plan o Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población,
- Plan o Programa Parcial de Centro Histórico,
- Plan o Programa Parcial de Crecimiento,
- Plan o Programa Parcial de Puerto Fronterizo,
- Plan de Mejoramiento Barrial.

Después de casi dos décadas de ausencia federal en materia de desarrollo urbano, en 2013, buscando recuperar la rectoría del territorio, es que se crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), como instancia responsable de la política nacional urbana y de vivienda. Sus acciones se han caracterizado por estar desvinculadas de los instrumentos y las normas de desarrollo urbano de los tres niveles de gobierno, lo cual ha provocado, entre otros efectos, el surgimiento de grandes áreas habitacionales alejadas de los centros urbanos consolidados y las fuentes de trabajo, y ha agudizado la dispersión y la fragmentación de la ciudad. (Gutiérrez, 2018)

## 5.2 Plan de Acción México frente a la NAU

Previo a Hábitat III México implementó una serie de acciones para estar preparado para asistir a dicho evento y estar en la talla de otros países del mundo. Algunas de estas acciones fueron:

- Conformar un Comité Nacional Preparatorio (con más de 40 expertos)
- Preparar un Reporte Nacional Hábitat III que plantea un diagnóstico del seguimiento que dio a Hábitat II y cómo pretende incursionar a Hábitat III.
- Llevar a cabo 30 foros estatales en pro el Derecho a la Ciudad.
- Desarrollar una serie de mesas de diálogos con grupos estratégicos.
- Participar como anfitrión de dos reuniones preparatorias: una temática sobre financiamiento y la

regional sobre América Latina y el Caribe.

- Fungir como co-facilitador en la redacción de la Declaración de Quito.

Dentro del documento denominado México en Hábitat elaborado por el Gobierno de la República (GR, 2016) se describe que la participación de México dentro de la Conferencia de las Naciones Unidas Hábitat III, fue de amplio compromiso y con hechos concretos, una amplia participación de la sociedad civil y de expertos de la academia para posicionar a nuestro país en la Nueva Agenda Urbana.

Entendiendo y trabajando para hacer ver que, para México, el Siglo XXI es el siglo de la Reforma Urbana, debido a que el país está trabajando para trabajar en acciones que reflejen una nueva forma de hacer ciudad, como fue el caso de la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano en 2013, destinada al desarrollo urbano y territorial; la aprobación por el Poder Legislativo de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; con nuevos principios como el Derecho a la Ciudad, así como mejores instrumentos para la planeación, la prevención de riesgos, la coordinación metropolitana y el ordenamiento del territorio.

### **Ejes de México en la Nueva Agenda Urbana**

Para dar atención a la Nueva Agenda urbana México planteó siete ejes para conducir la Política Nacional de Desarrollo Urbano y cuatro ejes transversales:

<b>EJES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vivienda para construir ciudades</li> <li>- Desarrollo regional para combatir la desigualdad</li> <li>- Un nuevo marco legal para la gobernanza de las metrópolis</li> <li>- Construcción de ciudades compactas y productivas</li> <li>- Gestión eficiente del suelo con nuevas tecnologías y transparente para brindar seguridad jurídica</li> <li>- Promoción de una nueva cultura del espacio público y la movilidad</li> <li>- Ciudades sostenibles para ciudad nuestro entorno y resilientes ante los desastres naturales</li> </ul>	<b>EJES TRANSVERSALES</b>	Derecho a la ciudad Igualdad de género Accesibilidad universal Inclusión urbana
-------------	--	---------------------------	--

Fuente: Gobierno de la República, SEDATU, ONU-Hábitat III

La entonces directora de la SEDATU, Rosario Robles fungió como jefa de la Delegación Mexicana en Hábitat III y participó en la reunión plenaria inaugural donde refrendó el compromiso pleno de México con la Nueva Agenda Urbana y el reto de transformar la vida de las personas que viven en las ciudades de la República Mexicana. Impulsó tres principios transversales que se incorporaron en el documento final de la Conferencia: Derecho a la Ciudad, Igualdad de Género y Accesibilidad Universal.

Haciendo énfasis en el tema de la inclusión y prosperidad urbana, México advirtió que uno de los mayores retos de la implementación de la Nueva Agenda Urbana es cortar las brechas de desigualdad, integrar al desarrollo a quienes más lo necesitan y enfatizó que el desarrollo urbano no debe ser una fábrica de exclusión sino una plataforma para la inclusión social.

México participó en el primer diálogo de Hábitat III: Derecho a la Ciudad y Ciudades para Todos. Donde se destacó el concepto de la ciudad como un bien público, manifestando que para ejercer el Derecho a la Ciudad se necesita la participación democrática, generar los mecanismos de participación ciudadana y poner a las personas en el centro del diseño y la planeación de las ciudades.

### **Delegación de México participantes en Hábitat III**

114 delegados representando a: gobiernos federales y estatales, poder legislativo, presidentes municipales, regidores, universidades, jóvenes; y organizaciones de la sociedad civil.

### Contextualización del evento

Seis días de actividades de la Conferencia, Del 15 al 20 de octubre se realizaron más de 30 reuniones de trabajo en las que participaron funcionarios del gobierno mexicano y de otros países, organizaciones civiles, jóvenes y académicos, para tratar diversos temas de igualdad de género, desarrollo sustentable, resiliencia, ordenamiento territorial, urbanismo, espacios públicos, entre otros (GR, 2016).

La SEDATU participa de manera activa en Hábitat III, al trazar una ruta hacia una Nueva Agenda Urbana para los próximos 20 años, basada en una visión innovadora de tener ciudades incluyentes, seguras y sustentables encuentren eco en la reunión de “Hábitat III” para su implementación. Cabe destacar que la SEDATU preside la Secretaría General del Grupo de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo de América Latina y El Caribe (MINURVI), incidiendo en la agenda de desarrollo urbano y vivienda de la región de cara a Hábitat III (GR, 2018a).

México y la SEDATU como organismo representante de la participación del país hicieron demasiado énfasis en el acontecimiento de Hábitat III y los eventos previos y posteriores que de ellos derivaron, pero en la realidad fue muy poca relevancia la que dicho acontecimiento tuvo para nuestro país. Ya que, si bien a la par de la declaratoria se modificó la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano incluyendo el tema del “derecho a la ciudad” abordado dentro de la declaratoria, poca fue la transformación que se dio en dicho documento.

### 5.3 El Estado de México y su actuar frente a la NAU

Como se mencionó en párrafos anteriores el Estado de México fue sede de la reunión regional para América Latina y el Caribe rumbo a Hábitat III, aunque a pesar de ello no existe

un precedente de actuación según lo analizado, acordado y pasmado dentro de dicha reunión.

La importancia global que tuvo dicho evento no tuvo trascendencia en el desarrollo urbano del Estado, muchos fueron los temas discutidos y los participantes de gobiernos, instituciones, organizaciones y ciudadanos en general, pero muy poco el provecho y lección aprendida de este evento. La única acción llevada a cabo por el Estado en referencia la política internacional de la NAU y los ODS, fue llevar a cabo el 22 de enero de 2018 la firma de un Convenio específico de contribución entre el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) del Estado Libre y Soberano de México de los Estados Unidos Mexicanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para el desarrollo del proyecto "Asesora y cooperación técnica del "PNUD", para la integración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 y de los programas que de aquél deriven".

Entendiendo dicho convenio como un acuerdo de asesoría y cooperación técnica en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 2017-2023, basando dicho proceso en la metodología publicada en el periódico oficial de fecha 30 de octubre de 2017, cuyo objetivo planteado es orienta dicho instrumento al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y la gestión por resultados para el desarrollo de un apolítica de largo plazo. A dicho proceso se le reconoce la apertura de participación social que se abrió dentro de la consulta ciudadana llevada a cabo del 27 de noviembre al 6 de diciembre a través de eventos denominados "dialogo social" llevados a cabo en los municipio de Ixtlahuaca, Toluca, Tlalnepantla, Ecatepec e Ixtapan de la Sal donde a partir de la participación en mesas de dialogo se pudo reunir a más de 5,000 personas<sup>31</sup>, además de la participación en línea mediante el envío de ponencias opiniones y comentarios.

---

<sup>31</sup> Aunque dicha representatividad no resulta nada relevante, respecto a la población total del Estado.

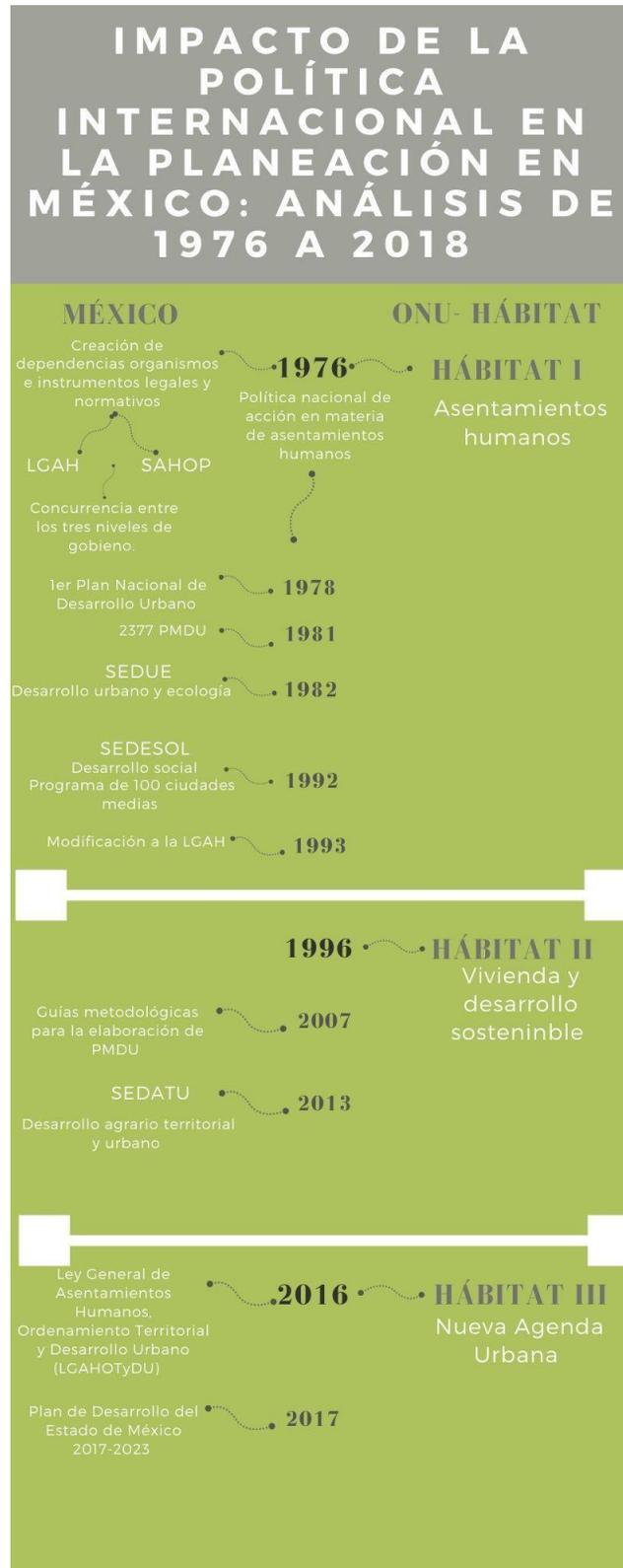
El proceso se vio materializado con la publicación del PDEM 2017-2023, mismo que fue presentado como pionero y referente de planeación en México, por ser

“el primer Plan a nivel nacional alineado en su totalidad a la Agenda 2030 desde su concepción metodológica hasta su formulación, además de los mecanismos previstos para su monitoreo y evaluación. En él se concentran las bases para la elaboración de los programas sectoriales, especiales y regionales que delinearán de manera más puntual y detallada los pasos para el cumplimiento de los objetivos establecidos, así como los planes específicos de inversión que permitirán realizar la proyección de los recursos financieros. Este esfuerzo colectivo plasma los retos y desafíos de la agenda gubernamental con un profundo sentido de responsabilidad y con el compromiso de lograr un desarrollo democrático”<sup>32</sup>.

México ha tenido ligeras transformaciones respecto a la política de implementación de la NAU dentro de la Declaratoria de Hábitat III. Si bien le dio importancia nuevamente a la creación de una Secretaría que se enfoque nuevamente en el tema del Desarrollo urbano (la SEDATU) y transformaciones legislativas con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, no se podría decir a ciencia cierta que se cuente con una nueva hoja de ruta para transitar a una transformación en las ciudades, como lo solicita la política internacional, para ello resulta indispensable UN COMPLETO CAMBIO DE PARADIGMA, COMO EL QUE FUE PLANTEADO EN EL AÑO DE 1976 cuando se hicieron cambios de origen en el marco, teórico, institucional, legislativo y aplicativo de la forma de hacer ciudad.

<sup>32</sup> Texto disponible en el sitio oficial del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado De México (COPLADEM) disponible en: [http://copladem.edomex.gob.mx/plan\\_estatal\\_desarrollo\\_2017\\_2023](http://copladem.edomex.gob.mx/plan_estatal_desarrollo_2017_2023)

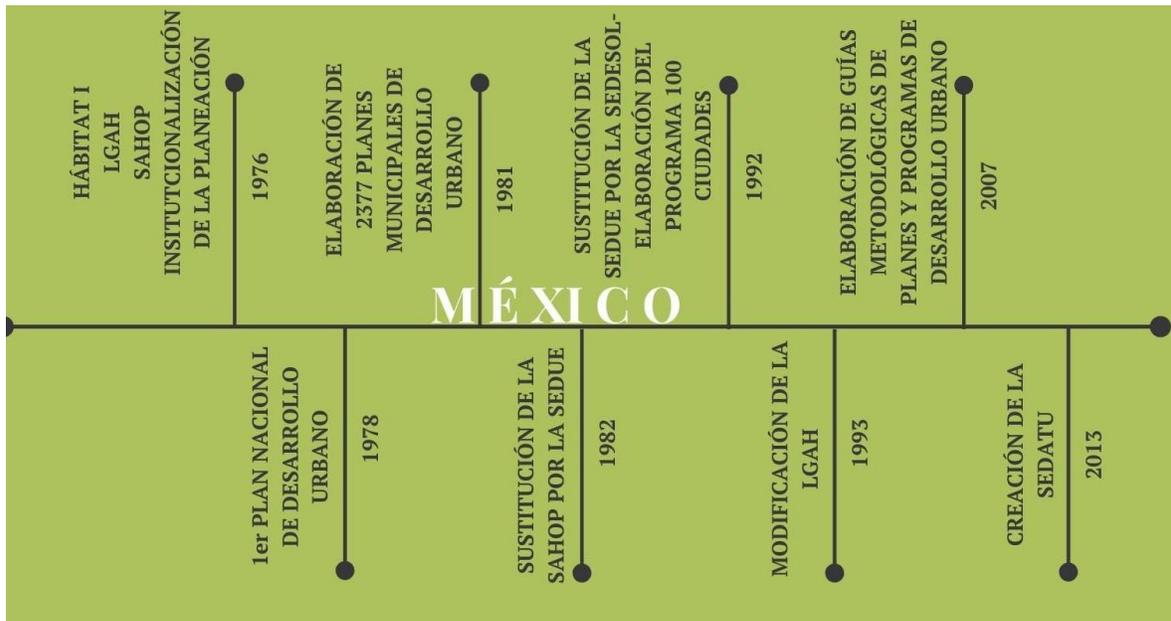
Esquema 8. Síntesis del capítulo 5



Fuente: Elaboración propia, con base en bibliografía consultada y citada en el desarrollo del capítulo.

# INFLUENCIA DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

Esquema 9. Línea del tiempo



Fuente: Elaboración propia, con base en bibliografía consultada y citada en el desarrollo del capítulo.

## CONCLUSIONES GENERALES

En función de las pretensiones de la presente investigación doctoral y el objetivo planteado para la misma, respecto a analizar la influencia de la política internacional en la planeación urbana en México, con la finalidad de conocer su proceso de transformación y los principales momentos de coyuntura, que permitan explicar el estado actual de la planeación urbana; se puede concluir que este fue cumplido en su totalidad, llegando a comprender el proceso de surgimiento y evolución de la planeación urbana en México, su transición a ser un proceso institucionalizado y los principales instrumentos y dependencias que fueron creadas para su implementación.

Para ello fue planteada una hipótesis que buscaba validar o refutar el argumento de que a inicios de los años noventa México fue perdiendo linealidad con las políticas públicas implementadas por los organismos internacionales para América Latina, lo cual se vio reflejado en la falta de una nueva concepción de la planeación, el debilitamiento de sus instituciones e instrumentos y la falta de reestructuración y cumplimiento de su normatividad. La cual fue comprobada y validada dentro del desarrollo de los capítulos, al constatar que México siempre tuvo una participación constante dentro del planteamiento, elaboración y formalización de aplicación de dichas políticas en materia de planeación urbana, primero desde la perspectiva del desarrollo económico mediante la CEPAL y posteriormente dentro de los planteamientos del programa ONU-Hábitat.

Los objetivos específicos planteados para la investigación fueron cumplidos dentro del desarrollo de los capítulos de la investigación. El primero de ellos enfocado en comprender y analizar la primera teoría implementada para la región de América Latina, así como los acontecimientos contextuales que dieron origen a la misma; fue cumplido dentro del capítulo 1 y 2 de la presente investigación. Logrando comprender la forma en que una postura teórica fue el punto de partida dentro de la región latinoamericana para desarrollar los primeros planteamientos teóricos específicos que pudieran contextualizar y atender las peculiaridades del desarrollo de la región, desde una perspectiva económica.

El segundo objetivo estuvo enfocado en analizar y sintetizar de manera cronológico-contextual el génesis de la planeación en América Latina de 1920 a 1976, con la finalidad de conocer sus etapas de transición como eje de desarrollo y como instrumento territorializado, con el propósito de distinguir y analizar los contextos y acontecimientos que dieron pie a dicha transición y como de forma paralela fueron impactando en el contexto económico, político, urbano y social en México. El cual fue desarrollado dentro del capítulo 3, llegando a concluir que existieron grandes aportes a las primeras intervenciones en materia de planeación en el país, así como un importante ímpetu por algunos actores clave, como el arquitecto Carlos Contreras por traer a México las visiones de planeación que se estaban implementando en otros países del mundo, así como ejercicios ejemplo de instrumentos de aplicación de esta, como lo fue el Plan Director.

El tercer objetivo buscaba comprender y analizar las políticas de planeación planteadas por el programa ONU-Hábitat para América Latina con el propósito de precisar sus principales ejes y directrices en materia de asentamientos humanos y la forma en que la región latinoamericana la formalizó en una política regional, lo cual fue desarrollado dentro del capítulo 4 y llegó a ordenar y describir los grande ejes de la política destacando los aspectos correspondientes al tema de los asentamientos humanos y la planeación urbana, dando seguimiento a la transición de estos lineamientos a partir de las siguientes declaratorias para posteriormente describir el alineamiento que le dio la región latinoamericana a dichas políticas. El desarrollo de este objetivo permitió reconocer que la política internacional siempre ha ido adelante en la renovación de nuevos planteamientos en materia de asentamientos humanos y planeación urbana, mediante la determinación de líneas propositivas y de actuación de estas nuevas visiones, donde los planteamientos si bien tienden a ser generalizados, están desarrollados para ser ajustados a los contextos locales de todos los países del mundo.

Finalmente dentro del objetivo 5 se analizó el impacto de la política internacional del programa ONU-Hábitat en la planeación urbana en México, mediante la implementación

de sus declaratorias, donde se llegó a comprobar el debilitamiento en la participación de México dentro de dichos acontecimientos, debido a que, dentro de la declaratoria Hábitat I se dio una euforia muy positiva por participar dentro de la firma de la declaratoria pero sobre todo en buscar alinearse a los planteamientos que ésta determinaba.

Acontecimiento que formalmente dio pie a la institucionalización de la planeación urbana en México, esto debido a que en dicho periodo México generó toda una estructura administrativa, jurídica normativa e instrumental, buscando dar atención específica al tema de los asentamientos humanos como lo determinaba la declaratoria, posteriormente dicha linealidad se fue perdiendo con la segunda declaratoria Hábitat II.

Debido a que si bien México participó en la firma de los acuerdos planteados no dio el mismo énfasis a su implementación y seguimiento, perdiéndose en ese seguimiento que determinaba la política internacional y desarrollando acciones mediáticas que lo hicieron perder vanguardia con lo que plasmaban las nuevas líneas internacionales.

Fue hasta 2016 con el acontecimiento de la tercera declaratoria Hábitat III que se llevaron a cabo acciones previas el país como retomar la institucionalización de la planeación urbana mediante la conformación de una nueva Secretaría que atendiera de manera puntual el tema de la planeación urbana y la ordenación del territorio, entre otras acciones, la SEDATU; y posterior a la declaratoria la implementación de acciones mediáticas como pequeñas modificaciones al marco jurídico y normativo para ajustarlo a los nuevos planteamientos conceptuales planteados por la política internacional, pero no así intervenciones profundas y cambios de paradigma como lo plasmaba la declaratoria.

## CONCLUSIONES TEMÁTICAS

### Institucionalización

El periodo de 1970 a 1976 se caracterizó por la multiplicación de las acciones urbano-regionales en el país, por un marcado interés del gobierno por sentar las bases jurídicas

para su intervención en el ámbito territorial. Esta iniciativa se concretó con la expedición de diversos ordenamientos y la creación de diferentes instancias vinculadas con el desarrollo urbano.

La expedición de la LGAH y la creación de la SAHOP son consideradas las más importantes iniciativas y constituyen un hito en la historia de la planeación urbana en México. Esta coyuntura definió el rumbo de la política urbana nacional durante los años siguientes, razón por la cual resulta indiscutible la influencia de la SAHOP en la concepción y práctica de la planeación urbana mexicana y tal vez una de sus principales aportaciones, desde la perspectiva metodológica fue el "Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano de centros de población", considerado como el instrumento que permitió homologar el proceso de elaboración, instrumentación y operación de los planes del país.

De la SAHOP destacan acciones como la elaboración del Sistema Nacional de Planeación del desarrollo urbano, armonizando dicha actividad entre los diferentes niveles de gobierno, con un conjunto de planes de desarrollo urbano como la expresión legal y operativa de ese sistema, además de un lenguaje común asociado con una metodología propia.

Sin embargo, a finales del Siglo pasado las evidencias reflejaban un deslizamiento negativo de la política urbana nacional, y en consecuencia el virtual estancamiento de la planeación urbana mexicana.

Mientras los ámbitos territoriales se diversifican y presentan particularidades muy precisas y distintas entre sí, por la propia dinámica urbana compleja que siempre ha seguido nuestro país, se puede identificar que las principales debilidades de las guías metodológicas son el parecido, la repetición, e incluso la obsolescencia, además de la falta de identificación de la especificidad funcional, de integración y de contexto de cada ámbito para el que están dirigidas.

## **Instrumentación**

Muchas fueron las intervenciones instrumentales aisladas que fueron implementadas en el país como directrices de una política internacional o bien de una nacional.

Los primeros instrumentos nacionales que fueron conocidos por ser de éxito en el país fueron los planes directores, elaborados entre 1920 y 1940, aproximadamente, como buenas prácticas de intervención para dar orden a la ciudad e imagen a sus importantes inmuebles emblemáticos hasta ese momento, debido a que el crecimiento de las ciudades estaba direccionado hacia la zona centro de país por lo cual debía iniciarse con planteamientos previsivos de su futuro crecimiento.

Estos instrumentos era el esbozo de un instrumento urbano, debido a que ya enfatizaban en temas como la infraestructura, los servicios, la conectividad y la vivienda como las principales áreas de atención, pero al no contar con la formalización de su implementación dentro de la ley, terminaban por ser buenos ejercicios que se ejecutaban seccionada y temporalmente.

Posteriormente, la instrumentación dentro de la implementación de la política internacional en América Latina y México ha jugado un papel medular para la ejecución de la misma. Primero dando seguimiento a la linealidad de la planeación como perspectiva de desarrollo mediante la elaboración de Planes Nacionales de Desarrollo como documentos de visión de largo plazo de la estrategia nacional de desarrollo que buscarían lograr los países ayudó como documento eje para administrar el presupuesto que les sería asignado de apoyo por parte de Estados Unidos mediante la implementación del programa de Alianza para el Progreso.

Dentro del proceso de transición de la planeación del desarrollo hacia la planeación Regional, los instrumentos se fueron transformando hacia una vertiente aún económica

pero ahora con una perspectiva territorial elaborando instrumentos bajo la figura de “planes regionales” como instrumentos de promoción de zonas estratégicas para potencializar territorial y económicamente.

La transición instrumental dio paso al proceso de institucionalización de la planeación urbana en México, con lo cual se elaboraron los primeros instrumentos que se apoyaban y fortalecían con una base jurídica, como lo fueron los planes de centro de población y su respectiva guía metodológica. Un instrumento tan completo y específicamente urbano, que abordaba desde los aspectos naturales, los socioeconómicos, hasta los urbanos y cartográficos.

Fueron instrumentos tan completos y funcionales que posteriormente fueron transformados en los hoy conocidos planes municipales de desarrollo urbano, retomando por completo la estructura metodológica y contenido de los anteriores instrumentos.

Aunque siendo objetivos en su momento de origen estos instrumentos resultaron ser vanguardistas por su forma y contenido porque permitieron dar orden a las nuevas ciudades y asentamientos mediante una homologación de análisis e intervención. Pero, que a la actualidad y debido a los contextos y dinámicas urbanas tan impredecibles de las ciudades mexicanas, resulta complejo seguir atendiendo las cuestiones urbanas bajo figuras instrumentales tan homogéneas.

### **Linealidad con las políticas internacionales**

La participación de México dentro de política internacional siempre ha sido muy activa, primero desde sus aportes y participantes en la CEPAL, hasta su ardua participación dentro de la política de Naciones Unidas en su programa ONU- Hábitat donde ha colaborado desde sus inicios desde diferentes posturas, desde la creación de la organización, su estructura, la firma de tratados, declaratorias, acuerdos y demás.

Ambos organismos internacionales CEPAL y ONU han contribuido satisfactoriamente en la determinación de una política de planeación desde diferentes perspectivas primero la CEPAL con la planeación como perspectiva de desarrollo teniendo una importante labor como institución clave para un proceso de regeneración después de la Segunda Guerra Mundial y los impactos que ésta trajo indirectamente a la región latinoamericana, después durante su proceso de evolución a través de la planeación del desarrollo, para posteriormente dar pie a la planeación de los asentamientos humanos, donde las Naciones Unidas toman protagonismo al generar un programa que se especializaría en desarrollo políticas en materia específica de asentamientos humanos “el programa ONU- Hábitat”, el cual tomo la dirección con su primera declaratoria Hábitat I en 1976, misma que fue la primer coyuntura histórica en la planeación en México con las políticas internacionales, al dar pie a la institucionalización formal de la planeación urbana y de los asentamiento humanos, mediante la creación de dependencias, instituciones e instrumentos.

El cambio en la política urbana Nacional fue muy evidente y motivador debido al ímpetu vinculante entre política internacional y nacional.

A mitad de vigencia de esta declaratoria la situación en México empezó a cambiar, reflejando una ligera desarticulación con la política que continuaba implementado.

Al llegar a la declaratoria de Hábitat II en 1996 ya resultaba más evidente este desprendimiento de la política internacional, que, aunque la participación de México seguía siendo constante, no el seguimiento a la política en la que participaba, convirtiendo dicho acto en una participación por diplomacia y estrategia política. Las instituciones, legislación y dependencias dejaron de ser congruentes con lo que la política internacional planteaba, hasta ese momento, dando énfasis en la vivienda y la promoción del desarrollo sostenible para lo cual las instituciones en México no se encontraban preparadas en estructura y capacidad técnica.

Con el acontecimiento de Hábitat III México volvió a alzar la voz para participar en ese proceso de transformación que la declaratoria demandaría al buscar implementar una Nueva Agenda Urbana. El país hizo ver que retomaría este alineamiento con la política urbana internacional que en algún momento tuvo a cabalidad con Hábitat I en 1976; llevó a cabo una serie de acciones que previsualizaban que nuevamente estábamos en el camino de la vanguardia urbana.

Después de más de cuatro décadas de diluir paulatinamente una institución de tanto peso en materia de asentamientos humanos como lo fue la SAHOP dándole el énfasis en ecología, después desarrollo social, para finalmente devolverla a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (la vigente SEDATU) y la modificación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) por la recién Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTyDU). Pero dentro de la estructura interna del país los procesos de planeación nada tiene que ver con lo firmado y acordado dentro de la declaratoria, donde una de las líneas de acción plantea que debemos desarrollar instrumentos de planeación de largo plazo e internamente se plantean políticas de actualización de instrumentos de planeación en un periodo no máximo a cinco años. Otras acciones como el planteamiento de los nuevos temas que son prioridad a nivel global como es el caso del derecho a la ciudad, la inclusión y la participación, pero solo desde una perspectiva enunciativa sin una estrategia ni acciones claras.

En el Estado de México se dio mucho peso y renombre de la Declaratoria de Naciones Unidas rumbo a Hábitat III que fue firmada en la ciudad de Toluca, por el renombre e importancia que daría al estado y al país a nivel global... pero de ello nada sucedió más que lo acontecido dentro del evento, cuando el estado tenía los contactos y vínculos internacionales para ser pionero en esta nueva forma de hacer planeación que planteaba la declaratoria.

Lo antes mencionado ha llegado a tener repercusiones de forma en el modelo de planeación que se implementa en el país (de hace 4 décadas) con repercusiones conceptuales, metodológicas y estructurales. Pero también contextuales impactando en la economía, estructura social, y sobre todo de vinculación global con los países que están a la vanguardia en temas de planeación urbana.

Siendo un elemento clave el llegar a concluir respondiendo ¿por qué la importancia de análisis e implementación de las políticas internacionales en nuestro país?, tratando de explicarnos que tal vez existen dos posturas ideológicas contrastantes en nuestro país de quien plantea dichas políticas y quien las recibe lo cual nos hablaría de nuestra debilidad instrumental e institucional.

### **Postura teórico-conceptual de la planeación urbana**

Mientras desde la perspectiva teórica y el ámbito de la política internacional la planeación urbana se recompone o retoma y se adecua al nuevo escenario urbano, en países como México son evidentes los rasgos de un modelo cuyas bases corresponden al estilo moderno de los años setenta, promovido por la SAHOP y vanguardista en sus años de origen pero ya no en la actualidad, en el marco de las disposiciones de la LGAH, sin que se registren acciones de reforma conceptual e instrumental de origen y transformado.

Las nociones con las que hoy se respalda y practica la planeación urbana en nuestro país tienen su único y ahora remoto sustento conceptual, metodológico, e instrumental en el esfuerzo creador, promovido durante los años veinte y hasta antes del proceso de industrialización. El proceso de industrialización y el consecuente crecimiento urbano observado en las principales ciudades del país provocaron un estancamiento en materia urbana, que desde esa época a la fecha no pudo ser superado, debido a que, desde dichos años, el pensamiento urbano se vería eclipsado por el pensamiento económico, donde la cuestión urbana pasa a ser un componente sectorial de la política económica.

La obsolescencia de la planeación urbana en nuestro país pone en evidencia la ausencia casi total de iniciativas técnicas, instrumentales, institucionales, normativas y jurídicas dirigidas a explorar nuevas opciones visiones conceptuales, metodológicas y prácticas para el fortalecimiento y renovación desde una perspectiva teórico-conceptual. Concluyendo que seguimos trabajando con el modelo de planeación creado por la SAHOP, hace más de 40 años.

### **NUEVAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN**

Debido a la complejidad de análisis de la influencia de la política internacional dentro del proceso de planeación urbana en México, esta investigación abre nuevas líneas de abordaje para complementar el trabajo de análisis del proceso de evolución de la planeación urbana en el país, esto debido a que como bien se comentó en parte de la investigación, son muy pocos los autores que han dado seguimiento a dicho proceso, y algunos de ellos solo ha sido desde el análisis de las dinámicas poblacionales y el crecimiento de la mancha urbana.

El tema podría ser evaluado desde la perspectiva socialista, política, económica y arquitectónica ya que los impactos de dicho proceso se vieron reflejados en todas estas vertientes.

Otra vertiente muy enriquecedora para ser abordada en futuras investigaciones es el proceso de evolución de la planeación urbana pero desde la perspectiva de los actores clave en dicho acontecimientos debido a que son ellos quienes saben de viva voz el éxito o fracaso de este proceso sin matizar los acontecimientos, lo cual para la línea historiográfica sería un gran hallazgo para comprender las razones del éxito o fracaso de las acciones implementadas, pero sobre todo los detalles que solo pueden conocer quienes fueron partícipes del proceso.

**OTRAS LÍNEAS TEMÁTICAS AFINES**

- Historia de la planeación urbana en México: análisis jurídico-normativo.
- Análisis de la linealidad de la política urbana federal, estatal y municipal en México.
- Impacto de las políticas urbanas nacionales en el territorio
- Metodologías para la elaboración y/o actualización de planes de desarrollo urbano (nacionales, estatales y municipales)
- Coordinación intersectorial (vertical y horizontal) para que la política urbana en México sea integral y genere impactos positivos en el territorio y en la población.
- Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe frente a la Nueva Agenda Urbana.
- La Nueva Agenda Urbana y su plan de acción nacional en México.

**ANEXOS: ENTREVISTA A ACTORES CLAVE**

**Descripción del instrumento**

Debido a que el corte de la investigación es de tipo histórico, el mejor instrumento para complementar o en su caso contraponer la información documental expuesta dentro de la investigación, es la entrevista semiestructurada o cuestionario electrónico de preguntas abiertas, para ser aplicado a INFORMANTES CLAVE, que fueron partícipes originales en las etapas de la investigación respecto a la cual se les va a cuestionar; todo ello, con el propósito de distinguir y analizar su percepción respecto a los acontecimientos suscitados en materia urbana en México. Así como enriquecer la investigación con otras percepciones fuera de la formal que se encuentra documentada, además de sus vivencias en dichos hechos y su opinión respecto al tema.

**Cuadro 3. Estructura de intervención de los entrevistados dentro del documento de investigación**

Informante clave	Eje de la investigación	Línea espacial	Periodo	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Información requerida
Francisco Covarrubias Marco Antonio Luna Pichardo Eduardo Rodríguez	Planeación de los asentamientos humanos  (sector público)	México	1976-2016	Planeación urbana en México	Planeación urbana en México	Territorial	Ley General de Asentamientos Humanos
				ONU-Hábitat I, II y III	Asentamientos humanos	Políticas de asentamientos humanos	Primeras instituciones e instrumentos creados a partir de la ley.
				ONU-Hábitat I	Asentamientos humanos	Políticas de asentamientos humanos	

Fuente: Elaboración propia 2018.

**Temas eje de la entrevista a informantes clave**

Informantes clave: Arq. Francisco Covarrubias Gaitán (Sector Público Federal)

Arq. Marco Antonio Luna Pichardo (Sector Público Estatal)

Arq. Eduardo Rodríguez (Sector Público Estatal)

Periodo de la información requerida: 1976-2016

Ejes de la entrevista: Planeación de los asentamientos humanos / ONU- Hábitat I

Variables: planeación urbana territorial y políticas de asentamientos humanos.

- Precedente de participación de México en ONU-Hábitat I (contexto social, económico político y territorial).
- Principales actores que impulsaron dicha participación.
- Modelo de estado que impulso la participación en dichos eventos.
- Ajustes en el marco regulatorio para participar en dichos eventos.
- El tema de los asentamientos humanos en México.
- La primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH).
- Las instituciones e instrumentos creados a partir de la ley.
- Etapas de transición en la concepción de la planeación de los asentamientos humanos.
- Formas de planeación adoptadas a través del tiempo.

## Estructura de la entrevista

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL  
DOCTORADO EN URBANISMO

ENTREVISTA DIRIGIDA A: ARQ. FRANCISCO COVARRUBIAS GAITÁN

OBJETIVO DE LA ENTREVISTA: Conocer su percepción como participante original y por tanto (actor clave) dentro de lo acontecido a partir del año de 1976 con la institucionalización formal de la planeación urbana en México.

FECHA DE REALIZACIÓN: 14/junio/2018

**Informante clave:** Francisco Covarrubias

**Periodo de la información requerida:** 1976-2016

**Ejes de la entrevista:** Planeación de los asentamientos humanos (sector público) / ONU- Hábitat I

**Variables:** planeación urbana territorial y políticas de asentamientos humanos.

- Descripción de la investigación y objetivo de la entrevista.
- ¿Cuál era su cargo/ ocupación a mediados de los años 70.

### Hábitat I. Asentamientos Humanos

- ¿Cuál fue su vínculo de participación dentro de la Declaratoria Hábitat I?
- ¿A grandes rasgos desde su percepción, cuál era el contexto social, político y económico al momento de participar en el primer evento de Hábitat?
- ¿Quiénes considera usted que fueron los principales actores que impulsaron dicha participación?
- ¿Cuál era el modelo de estado que dio pie al impulso la participación en dicho evento?

### Institucionalización de la planeación urbana en México

- ¿Cuáles considera que fueron los principales ajustes en el marco regulatorio que se dieron en el país para participar en dichos eventos?
- ¿Cuáles fueron los primeros inicios de abordaje del tema de los asentamientos humanos en México?
- ¿Cómo fue que se propuso y creó la primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)?
- ¿Cuáles fueron las primeras instituciones e instrumentos creados a partir de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)?

### Proceso de transición de la Institucionalización de la planeación urbana en México

- ¿Cuáles considera usted que han sido a partir de este evento y hasta la fecha las etapas de transición en la concepción de la planeación de los asentamientos humanos?

**Ficha síntesis de la entrevista**

Informantes clave: Arq. Francisco Covarrubias Gaitán (Sector Público Federal)

Periodo de la información requerida: 1976-2016

Ejes de la entrevista: Planeación de los asentamientos humanos / ONU- Hábitat I

Variables: planeación urbana territorial y políticas de asentamientos humanos.

**Ejes temáticos abordados**

- Formación profesional
- Participación dentro de las primeras instituciones formales Estatal y Federal en materia de planeación urbana
- Estructura de las primeras dependencias estatales y federales en materia de planeación AURIS y SAHOP.
- Evolución y complejidad del proceso urbano en México
- Importancia de participación de los actores e instituciones en el proceso urbano en México
- Procesos de migración constante que dieron pie a épocas de urbanización acelerada en el país.
- Vinculación, trabajo colaborativo y participación de actores clave que había laborado en instituciones de planeación Estatal para reincorporarse a colaborar a nivel federal.
- El impacto de los acontecimientos de 1976 dentro del proceso de institucionalización de la planeación urbana en el país.
- Proyectos urbanos aislados, previos a 1976 que llevaron a cabo pequeñas intervenciones urbanas.
- Programas de intervención en ciudades medias, estrategia de implementación e instituciones de apoyo.

## Estructura de la entrevista

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL  
DOCTORADO EN URBANISMO

ENTREVISTA DIRIGIDA A: ARQ. MARCO ANTONIO LUNA PICHARDO

OBJETIVO DE LA ENTREVISTA: Conocer su percepción como participante original y por tanto (actor clave) dentro de lo acontecido a partir del año de 1976 con la institucionalización formal de la planeación urbana en México.

FECHA DE REALIZACIÓN: 25/ABRIL /2018

**Informante clave: Marco Antonio Luna Pichardo**

**Periodo de la información requerida: 1976-2016**

**Ejes de la entrevista: Planeación de los asentamientos humanos (sector público) / ONU- Hábitat I**

**Variables: planeación urbana territorial y políticas de asentamientos humanos.**

- Descripción de la investigación y objetivo de la entrevista.
- ¿Cuál era su cargo/ ocupación a mediados de los años 70.

### **Hábitat I. Asentamientos Humanos**

- ¿Cuál fue su vínculo de participación dentro de la Declaratoria Hábitat I?
- ¿A grandes rasgos desde su percepción, cuál era el contexto social, político y económico al momento de participar en el primer evento de Hábitat?
- ¿Quiénes considera usted que fueron los principales actores que impulsaron dicha participación?
- ¿Cuál era el modelo de estado que dio pie al impulso la participación en dicho evento?

### **Institucionalización de la planeación urbana en México**

- ¿Cuáles considera que fueron los principales ajustes en el marco regulatorio que se dieron en el país para participar en dichos eventos?
- ¿Cuáles fueron los primeros inicios de abordaje del tema de los asentamientos humanos en México?
- ¿Cómo fue que se propuso y creó la primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)?
- ¿Cuáles fueron las primeras instituciones e instrumentos creados a partir de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)?

### **Proceso de transición de la Institucionalización de la planeación urbana en México**

- ¿Cuáles considera usted que han sido a partir de este evento y hasta la fecha las etapas de transición en la concepción de la planeación de los asentamientos humanos?

## Ficha síntesis de la entrevista

Informantes clave: Arq. Marco Antonio Luna Pichardo (Sector Público Estatal)

Periodo de la información requerida: 1976-2016

Ejes de la entrevista: Planeación de los asentamientos humanos / ONU- Hábitat I

Variables: planeación urbana territorial y políticas de asentamientos humanos.

### Ejes temáticos abordados

- Formación profesional
- Prácticas profesionales dentro del instituto AURIS
- Funciones y estructura del instituto AURIS.
- Participación en proyectos urbanos emprendidos por la Secretaría General de Gobierno.
- Participación dentro de proyectos municipales Atlacomulco y Naucalpan.
- Importancia de los acontecimientos ocurridos en 1976 en el proceso de institucionalización de la planeación en México, dentro de hábitat I.
- Primeras intervenciones posteriores a la participación de México en hábitat I.
- Estrategia para la creación de leyes en materia de asentamientos humanos a nivel federal y estatal.
- Integración de las comisiones de trabajo que prestarían asesoría y apoyo a los estados para la elaboración de sus propias leyes.
- Creación de la SAHOP, y contemplación del sistema estructural del instituto AURIS para su implementación en la SAHOP.
- Estructura y atribuciones de las direcciones que integraron a la SAHOP.
- Elaboración de la guía metodológica de los Planes de Centro de Población.
- Primero instrumentos de planeación elaborados por la SAHOP, bajo la figura de Planes de Centro de Población.
- Elaboración del primer Plan Nacional de Vivienda y el Primer Programa Nacional de Suelo.
- Creación de la Primera dirección de Ecología.
- Elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano de las Grandes ciudades del País.
- Creación de las primeras Secretarías, Direcciones e Instancias de Desarrollo Urbano en los Estado y municipios.
- Creación de la Comisión Institucional de Capacitación para el Desarrollo Urbano en el país.
- Creación e implementación del Programa de Ciudades Medias.
- Institucionalización del Sistema Nacional de Planeación.
- Transición de la SAHOP a la SEDUE.
- Creación de los primeros planes Sectoriales y los Programas Urbanos.
- Creación de la primera Ley de Asentamientos Humanos en el Estado de México.

## Estructura de la entrevista

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL  
DOCTORADO EN URBANISMO

ENTREVISTA DIRIGIDA A: ARQ. EDUARDO RODRIGUEZ ESTRADA

OBJETIVO DE LA ENTREVISTA: Conocer su percepción como participante original y por tanto (actor clave) dentro de lo acontecido a partir del año de 1976 con la institucionalización formal de la planeación urbana en México.

FECHA DE REALIZACIÓN: 25/ABRIL /2018

**Informante clave: Arq. Eduardo Rodríguez Estrada**

**Periodo de la información requerida: 1976-2016**

**Ejes de la entrevista: Planeación de los asentamientos humanos (sector público) / ONU- Hábitat I**

**Variables: planeación urbana territorial y políticas de asentamientos humanos.**

- Descripción de la investigación y objetivo de la entrevista.
- ¿Cuál era su cargo/ ocupación a mediados de los años 70.

### **Hábitat I. Asentamientos Humanos**

- ¿Cuál fue su vínculo de participación dentro de la Declaratoria Hábitat I?
- ¿A grandes rasgos desde su percepción, cuál era el contexto social, político y económico al momento de participar en el primer evento de Hábitat?
- ¿Quiénes considera usted que fueron los principales actores que impulsaron dicha participación?
- ¿Cuál era el modelo de estado que dio pie al impulso la participación en dicho evento?

### **Institucionalización de la planeación urbana en México**

- ¿Cuáles considera que fueron los principales ajustes en el marco regulatorio que se dieron en el país para participar en dichos eventos?
- ¿Cuáles fueron los primeros inicios de abordaje del tema de los asentamientos humanos en México?
- ¿Cómo fue que se propuso y creó la primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)?
- ¿Cuáles fueron las primeras instituciones e instrumentos creados a partir de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)?

### **Proceso de transición de la Institucionalización de la planeación urbana en México**

- ¿Cuáles considera usted que han sido a partir de este evento y hasta la fecha las etapas de transición en la concepción de la planeación de los asentamientos humanos?

**Ficha síntesis de la entrevista**

Informantes clave: Arq. Eduardo Rodríguez (Sector Público Estatal)

Periodo de la información requerida: 1976-2016

Ejes de la entrevista: Planeación de los asentamientos humanos / ONU- Hábitat I

Variables: planeación urbana territorial y políticas de asentamientos humanos.

**Ejes temáticos abordados**

- Formación profesional
- Prácticas profesionales dentro del instituto AURIS.
- Participación en proyectos urbanos emprendidos por la Secretaría General de Gobierno.
- Colaboración dentro de la SAHOP, en la Dirección General de Centros de Población.
- Creación del primer Plan Nacional de Desarrollo.
- Participación como Director de Desarrollo Urbano Municipal, donde elaboró el Primer Plan de Desarrollo Urbano de Toluca.
- Colaboración dentro de la SEDUE, en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano.
- Estructura de la SEDUE.
- Elaboración de los Programas Nacionales Sectoriales.

## INFLUENCIA DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

### DESGLOSE DE LA INFORMACIÓN

La información recabada dentro de las entrevistas a los informantes clave fue estructurada y ordenada dentro del siguiente cuadro con la intención de poder identificar los periodos y acontecimientos clave dentro del proceso de institucionalización de la planeación urbana en México, con el propósito de integrarla a la narrativa del capítulo 5 para fortalecer y complementar las ideas de la bibliografía ahí citada.

**Cuadro 4. Desglose de la información recabada en las entrevistas**

Institución	AURIS	SAHOP	SEDUE	SEDESOL	SEDATU
Año	1972	1976	1985	1992	2013
Áreas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vivienda</li> <li>- Parques industriales</li> <li>- Rehabilitación integral de pueblos</li> </ul>	3 subsecretarías: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsecretaría de asentamientos humanos</li> <li>- Subsecretaría de ecología</li> <li>- Subsecretaría de vivienda</li> </ul> 7 direcciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planeación territorial</li> <li>- Centros de población</li> <li>- Equipamiento urbano y vivienda</li> <li>- Ecología</li> <li>- Dirección de Patrimonio Inmobiliario Federal</li> <li>- Agua Potable y Alcantarillado</li> <li>- Sitios y Monumentos de Patrimonio Histórico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planeación.</li> <li>- Centros de población.</li> <li>- Desarrollo Urbano (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas)</li> <li>- Vivienda.</li> <li>- Equipamiento.</li> <li>- Ecología</li> </ul>		
Expresiones urbanas	Centros de población	Obra pública y asentamientos humanos.	Desarrollo urbano y ecología	Desarrollo social	Desarrollo urbano
Instrumentos jurídicos creados		LGAH Leyes estatales de asentamientos humanos.	Ley de Asentamientos Humanos de Estado de México		LGAHDUy OT
Dependencias creadas		Secretarías de Desarrollo Urbano, Direcciones e Instancias en todos los Estados del país.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primer Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado de México.</li> <li>Direcciones de desarrollo urbano y vivienda.</li> <li>Subdirección de planos urbanos</li> <li>- Primer Subsecretaría de Desarrollo Urbano</li> </ul>		

## INFLUENCIA DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

Institución	AURIS	SAHOP	SEDUE	SEDESOL	SEDATU
Año	1972	1976	1985	1992	2013
			- Direcciones de Desarrollo Urbano Municipales		
Documentos elaborados		- Planes de Desarrollo Urbano de las Grandes Ciudades Centrales.  - Programa de Ciudades Medias.  - Sistema Nacional de Planeación.	Planes Sectoriales y Programas Urbanos.		

Fuente: Elaboración propia 2018.

## BIBLIOGRAFÍA

- **Libros**

Aguilar, José A.; 1995. "Ramírez Vázquez en el Urbanismo". México, Instituto Mexicano de la Administración Urbana.

Chávez de Ortega, Estefanía; 1996. "Urbanismo en ciudades medias y pequeñas". México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Chichigno, Patricio, 1992. "Teorías sobre Población y Desarrollo. Ideas Contemporáneas sobre el Desarrollo. Santiago de Chile, editorial CEPAL.

Coraggio, José Luis; 1987. "Territorios en transición. Crítica a la Planificación Regional en América Latina". México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Collazo, Jaime; 1994. "La naturaleza del conocimiento histórico". México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Collazo, Jaime; 2012. "La utilidad del conocimiento histórico". México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Cuenya, B. Gazzoli, R. Yojnovsky, O.; 1979. "Políticas de asentamientos humanos. Repercusiones de Hábitat en América Latina". Ediciones SIAP, Colecciones Planteos, Buenos Aires.

D. Utria, Rubén, 1968. "La Planificación como Técnica del Desarrollo de América Latina". Santiago de Chile, CEPAL.

Figuroa, Luis Mauricio; 1989. La Organización de las Naciones Unidas. México, editorial Jus.

Franco, Rolando; 2013. "La invención del ILPES". Santiago de Chile, CEPAL.

Gutiérrez Garza, Estela; 2003. "Teorías del desarrollo en América Latina", México, Trillas.

Gutiérrez Garza, Estela; 1996. "Economía, teoría e historia: la CEPAL y los estilos de desarrollo", en Ruy Mauro Marini y Mária Millán (coords.), La teoría social latinoamericana, t.4, Cuestiones contemporáneas, México, El Caballito-UNAM.

Gutiérrez, Juan José; 2018. "Planeación urbana: crítica y tendencias emergentes desde el campo de la teoría. La experiencia planificadora en el Estado de México", México, EÓN.

Huizinga, Johan, 1977. "El concepto de la historia y otros ensayos". México, Fondo de Cultura Económica.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES); 1976. "Discusiones sobre Planificación". México, Editorial Siglo XXI.

Iracheta, Alfonso ;2013. "México: hacia la reforma urbana". México, Colegio Mexiquense.

Leiva Lavalle, Jorge; 2010. "Instituciones e Instrumentos para el planteamiento gubernamental en América Latina". Santiago de Chile, CEPAL- IPEA.

Leiva Lavalle, Jorge; 2012. "Pensamiento y práctica de la Planificación en América Latina". Santiago de Chile, CEPAL.

Lira, Luis; 2006. "Revalorización de la planificación del desarrollo". Santiago de Chile, CEPAL-ILPES.

López Rangel, Rafael; 1993. "La ciudad de México y su planificación. 1900-1940". México, UAM-A.

Neira Alva, Eduardo, 1978. "Los asentamientos humanos y sus problemas en América Latina". México, Editorial Nueva Imagen.

Pérez Caldentey Esteban, Sunkel Osvaldo, Torres Olivos Miguel; 2012. "Raúl Prebisch (1901-1986) Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico". Santiago de Chile, CEPAL.

Pereyra, Carlos et al; 1980. "Historia ¿para qué?. México, Siglo XXI editores.

Rodríguez, Octavio. 1989. "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, 7ª ed., México, SIGLO XXI.

Sánchez Ruíz, Gerardo G.; 2003. "Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras escritos desde 1925 a 1938", México, edit. Raíces.

Soberanes Reyes, José Luis; 1993. "La reforma urbana", México, Fondo de Cultura Económica.

Stöhr, Walter; 1972. "El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas". Buenos Aires, Edición SIAP.

Sunkel, Osvaldo; Paz, Pedro; 1970. "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo". México, Editorial Siglo XXI.

Sunkel, Osvaldo; 2000. "La labor de la CEPAL en sus primeros dos decenios" en CEPAL, La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo, Santiago de Chile, ONU-CEPAL.

Tavares, Maria da Conceição; 1964. "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", Boletín Económico de América Latina, vol.9, núm. 1, marzo.

Toynbee, Arnold J., 1966. "¿Para qué estudiar historia? (Uso y valor de la historia)" Buenos Aires, Emecé Editores.

- **Revistas**

Almandoz, Arturo; 2007. "Modernización urbanística en América Latina. Luminarias extranjeras y cambios disciplinares, 1900-1960". Iberoamericana (2001-), p. 59-78.

- Almandoz, Arturo; 2008. "Despegues sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX". EURE, Vol. XXXIV, núm. agosto-Sin mes, pp. 61-76.
- Castañeda, Víctor; 1989. "México: cuarenta años de acción estatal sobre el territorio". Revista Estudios Territoriales, 30, pág. 141-152.
- Di Filippo, Armando; 1989. "La visión centro-periferia hoy". Revista de la CEPAL, núm. extraordinario, octubre.
- Esparza Valdivia, M. Hugo; 1993. "La Planeación en México". Revista Alegatos. Núm. 23, enero-abril, UAM-Atzacapotzalco.
- Gutiérrez, Juan José; 2009. "Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución". Urbano. Vol. 12, núm. 19, mayo, 2009, pp. 52-63
- Gutiérrez, Juan José; 2014. "Planeación urbana, crítica y tendencias desde el campo de la teoría. El caso del Estado de México". Bitácora Urbano Territorial (Bogotá, Colombia), Vol. 24, núm. 1 enero-junio, 2014 pp. 1-20.
- Massey, Doreen; 1979. "In what sense a regional problem". Regional Studies, Oxford, U.K, vol.13.
- Prebisch, Raúl; 1983. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", en Adolfo Gurrieri (comp.), La obra de Prebisch en la CEPAL, 2 vols., México, FCE (Lecturas 46).
- Rodríguez, Octavio; 1980. "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL". Revista de Comercio Exterior vol. 30, núm.12, México, diciembre.
- Sánchez, Gerardo G.; 2006. "La modernidad urbana en México. Fuentes teóricas y prácticas de la primera mitad del siglo XX". Secuencias. Revista de historia y ciencias sociales. Núm. 64, enero-abril, 2006, pp.80-108.

- **Documentos oficiales**

Boisier, Sergio; 1993. "La transformación en el pensamiento regionalista latinoamericano". ILPES, documento 93/07. Santiago de Chile.

Boisier, Sergio; 1979. "La Planificación del Desarrollo Regional en América Latina". ILPES, documento CPRD/68. Santiago de Chile.

CEPAL; 1949. "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas". Santiago de Chile, CEPAL-ONU.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017), Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036, Santiago, Organización de las Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Consultado el 6 de marzo de 2016, <http://www.cepal.org/es/acerca-del-ilpes>.

De Mattos, Carlos: 1989. "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional". ILPES, documento CPRD-D/88. Santiago de Chile.

Galilea, Sergio; 1983. "Planificación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe: Teorías y Metodología". Documento E/CEPAL/L. 288, 27 de julio de 1983. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Gobierno de la República (GR) (2016), México en Hábitat, México, GR/ SEDATU/Hábitat III.

Gobierno de la República (GR) (2018a) sitio web oficial disponible en <<https://www.gob.mx/habitat3>> consultado en agosto 2018.

Gobierno de la República (GR) (2018b) sitio web oficial disponible en <<https://www.gob.mx/nuevaagendaurbana>> consultado en agosto 2018.

Hábitat (1976). UN-Hábitat I: The Vancouver Declaration On Human Settlements. Canadá, Vancouver.

Hábitat (1996). UN-Hábitat II: Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. Turquía, Estambul.

Hábitat (2016). UN-Hábitat III: Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo sostenible. Quito, Ecuador.

ONU (2015) Objetivos del Desarrollo Sostenible. Consultado el 25 de septiembre de 2018, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU-HÁBITAT). Consultado el 4 de marzo de 2016, [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88&Itemid=82](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=82)

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2017) Nueva Agenda Urbana, Ecuador, ONU Hábitat.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP); 1982. "Memorias 1976-1982". Tomo 1. México. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP); 1979. "Desarrollo Urbano". México. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Soza, Sergio; 1981. "Un arco metodológico para la planificación de los asentamientos en América Latina". CEPAL-CNUAH, CEPAL/MEX/AH/83, diciembre.

UNCHS (1984). "Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: teoría y metodologías". Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Nairobi

## EVIDENCIAS DE PUBLICACIÓN

### Evidencia 1: Envío de capítulo para publicación

Título del capítulo: La política internacional del programa ONU-Hábitat: los asentamientos humanos y el medio ambiente

Autores: Mtra. Yazmín Martínez Ávila, Dr. Juan José Gutiérrez Chaparro y Mtro. Marco Antonio Luna Pichardo.

Título del libro: "Ciudad y Ambiente: procesos y transformación en contextos urbanos"

Fecha de envío: 15-julio-2019

Estatus de publicación: aceptado y en proceso de publicación



**La política internacional del programa ONU-Hábitat: los asentamientos humanos y el medio ambiente**

**The international politics of the UN-Habitat program: human settlements and the environment**

**Resumen**

El objetivo de este artículo es revisar el proceso de surgimiento del interés de intervención en las ciudades de América Latina y la forma en que este se formalizó a través de la implementación de las políticas internacionales del programa ONU-Hábitat en materia de asentamientos humanos<sup>1</sup> y el vínculo de estos con el medio ambiente, dentro de sus tres declaratorias.

Este trabajo se estructura a partir de tres fases, la primera, describe los enfoques mediante los cuales surgieron las primeras intervenciones en las ciudades latinoamericanas, el desarrollista, el regional y el de los asentamientos humanos. La segunda fase describe el surgimiento de las primeras políticas públicas en materia de asentamientos humanos a nivel global, a través del programa ONU-Hábitat, en sus declaratorias Hábitat I, II y III, en las que se evalúa el vínculo entre los asentamientos humanos y el medio ambiente. Finalmente, la tercera parte consiste en una reflexión de cómo se fue dando dicha relación entre ambos temas de manera progresiva.

La investigación tiene un énfasis metodológico de tipo historiográfico, bajo un enfoque diacrónico, donde se conjugan las perspectivas de diversos autores para formar una propia de manera cronológica, en una temporalidad de 1940 a 2016. El método de abordaje es de tipo lógico-deductivo, desarrollado a partir de la revisión y traducción de la política internacional del programa Hábitat de Naciones Unidas.

Palabras clave: asentamientos humanos, medio ambiente, política internacional, ONU-Hábitat.

**Abstract**

The objective of this article is to review the process of the emergence of intervention interest in Latin American cities and how it was formalized through the implementation of the international policies of the UN-Habitat programme on human settlements and their link to the environment, within their three declarations.

This work is structured from three phases, the first, describing the approaches by which the first interventions emerged in Latin American, developmentist, regional and human settlement cities. The second phase describes the emergence of the first global human settlement public policies, through the UN-Habitat programme, in its Habitat I, II and III declarations, assessing the link between human settlements and Environment. Finally, the third part consists of a reflection of how this relationship was given between the two issues progressively.

The research has a methodological emphasis of a historiographical type, under a diachronic approach, where the perspectives of various authors are combined to form their own chronologically, in a temporality from 1940 to 2016. The approach method is of a logical-deductive type, developed from the revision and translation of the international policy of the United Nations Habitat programme.

Keywords: Human settlements, environment, international politics, UN-Habitat

**Introducción**

La Organización de las Naciones Unidas (ONU por sus siglas en español) es una organización internacional, fundada el 24 de octubre de 1945 en la ciudad de San Francisco, Estados Unidos, con la participación inicial de 51 países miembros hasta ese momento<sup>2</sup>, en la firma de la denominada Carta de las Naciones Unidas. Teniendo como principal objetivo promover la cooperación entre los gobiernos nacionales para resolver controversias y tratar asuntos de interés global como la procuración de la paz, el derecho internacional, el

<sup>1</sup> Es importante aclarar que los fines de este trabajo son meramente descriptivos de la política oficial de dicho programa, a nivel internacional, aunque se reconoce otras intervenciones en diversos niveles, como el caso del regional serán enunciados de forma general pero no serán propiamente el propósito de abordaje.

<sup>2</sup> Aunque actualmente incluye a todas las naciones del mundo.

desarrollo económico, los derechos humanos, el desarrollo sostenible, entre otros; proponiendo alternativas y medidas de solución a estos, siendo sus principios y propósitos:

- Proteger a las nuevas generaciones del impacto de la guerra.
- Reafirmar la creencia en los derechos fundamentales del hombre.
- Crear condiciones para mantener el respeto y la justicia a los tratados internacionales.
- Promover el progreso social y elevar el nivel de vida. (Figueroa, 1989)

Para dar atención a dichos a esto mediante la implementación de políticas públicas, la ONU instituyó programas específicos para dar atención a temas puntuales de incidencia global. Fue así como se creó el programa ONU-Hábitat, con el objetivo de ser el centro de coordinación de los temas de urbanización y asentamientos humanos, teniendo como función principal, promover la creación de asentamientos humanos y ciudades eficientes, debidamente planificadas y gobernadas; con servicios básicos de agua, drenaje y energía eléctrica, vivienda, infraestructura y acceso universal a fuentes de empleo.

A través de este programa las naciones participantes generan una agenda en común, en la que se adoptan e implementan conceptos y temáticas globales con la finalidad de impactar en el tema urbano global; para posteriormente ser implementados dentro de las agendas propias de cada país. Su mandato principal se encuentra plasmado dentro de diversos documentos como: declaratorias, convenios, acuerdos, entre otros. Siendo las declaratorias los de mayor importancia, por ser los documentos de política internacional de largo plazo (cada 20 años), donde se plasman las nuevas directrices urbanas globales.

Estas declaratorias han sido planteadas desde 1976, con la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I), en 1996 la Declaración de Estambul sobre vivienda y desarrollo sostenible (Hábitat II); y la última de ellas en 2016 en Quito Ecuador (Hábitat III) enfocada en temas como la Nueva Agenda Urbana y el desarrollo sostenible. (ONU- Hábitat, 2016)

Con lo anterior como contexto, este artículo tiene como objetivo principal revisar la línea del programa ONU-Hábitat a través de sus tres declaratorias antes enunciadas, para analizar y reflexionar el proceso de vinculación del tema de los asentamientos humanos y el medio

ambiente, así como la importancia de interacción entre ambos, pese a que existen programas específicos de naciones unidas que abordan y plantean políticas puntuales para el tema del medio ambiente. Para lograr dicho objetivo, este trabajo se estructura en tres fases; la primera, parte de la descripción del antecedente del surgimiento de intervención en las ciudades, desde la perspectiva de desarrollo económico, posteriormente a través del desarrollo de zonas estratégicas o regiones con potencial ambiental, económico o urbano, y finalmente y como consecuencia del crecimiento descontrolado resultado de los modelos anteriores, dando origen al interés por los asentamientos humanos.

Dentro de la segunda fase se analizan y describen las tres declaratorias del programa ONU-Hábitat, donde se plantea y evalúa la política pública internacional en materia de asentamientos humanos y la vinculación de esta con el tema medioambiental. Finalmente, la tercera parte del trabajo se concluye con una reflexión de cómo ha evolucionado la inclusión del tema ambiental dentro de la política internacional de asentamientos humanos; aunque se podría anticipar que existe un evidente vínculo entre ambos temas por el claro impacto de uno sobre otro.

La investigación desarrollada dentro de este trabajo tiene un énfasis metodológico de tipo historiográfico, bajo un enfoque diacrónico, donde se conjugan las perspectivas de diversos autores para formar una propia de manera cronológica, bajo una temporalidad de 1940 a 2016. Para el desarrollo de dicha investigación el método de abordaje es el lógico-deductivo mediante la revisión y traducción de la política del programa ONU-Hábitat.

## **Las primeras preocupaciones por la ciudad y el desarrollo en América Latina a inicios de 1940.**

### *El enfoque desarrollista*

Con el proceso y los impactos de la segunda guerra mundial, muchos de los países del mundo tuvieron afectaciones directa e indirectamente, que se vieron reflejadas en acelerados procesos de crecimiento demográfico, migración, urbanización acelerada, deterioro económico, falta de empleo y progreso. El crecimiento y desarrollo que pudiera darse en algunos países se caracterizaba por ser muy sectorizado e inequitativo, la capacidad de las

asistencia técnica para promover el desarrollo, en 1948 se aprobó el primer Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo, dentro del cual se dio inicio al uso del término “desarrollo económico integrado” que implicaba la creación de planes y programas de desarrollo integral (Leiva, 2012).

En el año de 1951, las Naciones Unidas se reunieron para abordar el tema del financiamiento del desarrollo, determinando establecer un fondo especial de asistencia técnica, para financiar los futuros proyectos de desarrollo económico. En 1960 el Banco Mundial incrementó sus operaciones de recuperación de los países subdesarrollados, creando la Asociación Internacional para el Desarrollo. Paralelamente se seguían creando Comisiones Económicas en regiones estratégicas y aquellas con mayor grado de devastación, con el propósito de continuar el proceso de reconstrucción de los países afectados por la guerra (Franco, 2013).

Bajo este contexto de condiciones económicas y financieras se buscaba acordar la implementación de nuevas orientaciones mediante una política de corto y largo plazo, planteada en instrumentos de planeación (ILPES, 1976). Es así como surgen los primeros sistemas de planificación en América Latina, buscando incidir en el desarrollo económico y social de los países. (Leiva, 2010)

Un ejemplo destacado de los procesos de impulso al desarrollo fue el llevado a cabo por Estados Unidos hacia Latinoamérica a través la implementación de una política de cooperación y apoyo, denominado Alianza para el Progreso y la firma de la Carta de Punta del Este. Política que consistió en un apoyo económico hacia dicha región, que estaba sujeto a la elaboración de instrumentos de planeación económica de largo plazo (10 años) bajo la figura de planes nacionales de desarrollo de largo plazo; estos planes serían el instrumento para promover el desarrollo y la base para asegurar la asignación del recurso, determinando metas y prioridades con la finalidad de asegurar la estabilidad económica, promover el cambio social y el impulso la actividad industrial (Franco, 2013).

Así, la planeación del desarrollo fue interpretada como un proceso de modernización, que mediante la formalidad y la instrumentación, buscó superar el atraso social y económico que presentaban las naciones; haciendo que una estrategia de política económica empezara a tener impactos en la ordenación del territorio y las ciudades. Posteriormente con el paso del tiempo

economías urbanas para crear empleos productivos resultaba insuficiente para absorber la fuerza de trabajo que crecía con la llegada de contingentes cada vez mayores de población hacia las ciudades. Simultáneamente, las necesidades de mejorar la infraestructura urbana se aceleraban, creando déficits en la dotación de viviendas, provisión de agua potable, electricidad y otros servicios, que solo podían ser encarados con una fuerte intervención pública (Leiva, 2010).

Fue bajo este contexto tan complejo que en 1942 se formalizó la declaración y principios de las Naciones Unidas (Franco, 2013), estableciendo como uno de los temas prioritarios la reconstrucción económica de los países afectados por las guerras y el apoyo a los países afectados indirectamente por dicho proceso, con la intención de rehabilitar ciertos sectores de su economía, recuperar y modernizar la industria y modificar los regímenes económicos. (Leiva, 2012)

Para alcanzar correctamente dicho objetivo, se determinó que se debían establecer organismos especializados, soberanos y autónomos, bajo la figura de comisiones económicas; que pudieran participar como promotores de la paz social y generadores de información económica y social para ayudar a explicar la condición de los países de manera constante y progresiva; los cuales estarían acompañados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>3</sup>, para llevar a cabo una revisión constante de su progreso económico. Los primeros de ellos fueron creados a partir de 1947 (Franco, 2013).

Fue así como en América Latina se creó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como la instancia encargada de atender el tema del subdesarrollo y el impacto indirecto que había traído la segunda guerra mundial a los países de dicha región, debido al fuerte proceso de dependencia económica que existía con los países norteamericanos y europeos; buscando generar un proceso de transición favorable de los contextos sociales, políticos y económicos, principalmente. Bajo este énfasis en prestar

<sup>3</sup> Es importante aclarar, que, si bien solo se hace referencia a la labor del BID como instancia revisora del progreso económico impulsado por las Naciones Unidas, esta fue solo una de sus tantas funciones como una importante institución enfocada en promover e impulsar el desarrollo económico de América Latina y sus países a través de apoyo financiero, asistencia técnica, investigación. Además de ser una instancia promotora de discursos, conceptos, metodología y demás funciones de apoyo al mejoramiento de la calidad de vida de la región mediante la promoción de su desarrollo.

llegaron a ser identificados una serie de hecho denominados después como problemas, que se presentaban constantemente en ciertas partes del territorio de las naciones. Debido a que en frecuentes ocasiones los procesos de planeación nacional no terminaron por verse reflejados en el territorio, o en determinados casos llegaron a ser implementados solo en las zonas centro de los países o ciertas concentraciones territoriales, causando evidentes disparidades económicas y sociales. Siendo el resultado más evidente la concentración económica y poblacional en reducidos espacios de las naciones, que, De Mattos (1989) y Massey (1979) lo refería como una desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva.

Se consideró que ese proceso de desarrollo nacional seguía la curva de U invertida, donde si se partía de malas condiciones se llegaba al desarrollo solo momentáneo, pero las condiciones volvían a ser malas; y la disparidad de inicio se hacía más evidente al finalizar el proceso. Por su parte, el tema de la integración económico-territorial de algunas regiones con los centros nacionales nunca aconteció. Fue con estos argumentos que se desencadenó la necesidad de incidir en espacios determinados del territorio nacional mediante la planeación regional. (De Mattos, 1989).

### *El enfoque regional*

Carlos de Mattos (1989) argumentaba que el objetivo principal de esta nueva propuesta de modelo era reducir las disparidades regionales causadas por el desarrollo nacional; mientras Boisier (1979), consideraba que su principal propósito era revertir el proceso de homogeneizar ciudades completamente heterogéneas, mediante la creación de variables territoriales bien definidas y el diseño de políticas espaciales específicas, que buscaran promover la interacción entre las estructuras socioeconómicas y las espaciales para lograr un verdadero desarrollo.

Este primer ejercicio de territorialización de las políticas públicas en zonas estratégicas tenía como fin expandir el mercado industrial e incrementar el aprovechamiento de los recursos naturales, para lo cual se plantearon varios modelos para su implementación como el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, que consistió en promover el desarrollo de las regiones mediante la inversión en obras hidroeléctricas y su infraestructura complementaria,

junto con programas de desarrollo agropecuario que pudieran dar complementariedad a los proyectos. Otro de los modelos de planeación regional, fue el de polos de crecimiento, que consistía en la creación e impulso de grandes complejos industriales dentro de una determinada zona no desarrollada, generado en su entorno una gravitación positiva, lo cual daría pie a la conformación de una región polarizada. (De Mattos, 1989)

El modelo regional de desarrollo rural integrado, fue también una propuesta de desarrollo regional, que hasta cierto punto llegó a ser considerada complementaria a la de polos de desarrollo, debido a que centraba su atención en las áreas productivas adyacentes a estos. Este modelo daba atención al vínculo agricultura-espacio rural, buscando mejorar las condiciones de pobreza y retraso social que enfrentaban las áreas rurales, buscando resolver como mínimo de la dotación de las necesidades básicas de la población, e incrementar el nivel de producción de los pequeños productores rurales.

Por su parte otro de los modelos de desarrollo regional fue el neoclásico y la estrategia neoliberal, el cual determinaba que, en un territorio donde se permitía el libre mercado, se daban las condiciones propicias para superar las disparidades regionales. (De Mattos, 1989)

Aun con esto, el enfoque desarrollista y el regional, no pudieron ser implementados en su totalidad en todos los países; en otras ocasiones solo pudieron ser implementados parcialmente y teniendo impactos positivos momentáneos, y una infinidad de impactos negativos como marginación, segregación espacial y desarrollo sectorizado, pero sobre todo un aprovechamiento descontrolado del suelo, no tomando en consideración que también es un recurso natural finito y no visto así hasta este periodo, además de afectaciones muy severas en el entorno natural, por la falta de medidas preventivas del impacto que tendrían las actividades industriales impulsadas.

Razón que empezó a hacer evidente la necesidad de implementación de un nuevo enfoque que pudiera ser aún más puntual, pero a la vez global o generalizado, que entendiera que las ciudades son espacios heterogéneos que no podían ser regulados de manera unificada, tomando en consideración además que todas las zonas y sectores sociales que formaban parte de la ciudad debían ser consideradas dentro de los procesos de planeación (De Mattos, 1989), (Boisier, 1993).

## Asentamientos humanos y medio ambiente a lo largo de la política del programa ONU-Hábitat, de 1976 a 2016

### *Declaratoria Hábitat I y los asentamientos humanos<sup>3</sup>*

Entre el 31 de mayo y 11 de junio de 1976 fue convocada la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat I, en la ciudad de Vancouver, Canadá, evento global de coyuntura con la política internacional, donde Naciones Unidas viró su atención hacia el tema de los asentamientos y su importante impacto en el territorio, su economía, el medio ambiente, la cultura y el desarrollo.

Sustentado como una necesidad planteada en reuniones previas, donde se dio énfasis en la preocupación por el estado actual de los asentamientos humanos y el impacto que estos estaban ocasionando en el medio ambiente y propiamente en los recursos naturales, ya que anteriormente se había considerado que estos era infinitos. Considerando por tanto a los asentamientos humanos como elementos clave para la funcionalidad de las políticas planteadas en pro del desarrollo esperado. (UNCHS, 1984)

Esta primera declaratoria se constituyó como el principal hito para hacer universal la problemática de los asentamientos humanos, y como éstos podía determinar si una nación estaba desarrollada o subdesarrollada. Planteando como primer argumento advertir que la condición de los asentamientos humanos era un factor determinante de la calidad de vida de sus habitantes, por lo cual, resultaba importante la intervención en los mismos para ver reflejada la satisfacción plena de las necesidades básicas, como el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la educación y el esparcimiento, por mencionar algunos.

Su objetivo principal fue adoptar políticas significativas en materia de asentamientos humanos, que permitieran el planteamiento de estrategias globales realistas de planificación espacial, que posteriormente pudieran ajustarse a las condiciones locales. Entendiendo que el tema de los asentamientos humanos es una parte importante del proceso de desarrollo de cada una de las naciones y la comunidad global.

<sup>3</sup> Interpretación propia del texto original en idioma inglés Hábitat (1976) UN- Hábitat I: The Vancouver Declaration On Human Settlements Canada, Vancouver.

Las primeras intervenciones en las ciudades<sup>4</sup> latinoamericanas, implementadas a través de los tres enfoques antes descritos, dieron énfasis a promover el desarrollo mediante la creación de nuevas actividades económicas como fue el caso de la industria, y con ello promover la expansión del territorio, ocupando la amplia cantidad de suelo que se tenía disponible en esas épocas. Haciendo evidente que el tema del medio ambiente nunca fue tomado en consideración de manera importante, debido a que se buscaba expandir las ciudades y su desarrollo considerando que los recursos naturales tenían procesos de regeneración natural y por tanto eran infinitos.

Estas ciudades siempre se han caracterizado por presentar dinámicas urbanas muy particulares, como procesos acelerados de crecimiento poblacional y urbano, que generalmente van hacia la expansión y dispersión urbana, mediante un crecimiento horizontal y baja densidad, entre otras dinámicas. Lo que ha hecho que el tema del medio ambiente sea complejo de implementar debido a la forma tan dinámica de hacer ciudad y los procesos tan acelerados de ocupación y consumo de recursos naturales, muchas veces difíciles de regular y controlar, como es el caso más evidente del suelo.

### *Asentamientos humanos, y el antecedente del primer ONU-Hábitat*

Buscando que el estudio de los asentamientos humanos se volviera un proceso más global, formal y aplicado, que permitiera modificar o adaptar las dinámicas territoriales causadas por agentes sociales, que determinaban también la estructura económica; y teniendo como antecedente el desmedido crecimiento urbano que estaban teniendo todos los países, principalmente los que estaban en proceso de desarrollo, fue que, la Asamblea General de la ONU convocó a la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) con la intención de buscar hacer frente a los retos en materia de asentamientos humanos, así como analizar el futuro tendencial de dicho tema en el mundo, permitiendo a las naciones poder expresar su estado actual sobre el tema.

<sup>4</sup> Por ejemplo, Chile, Colombia, Brasil y México que eran las ciudades con las dinámicas más elevadas de crecimiento poblacional y urbano.

Dentro de ella se presentaron informes nacionales, elaborados bajo la estructura de un diagnóstico de la problemática de los asentamientos humanos, vinculada a los estilos de desarrollo implementados hasta ese momento; esto con el objetivo de generalizar las problemáticas y destacar las más relevantes, para posteriormente plantear recomendaciones para el actuar nacional, definiendo modalidades de planeación que permitieran enfrentar los problemas ya diagnosticados. El diagnóstico global de dichos informes, reflejó que la peculiaridad de la problemática de los asentamientos humanos radicaba en la disfuncionalidad de estos, una mala distribución de sus ecosistemas naturales, elevadas tasas de urbanización, dispersión rural, y una evidente marginación rural-urbana; que aclaraban el panorama de porque las políticas de desarrollo en determinados países no llegaban a concretarse (Hábitat, 1976).

El acuerdo global consistió en la declaratoria de una perspectiva común que respaldaría en ese momento y por 20 años el nuevo actuar frente a la planeación de los asentamientos humanos; planteando los márgenes de aplicación de las recomendaciones hechas, así como el establecimiento de los principios y recomendaciones para su implementación a nivel nacional. La declaratoria se estructuraba de 64 recomendaciones aprobadas por las naciones participantes, desarrolladas y complementadas con los principios de los derechos humanos determinados con anterioridad por las Naciones Unidas, dentro de los cuales se mencionaban las necesidades esenciales de habitabilidad, como es el caso de la provisión de vivienda, infraestructura y servicios básicos. (UNCHS, 1984)

Planteaba como principal línea de acción, adoptar políticas de largo plazo en materia de asentamientos humanos, con la finalidad de generar un impacto positivo en el desarrollo económico, ambiental y social; argumentando para ello la importancia de la comprensión y responsabilidad de los gobiernos tanto internacionales como nacionales, en procesos como la movilización de recursos, la realización de cambios institucionales y normativos, así como la cooperación internacional para llevar a cabo dicha política.

Definía además, a la planificación de los asentamientos como el proceso para alcanzar las metas y objetivos planteados para lograr un desarrollo nacional, mediante acciones como el uso racional y eficiente de los recursos naturales disponibles, donde para dichas acciones recomendaba abordar de manera conjunta los temas de la planificación del desarrollo y el

medio ambiente, tratando de conciliar los intereses de ambos desde los tres niveles (nacional, regional y local); desarrollar diagnósticos realistas, considerando la gestión de los recursos realmente disponibles para el desarrollo; la implementación de procesos de planificación de los asentamientos humanos buscando evitar riesgos que pudieran conducir a un desastre natural; así como usar el proceso de planificación para la reconstrucción de zonas después de desastres naturales, considerándola como una oportunidad para mejorar la calidad de vida de quienes habitaban dichas zonas. (Hábitat, 1976)

La declaración establecía también, que el suelo era uno de los recursos más importantes, y por tanto el elemento fundamental para la instauración de los asentamientos humanos, por lo cual debía ser considerado un recurso finito, sometiendo su gestión a vigilancia pública y control de la nación. Para lo cual se debía tomar en consideración que el cambio en el uso del suelo, en particular de agrícola a urbano, debía estar sujeto a un proceso riguroso de regulación y control público.

En materia de institucionalización determinaba que las nuevas instituciones debían ser creadas en diversos niveles según fuera el gobierno responsable de la formulación e implementación de políticas, la aplicación de estrategias y el nivel de cobertura de estas. Las instituciones que se crearán debían trabajar de manera conjunta con los responsables de la elaboración de los planes y políticas económicas, de desarrollo social y medio ambiente de todos los niveles de gobierno. (Hábitat, 1976)

Así, dentro de dicha declaratoria el tema del medio ambiente fue enunciado, pero solo de forma vinculativa, al entender al suelo como un recurso natural que estaba siendo explotado desmedidamente y a partir del cual se daba origen a la creación de los asentamientos humanos, además de enunciar que dentro de los nuevos instrumentos de planeación que se proponía fueran elaborados, debían ser considerados ambos temas de manera paralela.

## *Declaratoria Hábitat II, la vivienda y el desarrollo sostenible*<sup>6</sup>

El junio de 1996, la Asamblea General de la ONU organizó la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en la ciudad de Estambul, Turquía, con la finalidad de evaluar el progreso que habían tenido los países miembros en materia de asentamientos humanos y la lucha contra las cuestiones de urbanización, informadas desde la Declaración de Hábitat I, celebrada 20 años atrás. Esta segunda declaración tuvo como objetivo principal buscar garantizar una vivienda adecuada para todos, además de generar los mecanismos para que los asentamientos humanos fueran más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos.

Sus líneas de acción fueron crear viviendas adecuadas para todos, desarrollar y administrar que los asentamientos humanos fueran ambientalmente sostenibles, sanos y habitables, generar sistemas sostenibles de transporte y comunicaciones en las ciudades; y fomentar la capacidad y desarrollo institucional. Para cada una de estas líneas se plantearon compromisos, así como políticas precisas de acción que se esperaba fueran implementadas.

Para lograr asentamientos humanos sostenibles, la principal línea de acción, era prestar especial atención a la creación de programas y políticas enfocadas a minimizar la contaminación urbana producida principalmente por las carencias del suministro de agua, el saneamiento y los desagues de ésta misma, así como el mal tratamiento de los residuos sólidos, domésticos e industriales.

Se planteaba que, sostenibilidad ambiental del mundo, sólo podía ser lograda, cuando los asentamientos humanos ubicados en zonas urbanas y rurales, fueran económicamente accesibles, socialmente dinámicos, ecológicamente sanos, y se respetara plenamente el patrimonio cultural, religioso y natural.

Para que los asentamientos humanos fueran sostenibles, se consideraba necesaria la creación de diversos mecanismos como la mejora en las condiciones ambientales, la reducción en la emisión de desechos domésticos e industriales, así como otras acciones consideradas como

<sup>6</sup> Interpretación propia del texto original en idioma inglés del texto Hábitat (1996). UN-Hábitat II: Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. Turquía, Estambul.

amenazas para la salud dentro de los asentamientos humanos. Para ello se debida adoptar un enfoque integrado de políticas ambientales esenciales para la vida humana, así como prevenir la dotación y administración del recurso hídrico, para lograr un desarrollo sostenible, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades. (Hábitat, 1996)

En esta declaratoria el tema de medio ambiente ya se volvió más notorio en los planteamientos de la política de asentamientos humanos, al plantear dentro de sus objetivos principales promover el desarrollo sostenible a través de la implementación de acciones tendientes con el medio ambiente, como promover la movilidad sustentable, reducir la emisión de desechos, administrar bien los recursos naturales, así como minimizar la contaminación de los procesos urbanos.

Después de 20 años de acontecido Hábitat I, la evolución del vínculo entre el tema de los asentamientos y el medio ambiente se volvió más visible dentro de Hábitat II, reflejando planteamientos y líneas de acción claros y concretos, mediante la determinación de elaboración de programas y políticas que volvieran más tangible la intervención que debía llevarse a cabo sobre el medio ambiente y las ciudades.

## *Declaratoria Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana*

La declaratoria Hábitat III fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible que tuvo lugar en Quito, Ecuador, del 17 al 20 octubre de 2016, considerada también como la segunda conferencia con mayor afluencia en la historia de la ONU (después de Hábitat I) (GR, 2016). En ella Naciones Unidas convocó a los países miembros para intercambiar información que permita enfrentar el futuro de estos en temas de urbanización y desarrollo sostenible, además de reafirmar los compromisos que debían tener los gobiernos del mundo para asumir nuevos esquemas de planeación urbana más incluyentes y sostenibles.

Su principal propósito fue ser un espacio para que los gobiernos locales, nacionales y regionales, organismos globales, agencias de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, academia, sector privado e instituciones de financiamiento,

analizarán, debatirán e identificarán soluciones y propusieron políticas con una visión que promoviera tres temas eje: el derecho a la ciudad, la igualdad de género y la inclusión social (GR, 2018a).

Dentro de dicho evento se usó como argumento base, que, según estadísticas de previsión, a 2050 la población urbana mundial se duplicará, haciendo a la urbanización un proceso clave para atender dicho crecimiento, donde las poblaciones, las actividades económicas, las interacciones sociales y culturales, así como las repercusiones ambientales y humanitarias, se concentrarán cada vez más en las ciudades, lo cual planteará enormes problemas de sostenibilidad e impacto en los recursos naturales (ONU-Hábitat, 2017).

Razón por la cual resultaba indispensable plantear y aprobar una nueva hoja de ruta para intervenir las ciudades los próximos 20 años, la cual fue presentada y conciliada en dicha declaratoria, bajo el nombre de Nueva Agenda Urbana<sup>7</sup> (NAU por sus siglas) (GR, 2018b). Esta nueva hoja de ruta establece normas y principios para planificar, construir, desarrollar y gestionar las zonas urbanas; buscando ser el instrumento complementario de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular de su Objetivo 11, que busca lograr ciudades y comunidades sostenibles (ONU-Hábitat, 2017).

La NAU busca promover ciudades más compactas, densas y bien planificadas, para reducir los desplazamientos y con ello disminuir considerablemente la contaminación y controlar el cambio climático, debido a que, según datos de naciones unidas, las ciudades solo ocupan un 2% de la superficie terrestre, pero generan más del 70% de los gases de efecto invernadero. Por lo cual la NAU presentó nuevos planteamientos para reducir el uso de los vehículos motorizados y fomentar el uso de la bicicleta y el transporte público. (ONU-Hábitat, 2017)

Para lo anterior se planteó que el ideal común, era compartir el concepto de "el derecho a la ciudad", proponiendo el planteamiento de ciudades y asentamientos humanos que protejan, conserven, restablezcan y promuevan sus ecosistemas; determinando como principio básico, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, promoviendo el uso de energías no

contaminantes y el uso sostenible de la tierra y los recursos en el desarrollo urbano, protegiendo los ecosistemas y la diversidad biológica, entre otras cosas; promoviendo la adopción de estilos de vida saludables en armonía con la naturaleza, alentando modalidades de consumo y producción sostenibles. Donde los principales compromisos van enfocados a trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano hacia la adopción de una Nueva Agenda Urbana que adopte enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las personas. (ONU-Hábitat, 2017)

Paralelamente existen los denominados compromisos de transformación, para buscar generar un desarrollo urbano sostenible, resiliente y ambientalmente sostenible, en sus dimensiones social, económica y ambiental; que hacen referencia a facilitar la administración sostenible de los recursos naturales en las ciudades y los asentamientos humanos de una forma que proteja y mejore los ecosistemas urbanos y los servicios ambientales; adoptar un enfoque de ciudades inteligentes en el que se aprovechen las oportunidades de la digitalización, las energías y las tecnologías no contaminantes; preservar y promover la función social y ecológica de las tierras, fomentando soluciones basadas en los ecosistemas para garantizar pautas de consumo y producción sostenibles; así como fortalecer la gestión sostenible de los recursos, entre ellos la tierra, el agua (los océanos, los mares y los recursos de agua dulce), la energía, los materiales, los bosques y los alimentos, prestando especial atención a la gestión racional desde el punto de vista ambiental y la reducción al mínimo de todos los desechos. (ONU-Hábitat, 2017)

Dentro de la reunión de la declaratoria de Hábitat III, se llevaron a cabo mesas de discusión de cómo se llevaría a cabo la implementación de la NAU, a partir de lo cual se determinó que cada una de las regiones del mundo plantearía planes de acción. Para atender esto América Latina desarrolló el Plan de Acción Regional (PAR) para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036 elaborado por la CEPAL (2017), bajo una visión a 20 años de cómo se implementaría la NAU en la región a partir de los lineamientos internacionales ajustándolos a nuestro contexto<sup>8</sup>. La elaboración de este

<sup>8</sup> Se reconoce que la NAU y sus planteamientos son políticas de carácter global y generalizado, por lo cual resultan aplicables a cualquier contexto o región del mundo adaptándolas a sus respectivos contextos urbanos, económicos, ambientales, normativos, instrumentales y jurídicos, por mencionar algunos. Ejemplo de ello es la implementación de la NAU, la Agenda 2030 y el PAR dentro del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023 del

<sup>7</sup> Su origen y creación se encuentra sustentado por un proceso preparatorio dentro del cual participaron Estados miembros, organizaciones intergubernamentales, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y más de 40 organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas.

documento fue coordinada por CEPAL en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y el Foro de los Ministros y Máximas Autoridades del sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI por sus siglas) (ONU-Hábitat, 2017).

El PAR es una propuesta para que las ciudades y asentamientos humanos consoliden su condición para ser efectivamente “motores” del desarrollo sostenible, donde la región se comprometa a contar con formas, metodologías y herramientas para orientar la urbanización hacia ciudades sostenibles, resilientes, seguras e inclusivas, tomando en consideración las formas propias de crecimiento y desarrollo de las ciudades de la región, así como su forma propia de implementación a cada contexto nacional y subnacional. (CEPAL, 2017)

El PAR tuvo el objetivo fundamental de producir un cambio estructural en el desarrollo sostenible hacia la igualdad, reconociendo la necesidad de realizar cambios importantes en muchas áreas de la planificación y gestión de las ciudades y asentamientos humanos para lograr un desarrollo urbano sostenible. Contribuyendo además al logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de manera integrada, y reforzando el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el Objetivo 11, enfocado en promover ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Determinando además como uno de sus principios rectores el promover la sostenibilidad ambiental urbana, mediante el impulso a los procesos de planificación, los patrones de desarrollo urbano y construcción de una ciudadanía de manera más consciente, buscando impulsar la protección y el uso eficiente y sustentable de los recursos naturales, de los ecosistemas y sus servicios ambientales, fomentando la resiliencia frente a los impactos del cambio climático y los desastres (ONU, 2015), (CEPAL, 2017).

Esperando como resultados de la implementación de dicho principio, la regulación de los usos del suelo, la promoción de usos más sostenibles, el impulso a la implementación de usos mixtos para promover una urbanización más compacta y eficiente; reconocer la necesidad de articulación e interacción entre los entornos urbanos y rurales dentro de los procesos de

<sup>9</sup> Estado de México, donde se fue planteada la política que seguiría el estado alineándola a la política internacional y regional.

planificación; preservar, conservar y restaurar los sistemas naturales y la biodiversidad en los ecosistemas urbanos; así como controlar la ocupación en áreas de riesgo. (ONU-Hábitat, 2017), (CEPAL, 2017)

Paralelamente a la celebración de la conferencia Hábitat III se realizó dentro de la misma ciudad de Quito Ecuador, un evento denominado “Manifiesto de Quito. Foro Hábitat 3 alternativo”, encabezado por importantes personajes<sup>9</sup> como Jordi Borja, Fernando Carrión, Michael Cohen, Marcelo Corti, Margarita Gutman, Pedro Pérez, Alfredo Rodríguez, Ana Sugranyes, y Alicia Ziccardi, por mencionar a algunos; representantes de países como España, Argentina, Estados Unidos, México y Chile. Teniendo como objetivo principal generar una reflexión entre autoridades locales, profesionistas, movimientos sociales, académicos, investigadores, y expertos urbanos en general, sobre el planteamiento de lo que sería la Nueva Agenda Urbana.

Los argumentos de elaboración de dicho foro se sustentaban en que la declaratoria Hábitat III era un documento ya elaborado que no tomaría en consideración los planteamientos que se hicieran dentro de los foros llevados a cabo en las fechas establecidas en la ciudad de Quito, Ecuador, convirtiéndolo solo en un evento de legitimación de los planteamientos de interés para el Programa ONU-Hábitat que iban enfocados hacia el planteamiento surrealista de las ciudades; así también, que dicha firma de la declaratoria había sido un evento discriminatorio por ser de carácter cerrado y contar con demasiados filtros de participación y asistencia, cuando si se hablaba de intervención en las ciudades todo los actores de la misma debería participar y expresar su percepción de manera abierta y esta debía considerarse de utilidad.

Dentro del foro los temas abordados hicieron referencia a la complejidad de la ciudad, el vínculo de la ciudad con la vivienda, el papel de los gobiernos intermedios entre lo local y lo nacional, entre otros temas. En los que participaron aproximadamente 140 expositores de 32 países del mundo, 40 organizaciones e instituciones de todos los continentes, 35 paneles en 5 sedes en Quito y 7 seminarios internacionales abiertos al público.

<sup>9</sup> Urbanistas, abogados, arquitectos, sociólogos, geógrafos, de formación, que cumplen la función de catedráticos, investigadores, directivos de instituciones y organizaciones civiles, editores de revistas o en su caso activistas sociales.

El principal eje de abordaje del foro era resaltar que la Nueva Agenda Urbana planteaba la importancia de participación de todos los niveles de gobierno para la implementación de políticas urbanas, enfatizando en que eran los gobiernos locales los principales actores en la implementación de dicha política, y fueron estos mismos los mas ausentes dentro del evento.

Además de cuestionarse cuál era el objetivo real de esta declaratoria, y si en 20 años volverían a plantearse una nueva declaratoria para replantear lo propuesto en Hábitat III, como sucedió en Hábitat II y Hábitat I, refrendando compromisos que terminan por tener un muy bajo impacto en su implementación nacional y local, cuestionando cuál era el propósito oculto de dichos eventos, si tan solo en esta última declaratoria se había realizado una inversión promedio de 30 millones de pesos que bien pudieron ser invertidos en atender de manera realista alguna de las tantas problemáticas urbanas que aquejan a las ciudades del mundo.

Concluyendo que resultaba paradójico diseñar una agenda urbana que no planteara responsabilidades claras, actores, escenarios y compromisos; sin la participación de movimientos sociales y partidos políticos; cuando es bien sabido que la ciudad es para quienes la habitan. ELACSO (2019), Landeta (2016) y PUEC (2019).

#### **Reflexión sobre la vinculación de los asentamientos humanos y el medio ambiente en la política internacional del programa ONU-Hábitat**

Los procesos de planeación de las ciudades han tomado distintos enfoques en función de la temporalidad, los contextos sociales, económicos y políticos. A inicios de los años 40 las ciudades se proyectaban como los entornos dentro de los cuales se podía potencializar el desarrollo económico, donde la dinámica para ello fue promover la expansión de estas atrayendo nuevos núcleos económicos hacia las zonas centro, promover la expansión urbana para generar mayor derrama económica.

Posteriormente se promovió el análisis de zonas estratégicas o regiones donde pudiera promoverse el desarrollo económico a través de la creación de nuevos núcleos industriales que pudieran tener un impacto positivo dentro de su entorno inmediato. Dentro de dicho proceso las ciudades seguían creciendo de manera desmedida hacia las zonas periféricas, debido a que los costos del suelo dentro de los centros urbanos empezaron a incrementarse de forma desmedida por la plusvalía que estos empezaron a generar al concentrar la mayor

cobertura de servicios e infraestructura, con ello dichos proceso y enfoques anteriormente implementados fueron reflejando procesos de marginación, segregación social y desigualdades económicas cada vez más notorias.

El descontrol en la expansión de las ciudades empezó a tener severas repercusiones en el contexto social, económico y principalmente en el ambiental, donde el suelo disponible para ser urbanizado empezó a escasear y se inició la ocupación de zonas no aptas y con importante valor ambiental.

De esta forma fue como en el año de 1976 surgió el interés por el enfoque de los asentamientos humanos como una perspectiva de análisis más global e inclusiva que pudiera tomar en consideración a todos los asentamientos, formalizándose mediante una declaratoria denominada Hábitat I, en la cual el interés primordial fue hacer un balance general del estado actual de los asentamientos humanos en las diversas naciones, formalizando dicho proceso mediante la creación de instituciones, instrumentos jurídicos y la formación de profesionales que pudieran dar atención al tema, planteando estrategias del futuro crecimiento que tendrían los asentamientos y como la planeación era el instrumento idóneo para regular y normar dicho proceso. En esta declaratoria el tema del suelo jugó un papel importante al ser considerado un recurso natural finito, que empezaba a verse impactado por el crecimiento descontrolado de las ciudades, expandiéndose ya algunas hacia zonas de importante valor natural, no aptas para usos urbanos.

Dentro de esta declaratoria se empezó a hacer evidente el vínculo entre las ciudades, los asentamientos humanos y el medio ambiente, aunque los planteamientos llegaron a ser muy generalizados, debido a que el foco central de atención estaba en regular primordialmente el crecimiento de las zonas urbanas.

Posterior a esta declaratoria, 20 años después, dentro de Hábitat II, las líneas eje de la declaratoria estaban enfocadas ahora hacia dotar de vivienda a los nuevos asentamientos creados y que el desarrollo que se estaba propiciando dentro de las ciudades pudiera ser lo más sostenible y amigable con el ambiente; para ello las líneas de acción entre el vínculo de los asentamientos humanos y el medio ambiente ya se hacían más sólidas, promoviendo que dentro de estas nuevas instituciones creadas desde Hábitat I para atender el tema urbano de

manera específica, ya se pudiera también abordar el análisis y planteamiento de estrategias medioambientales a través de la creación de departamentos específicos que atendieran los temas de manera conjunta y plantearán políticas integrales.

Recientemente dentro de la declaratoria de Hábitat III, el tema del medio ambiente adquirió mayor importancia sobre los asentamientos humanos, planteado que para el desarrollo e impulso de estos últimos era indispensable tomar en consideración la disponibilidad de recursos y la determinación de reglas específicas para la recuperación y preservación de estos.

El tema del desarrollo sostenible enunciado ya desde la declaratoria de Hábitat II, ahora en la última declaratoria recibió mayor validez, formalizándolo mediante líneas de acción específicas que pudieran complementar los planteamientos hechos dentro de la agenda 2030, bajo la figura de la determinación de una Nueva Agenda Urbana, que plantea una nueva hoja de ruta hacia el crecimiento sostenible de las ciudades.

Dentro de esta declaratoria se solidificó el argumento del extenso vínculo que debe existir entre los asentamientos humanos y el impacto de estos en el medio ambiente, promoviendo que las ciudades sean más compactas, amigables e inclusivas con el entorno ambiental, y promoviendo medios de movilidad más sostenibles.

Tal fue el impacto y compromiso de esta última declaratoria, debido a la amplia participación y disposición de todos los países del mundo para hacer un cambio radical en la forma de hacer ciudad, que cada una de las regiones del mundo se propuso elaborar planes de acción para implementar la NAU a cada uno de los contextos de sus países, naciones y ciudades.

Atendiendo esto, la región de América Latina elaboró su Plan de Acción Regional sustentando la particularidad del proceso de urbanización que se da en las ciudades de la región y buscando adecuar a esta las políticas internacionales planteadas dentro de la NAU. Aún con ello no podría generalizarse el interés de todos los países de la región por llevar a cabalidad los planeamientos del PAR, como es el caso de México, donde las acciones implementadas han sido muy aisladas, emergentes, mediáticas y superficiales, esto debido a que no se han llevado a cabo cambios significativos pero sobre todo integrales, coordinados

y congruentes, tanto en la institucionalización, normatividad, legislación y acción en torno a esta nueva hoja de ruta para las ciudades, donde se resaltaba el cambio de paradigma que debía darse y que hasta la fecha sigue siendo una utopía en nuestro país.

Ejemplo de ellos son las pequeñas acciones e intervenciones que se han implementado recientemente dentro de los tres niveles de gobierno, a nivel federal, el caso de la Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada el 28 de Noviembre de 2016, un mes después de llevarse a cabo la tercera conferencia de Naciones Unidas Hábitat III (17 al 20 de octubre de 2016), instrumento que prometía retomar lo planeado en la NAU, y que solo integró de manera enunciativa los conceptos abordados en dicha conferencia.

A nivel estatal, mediante el ya enunciado Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023 del Estado de México donde a través de un convenio de cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD por sus siglas) para alinear dicho instrumento a los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y la NAU. Convirtiéndolo en un gran referente a nivel nacional de como las políticas internacionales pueden llegar a ser implementadas en otros niveles de gobierno. Aunque es importante aclarar que no todos los gobiernos estatales del país han seguido el mismo actuar, reflejando con ello que la implementación de estas políticas de gran relevancia a nivel global requieren de iniciativa y voluntad política para su ejecución dentro de las estructuras de gobierno.

Pero además, que no basta con meros ejercicios aislados de implementación, que se requiere de trabajo conjunto con los tres niveles de gobierno para que no solo se actualicen los marcos jurídicos sino que sean replanteados bajo una nueva visión urbana, que además promueva la modificación de los marcos normativos, institucionales y operacionales para generar sinergia dentro de los tres niveles de gobierno y se conviertan en un parteaguas de la linealidad de implementación de las políticas internacionales.

## Referencias

Boisier, Sergio (1979). "La Planificación del Desarrollo Regional en América Latina". ILPES, documento CPRD 68. Santiago de Chile.

- Boisier, Sergio (1993). "La transformación en el pensamiento regionalista latinoamericano". ILPES, documento 93/07. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017), Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036, Santiago, Organización de las Naciones Unidas.
- De Mattos, Carlos (1989). "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional". ILPES, documento CPRD-D/88. Santiago de Chile.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), (10 de octubre de 2019). *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador*. FLACSO eventos: Recuperado en <https://www.flacso.edu.ec/portal/contenido/eventos/habitat-3-alternativo.1696>.
- Figuerola, Luis Mauricio; 1989 La Organización de las Naciones Unidas. México, editorial Jus.
- Franco, Rolando; 2013. "La invención del ILPES". Santiago de Chile, CEPAL.
- Gobierno de la República (GR) (2016), México en Hábitat, México, GR/ SEDATU/Hábitat III.
- Gobierno de la República (GR) (2018a) sitio web oficial disponible en <<https://www.gob.mx/habitat3>> consultado en agosto 2018.
- Gobierno de la República (GR) (2018b) sitio web oficial disponible en <<https://www.gob.mx/nuevaagendaurbanas>> consultado en agosto 2018.
- Habitat (1976). UN-Habitat I: The Vancouver Declaration On Human Settlements. Canadá, Vancouver.
- Habitat (1996). UN-Habitat II: Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. Turquía, Estambul.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES); 1976. "Discusiones sobre Planificación". México, Editorial Siglo XXI.
- Landerá, David (18 de octubre de 2010). Una conferencia 'sin murallas' es la propuesta del Hábitat 3 Alternativo. *El Comercio*. Recuperado de [https://www.elcomercio.com/tendencias/conferencia-habitat3alternativo-habitatiiflaco-onu.html?fbclid=IwAR00eyFkz2PH9XEK-XFYaA19\\_devvyLA0m8jG6epTizdKMUZZscEckq](https://www.elcomercio.com/tendencias/conferencia-habitat3alternativo-habitatiiflaco-onu.html?fbclid=IwAR00eyFkz2PH9XEK-XFYaA19_devvyLA0m8jG6epTizdKMUZZscEckq).
- Leiva Lavalle, Jorge; 2010. "Instituciones e Instrumentos para el planteamiento gubernamental en América Latina". Santiago de Chile, CEPAL- IPEA.
- Leiva Lavalle, Jorge; 2012. "Pensamiento y práctica de la Planificación en América Latina". Santiago de Chile, CEPAL.
- Massey, Doreen; 1979. "In what sense a regional problem?". *Regional Studies*, Oxford, U.K, vol.13.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU-HÁBITAT). Consultado el 4 de marzo de 2016, [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88&Itemid=82](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=82).
- ONU (2015) Objetivos del Desarrollo Sostenible. Consultado el 25 de septiembre de 2018, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2017) Nueva Agenda Urbana, Ecuador, ONU Hábitat.
- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), (10 de octubre de 2019). *Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC)*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); recuperado en <https://www.puec.unam.mx/index.php/difusion/eventos-realizados-2009-2018-59-seminarios-548-hacia-un-habitat-3-alternativo-mexico>.

UNCHS (1984). "Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: teoría y metodologías". Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), Nairobi.

## Evidencia 2: Envío de capítulo para publicación

Título del capítulo: Diseño de un instrumento de planeación urbana para mejorar la modernidad y competitividad de la Ciudad de México.

Autores: Mtra. Yazmín Martínez Ávila, Mtro. Juan José Gutiérrez Chaparro y Mtro. Alejandro Guadarrama Gil.

Evento: Coloquio Internacional de Diseño 2019 "Diálogos desde el Diseño"

Fecha de envío: 12-mayo-2019

Estatus de publicación: En proceso de publicación



# INFLUENCIA DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO



Toluca; Estado de México, 21 de agosto del 2019

**Mtra. Yazmín Martínez Ávila**  
**Dr. Juan José Gutiérrez Chaparro**  
**Mtro. Alejandro Guadarrama Gil**  
**P R E S E N T E**

Anticipando un cordial saludo, me permito informarle que su trabajo titulado:

**Diseño de un instrumento de planeación urbana  
para mejorar la modernidad y competitividad  
de la Ciudad de México**

Después de haber sido sometido a un proceso de dictaminación por parte de pares académicos en la modalidad de doble ciego y, con base en el resultado obtenido, se decidió su aceptación para ser publicado como uno de los capítulos de los libros temáticos del Coloquio Internacional de Diseño 2019 "Diálogos desde el Diseño" que será editado y publicado por la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Autónoma del Estado de México, en la ciudad de Toluca, México.

Dicha ponencia se sometió

Agradezco su distinción y reciba mis saludos.

**ATENTAMENTE**  
**Dra. Linda Emi Oguri Campos**  
**Presidenta del Comité Organizador.**

**Diseño de un instrumento de planeación urbana para mejorar la modernidad y competitividad de la Ciudad de México.<sup>1</sup>**

**Design of an urban planning instrument to improve the modernity and competitiveness of Mexico City.**

Martínez Ávila Yazmín. Profesora de Asignatura licenciatura en APOU. FAD-UAEMex. yazmin\_martinez\_avila@hotmail.com

Gutiérrez Chaparro Juan José. Profesor- Investigador en la FAPUR- UAEMex. urbania\_jj@hotmail.com

Guadarrama Gil Alejandro. Profesor de Asignatura licenciatura en APOU. FAD-UAEMex. alex.guadarrama@gmail.com

**Resumen:**

Este artículo plantea la primera etapa de impulso a la planeación urbana en México, buscando con ello traer modernidad a la ciudad y lograr su competitividad a nivel mundial.

Su principal objetivo es contextualizar, analizar y describir como a partir de la iniciativa del arquitecto Carlos Contreras, se elaboró el Primer Plano Regulador del Distrito Federal como instrumento de planeación. Para ello se implementó el método histórico, mediante un análisis historiográfico recabando las publicaciones hechas por otros autores en el tema.

El periodo de análisis parte de la conclusión de las batallas revolucionarias, momento en el que el país se encontraba en un completo descontrol socioeconómico, político y urbano, en la falta de inversión y crecimiento económico, así como en la disminución de la competitividad global, haciendo con ello urgente la creación de una política de desarrollo del país.

Es a partir de este contexto, donde destacó la participación e ímpetu del arquitecto Carlos Contreras, como principal motivador de importantes aportes a la planeación urbana mediante la creación del proyecto de Plano Regulador, como instrumento para estructurar y dar orden a la ciudad. Generando con ello la principal época de impulso al proceso de planeación urbana en el país.

**Palabras clave:** (Carlos Contreras, planeación, Plano Regulador).

**Abstract**

This article raises the first stage of impulse to urban planning in Mexico, thus seeking to bring modernity to the city and achieve its competitiveness at the global level.

Its main objective is to contextualize, analyse and describe as from the initiative of the architect Carlos Contreras, the first regulatory plane of the Federal district was developed as a planning tool. To this end, the historical method was implemented, by means of an analysis historiographic collecting the publications made by other authors in the topic.

The period of analysis is part of the conclusion of the revolutionary battles, when the country was in complete socioeconomic, political and urban Decontrol, in the lack of investment and economic growth, as well as in the decrease of the Global competitiveness. Making urgent the creation of a country development policy.

It is from this context, where he highlighted the participation and impetus of the architect Carlos Contreras, as main motivator of important contributions to urban planning through the creation of the draft regulatory plan, as a tool to structure and give Order to the city. Thus generating the main time of impulse to the process of urban planning in the country.

**Key words:** (Carlos Contreras, planning, Regulating Plane).

<sup>1</sup> Este tema forma parte de un capítulo de la investigación doctoral.

## Antecedentes del impulso a la planeación

La primera etapa de impulso a la planeación urbana en México se dio a inicios del siglo XX (López, 2003), con el objetivo de poder implementar algunos elementos del modernismo que se estaba dando en todas las ciudades del mundo, principalmente las de norteamericanas y europeas, buscando con ello un proceso de regeneración urbana, así como lograr un nivel de competitividad a nivel mundial.

Este artículo tiene como objetivo contextualizar esta primera etapa de impulso a la planeación urbana en México, analizar y describir como a partir de la iniciativa del arquitecto Carlos Contreras, se elaboró el Primer Plano Regulador del Distrito Federal como instrumento de planeación.

Para dicho análisis y descripción se implementó el método histórico, mediante un análisis historiográfico recabando las publicaciones hechas por otros autores en el tema, tomando en consideración principalmente las publicaciones de los arquitectos Rafael López Rangel y Gerardo Sánchez Ruiz, quienes más han indagado en el tema, todo ello bajo un enfoque diacrónico.

Dicho periodo de análisis parte de la conclusión de las batallas revolucionarias, momento en el que el país se encontraba en un completo descontrol socioeconómico, político y urbano; que se veía reflejado en la demanda de espacios para vivienda, equipamiento, servicios e infraestructura, así como la instalación de industrias y comercios; en la falta de inversión y crecimiento económico, así como en la disminución de la competitividad global, haciendo con ello urgente la creación de una política de desarrollo para el país. (Sánchez, 2003; Sánchez, 2006 y Chávez, 1996)

## Los inicios del impulso a la planeación en México

Fue bajo este contexto, donde la política de reconstrucción y renovación no se vislumbraba nada sencilla, que un grupo de profesionales mexicanos, principalmente

arquitectos como José Luis Cuevas Pietrasanta, Luis R. Ruiz y Carlos Contreras Elizondo; e ingenieros como Miguel Ángel de Quevedo, Enrique E. Schulz y Modesto C. Rolland; se propusieron apoyar dicha política por medio de la implementación en el país, de las ideas de planeación que se estaban instaurando en las principales ciudades del mundo, como Europa y Estados Unidos. (López, 2003)

Para lo cual proponían la generación de un cuerpo teórico, jurídico e instrumental, que pudiera apoyar las aspiraciones de una sociedad que aspiraba a la recuperación, el progreso y la modernidad.

Dentro de este grupo de profesionistas destaco el trabajo, compromiso e ímpetu del arquitecto Carlos Contreras Elizondo, quién se planteó, hacer ver a la planeación como el instrumento de transformación de las ciudades, sensibilizar a la sociedad y las autoridades respecto a los beneficios que ésta podía traer a las ciudades, explicando que un plano no era solo una expresión gráfica de una ciudad, sino un documento que planteaba ser la expresión de la vida funcional futura de ella, mediante un orden bien reflexionado de la misma. (Sánchez, 2003)

Sus aportes iniciaron a partir de 1925, al regresar de su formación profesional en la Universidad de Columbia, en la ciudad de Nueva York; donde estuvo estudiando durante 6 años el proyecto de creación e implantación del Plano Regulador de esta ciudad y sus alrededores; el cual tomo como referente para su propuesta de primer bosquejo del Plano Regulador de la Ciudad de México, mismo que dentro de su estadía presentó en el Congreso Internacional de Planificación de Ciudades y de la Habitación, celebrado en Nueva York.

En este mismo año se planteó junto con sus compañeros arquitectos e ingenieros antes mencionados, iniciar el proceso de divulgación de la planeación en el país, mediante una serie de acciones, la primera de ellas fue la publicación en revistas y secciones de los periódicos Excélsior y El Universal. (Sánchez, 2003)

los beneficios de implementación de la planeación, tomando como referente lo acontecido en las ciudades norteamericanas. Fue así como México solidificó el vínculo con dichas ciudades y dio pie a posteriores participaciones en eventos de esta índole. (Sánchez, 2003)

En 1926, por iniciativa del arquitecto Contreras se conformó la "Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana", por sus siglas ANPRM. De la cual fue presidente, y el resto de sus compañeros participaron como miembros consejeros. (López, 2003; Sánchez, 2003)

Sánchez (2003) afirma que esta Asociación tenía como principales objetivos, el difundir las nuevas ideas en materia de planeación que se estaban implementando en algunas ciudades del mundo; así como difundir los problemas que enfrentaba la ciudad de México es ese momento y lo urgente que era proponer soluciones a estos mismos.

En el año de 1927 con el objetivo de continuar con la difusión del tema de la planeación y los beneficios de su implementación, el arquitecto Contreras en trabajo conjunto con la ANPRM fundó la revista "planificación", la cual se propuso hacer publicaciones mensuales, con la idea de consolidar el trabajo de publicación y difusión del conocimiento y análisis que se estaba haciendo del tema de la planeación. (Sánchez, 2003)

Dentro de las publicaciones de la revista se difundían los conceptos que se estaban generando día con día respecto al tema, adaptándolos a una versión adaptada a México, para ser leídos, entendidos e interpretados por los tomadores de decisiones existentes en ese momento, para su consideración a implementarlos. (Sánchez, 2003)

Uno de los títulos más relevantes de las publicaciones que hizo la revista fue: "¿Qué cosa es la planificación de ciudades y de regiones?"; explicando que "la planificación de una ciudad es más que un mero conjunto de ideas o de opiniones dispersas de los individuos que la habitan, la planificación es una ciencia, o, mejor dicho, un conjunto de ciencias que estudian la ciudad, considerándola ya como un organismo físico, ya como una entidad

Su primera publicación fue dentro de la sección de arquitectura del periódico Excelsior, donde escribió sobre el concepto de la planeación urbana, y la necesidad que existía en el país de traer arquitectos planificadores extranjeros que fueran expertos en dicho tema, como consultores y asesores, que apoyarían la preparación de los interesados nacionales para instruirse en el tema, además de apoyar y coordinar los trabajos de planeación que se llegaron a implementar en el país. (López, 2003; Sánchez, 2003).

Dentro de éste mismo periódico publicó algunos artículos más, como el titulado "el tráfico en la ciudad es un problema de planificación aún no abordado", en el cual afirmaba que los problemas del tráfico en la ciudad eran causados por la falta de planificación y el mal trazo vial y la carencia de estudios de puntos de conflictos viales. (López, 2003).

Otro de sus artículos se tituló "Urge un Plan Conjunto de Urbanización y Salubridad para el Distrito Federal", en el cual se exigía, la coordinación de las dependencias que incidían en el desarrollo urbano de la ciudad, para crear un Plano Regional para el Distrito Federal, así como su respectiva reglamentación. (López, 2003; Sánchez, 2003). A partir de esta publicación empezó a hacer evidente la necesidad que veía de que existiera un instrumento de planeación que regulara el crecimiento de la ciudad de México. (Sánchez, 2003)

Una más de las acciones implementada por el arquitecto Contreras, fue el impulso a la creación de dependencias, como el caso de la creación del área de planeación dentro del departamento de arquitectura en el Ayuntamiento de la Ciudad de México, visualizándola como un área que se encargaría de la creación de estudio y la aprobación de proyectos.

Otra acción en pro de la planeación fue la celebración de conferencias y congresos, debido a que en ellos se intercambiaban experiencias nacionales e internacionales y se solidificaban conceptos. Un evento clave se dio en el año de 1925, cuando gracias al apoyo del arquitecto Contreras, México participó en la Conferencia Internacional de Planificación, acontecida en la ciudad de Nueva York; evento en el cual se dio énfasis a

moral". (Sánchez, 2003, p. 28). Y que un plano no era simplemente una expresión topográfica de una ciudad, sino un documento y una carpeta de planos donde se expresaba la vida funcional de la misma. (Sánchez, 2003)

## El Plano Regulador como instrumento de planeación

Sánchez (2003) y Arias (2008) plantean que, desde que regreso a México el arquitecto Contreras dedico 2 años de trabajo (de 1925 a 1927) a la preparación del preliminar del Plano Regulador de la Ciudad de México, mismo que dio a conocer dentro de la primera publicación de la revista planeación, y que días después presento dentro de la Primera Exposición de Planificación de Ciudades, llevada a cabo en la Ciudad de México del 26 de septiembre al 22 de octubre del mismo año.

Dentro de este borrador publicado y presentado, ya se veían plasmadas con claridad las ideas clave o básicas de solución que proponía el proyecto de Plan Director, las cuales iban enfocadas principalmente a desarrollar proyectos en beneficio de la ciudad, dando énfasis a la modernidad, para que el país pudiera colocarse dentro del nivel de las potencias mundiales, tomando como referente aquellos elementos físicos y espaciales que ya habían sido implementados en estas y que trajeron resultados positivos.

Con dicho instrumento se buscaba "demostrar que un plano no era simplemente una expresión gráfica de la ciudad, sino un documento y una carpeta de planos donde se expresaba la vida funcional y futura de la misma" (Sánchez, 2003)

El proyecto de Plano Regulador daba énfasis al desarrollo de tres temas eje. El primero, enfocado al análisis y planteamiento de proyectos por zona, por ejemplo, la propuesta de desarrollo para las zonas suroeste, norte y oriente de la ciudad; la zonificación interna (zonas residenciales de varios tipos, zonas comerciales, industriales (industria grande, pequeña y mixta), agrícolas, educacionales, militares, de uso no limitado, forestales, arqueológicas y centros cívicos).

Fotografía 1. Proyectos por Zona



Fuente: Sánchez, 2003, p.113

Enfatizaba también en el tema de la comunicación y la interconexión vial, abordando temas como la creación o ampliación de calles, calzadas y avenidas, la eliminación de estaciones de transporte, el arreglo y ampliación de interconexiones viales, la ampliación y modificación de cauces de ríos convirtiéndolos en vialidades, parques o arterias de circulación, la determinación de las vías de comunicación y los medios de transporte, así como los estudios de las estaciones de ferrocarril y camiones.

Fotografía 2. Propuesta de sistema de arterias viales



Fuente: Sánchez, 2003, p.103

Donde destaca en la historia el papel del arquitecto Carlos Contreras como pionero en dicho proceso, así como su visión para desarrollar acciones encadenadas para fortalecer y arraigar el tema de la planeación urbana en el país.

Todos esos acontecimientos que fueron antes descritos son el génesis de la planeación que hoy conocemos y desarrollamos; y que no dista mucho de los temas esenciales que hoy se siguen analizando en las ciudades, lo cual refleja lo visionarios que fueron sus pioneros en su momento.

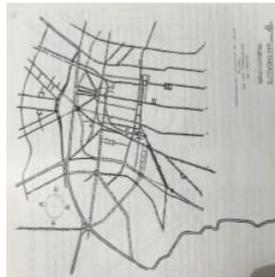
Es importante mencionar que este artículo destaca sólo fragmentos relevantes de lo que es la historia de la planeación en el país; historia que podría explicar como el proceso de implementación de la planeación se ha ido diluyendo, perdiendo peso social, político, pero sobre todo de proyecto de gran visión, como proceso transformador de las ciudades, como fue visto en otros momentos.

## Referencias

- Arias, V. (2008). *Planos Reguladores de Carlos Contreras. Planificación y Arquitectura 1946-1953*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castañeda, V. (1989). México: cuarenta años de acción estatal sobre el territorio. *Revista Estudios Territoriales*. (Núm 30), 141-152.
- Chávez de Ortega, E. (1996). *Urbanismo en ciudades medias y pequeñas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Esparza, M. H. (1993). La Planeación en México. *Revista Alegatos*. (Núm. 23).
- López R. (1993). *La ciudad de México y su planificación. 1900-1940*. México: UAM-Azacapotzalco.
- Sánchez G. G. (2003). *Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras escritos desde 1925 a 1938*. México: edit. Raíces.

Y como tercer tema eje de atención destaca el espacio público, dando especial atención a temas como la creación, modificación o ampliación de parques, plazas y demás espacios públicos. Pero además proponía y analizaba el planteamiento de proyecto muy específicos, como la restricción a la construcción vertical y estímulo al desarrollo horizontal, la planificación de terrenos aun disponibles de uso, el planteamiento del problema del Lago de Texcoco, las tolveneras y los terrenos salitrosos, el desarrollo y mejoramiento de nuevos centros de población en zonas como ciudad universitaria, ciudad militar, zonas industriales, obreras y agrícolas; la creación de Ciudad Satélite, el financiamiento de los proyectos que se plantearan y la legislación que se debía considerar para los mismos. (Sánchez, 2003, p. 85-145; Arias, 2008, p. 5-80)

Fotografía 3. Propuesta de proyectos de transporte



Fuente: Sánchez, 2003, p.111

Es así como a partir de esta contextualización de los inicios del impulso de la planeación en México y la promoción del primer instrumento de planeación, que se puede concluir que esta época estuvo marcada por un importante y destacado ímpetu por apoyar esta etapa de recuperación, pero también de incentivación hacia la modernidad; y no solo física, sino sociocultural y con ello su participación en la competitividad global.

Sánchez, G. G. (2006). La modernidad urbana en México. Fuentes teóricas y prácticas de la primera mitad del siglo XX. *Secuencias. Revista de historia y ciencias sociales*. (Núm. 64), 80-108.

Soberanes J. L. (1993). *La reforma urbana*. México: Fondo de Cultura Económica.

### Evidencia 3: Compilación de libro

Título del libro: Reflexiones de Educación para el Diseño

Evento: Coloquio Internacional de Diseño 2018

Estatus: Libro digital publicado.

Link: <http://coloquio2019.faduaemex.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/educacion-design-web.pdf>

Edición: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Arquitectura y Diseño.

