

Una propuesta para la planificación urbana

ENRIQUE PEREZCASTRO*

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo ofrecer un esquema que permita orientar los esfuerzos destinados a la planeación del desarrollo urbano en el país, ya que lograr lo anterior requiere propuestas de planeación urbana que integren los aspectos territorial, estratégico y temático.

En este contexto, y con la idea de retomar los aspectos positivos de los esfuerzos realizados en materia de planeación del desarrollo urbano por anteriores administraciones, el esquema que se propone —denominado "Sistema de Actualización de la Planeación Urbana"— trata de integrar los antecedentes de planeación urbana del estado, comprendidos en los planes estatal y municipales de desarrollo, y promover su actualización a través de cartas temáticas que se derivarían de los objetivos de una planeación estratégica con énfasis en los problemas sectoriales y municipales, así como en la operatividad y la participación social.

La base de esta estrategia de planeación parte de la propuesta de actualizar los planes de desarrollo; esto se realizaría mediante la participación social corresponsable, en coordinación con las autoridades,

* Funcionario de Infonavit, Sinaloa.

mediante foros de consulta ciudadana promovidos por órganos consultivos auxiliares de éstos. A través de dichos órganos consultivos se define el tema que deberá actualizarse, en relación con la prioridad de la problemática urbana.

La utilidad del presente documento reside en dos aspectos: por una parte, constituye un trabajo de referencia dado que contiene la síntesis de la planeación urbana a nivel estatal y municipal desde el punto de vista de los instrumentos, la cual está integrada básicamente por los programas estatales de desarrollo urbano y los planes de desarrollo urbano municipales y de los centros de población; y, por otra, plantea retomar algunos elementos que deben considerarse desde una perspectiva territorial, estratégica y temática de la planeación urbana, para actualizar y racionalizar los esfuerzos de planeación del desarrollo urbano que se emprendan en el país; esos elementos son las cartas temáticas regionales y las cartas temáticas urbanas.

Antecedentes

A partir de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, en 1976, y de la instituciona-

lización de la planeación del desarrollo urbano, se han creado organismos públicos que se encargan de realizar los planes respectivos en ella definidos. Así, se formularon el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes municipales y los planes de centros de población, todos ellos definidos en la propia ley.

Sin embargo, esos estudios tuvieron poco impacto en las ciudades, que siguen creciendo sin orden ni control, respondiendo a un parámetro de mercado urbano o bien de apropiación ilegal de la tierra, este último al margen del mercado inmobiliario. De igual manera, ninguno de estos dos procesos está normado por planes y programas.

Garza sostiene que continúan acentuándose las dos principales tendencias negativas en la distribución territorial: las disparidades regionales y la concentración económico-demográfica en la ciudad de México (Garza, 1989). En contraste, los objetivos y metas de los planes cada vez se hacen más sofisticados y más amplios; pareciera que al ser menos operativos pudieran abarcar más, y con ello justificar su inoperancia.

Los mismos problemas que la Ley General de Asentamientos Humanos pretendía resolver en 1976, se en-

cuentran ahora potenciados en las ciudades. En julio de 1993 se actualizó la ley con el propósito de solventar, en parte, los problemas derivados de la conceptualización de los planes, su inoperancia en los ayuntamientos —organismos operadores de éstos—, la poca o nula participación social realmente comprometida, y la falta de recursos para financiar obras detonadoras del desarrollo urbano.

La actualización de la ley cubre el aspecto financiero y social requerido en parte para la operación de planes y programas, pero sin poner suficiente energía en los aspectos conceptuales y metodológicos de los estudios urbanos.

El tradicional *comprehensive plan* —en donde se globalizan todos los sectores que se integran sistemáticamente en la ciudad y en donde los objetivos a alcanzar son tan generales que pareciera que con el plan de desarrollo urbano se resuelven gran parte de los problemas económicos, sociales, territoriales y ambientales del territorio urbano— ha demostrado en la práctica su inoperancia. Cuando los planes se vuelven cada vez más sofisticados, también, en

parte, ello se convierte en una justificación de los urbanistas para explicar por qué sus planes no son prácticos; obviamente, la población —que se supone es el fin último de los planes— no los entiende, y la tan anunciada participación social es nula.

Ante estas circunstancias, si no se quiere que planes y programas sigan siendo únicamente documentos, el reto de los urbanistas es buscar nuevas fórmulas más modestas en su concepción pero más amplias en su operación, más comprensibles y de mayor participación.

Propuesta

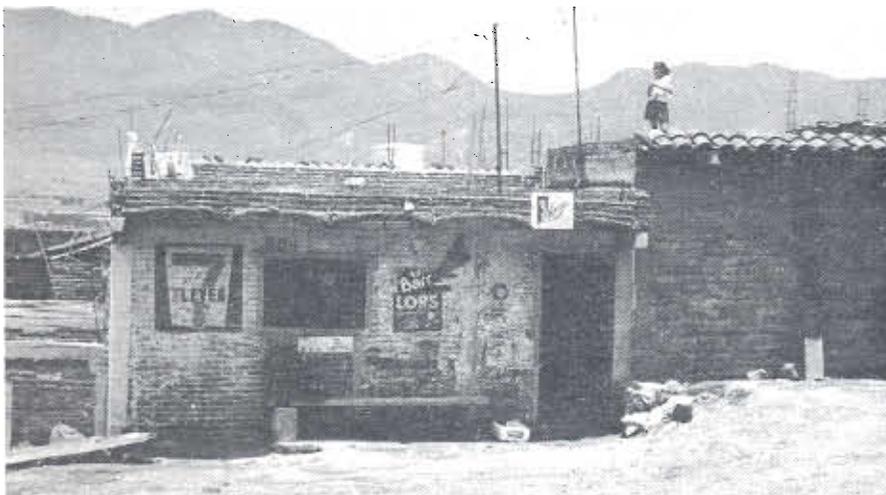
La propuesta que se plantea en este documento conlleva una planeación territorial, estratégica y temática, en donde se desarrollen estudios específicos del tema o sector del territorio que tenga mayor prioridad o problemática; que, ante la posibilidad de simplificación, la participación social no consista únicamente en acudir a la explicación del plan, sino que se busquen fórmulas de información masiva de cada tema para que ésta llegue directamente a la población y

los ciudadanos adquieran el compromiso de convertirse en supervisores de su propia ciudad.

Este concepto parte de que a través de 18 años de planeación institucionalizada se realizaron todos los diagnósticos imaginables, y la actualización de los mismos la deberá hacer la ciudadanía, que día a día sufre las consecuencias de un deterioro del sistema urbano. De esta manera, se busca que la actualización de los planes de desarrollo no implique volver a repetir planes y programas inoperables, sino que se actualicen los temas urbanos que controlan el crecimiento de la ciudad.

El Sistema de Actualización de la Planeación Urbana se integra a la planeación urbana del estado como una forma de actualización de los planes municipales y de centros de población. Ésta se realiza a través de una adecuación de sus diagnósticos y estrategias de desarrollo mediante planeación estratégica, haciendo énfasis en problemas sectoriales municipales, así como en la operatividad y participación social.

La actualización de los planes de desarrollo se realiza por temas mediante instrumentos ágiles y operativos denominados cartas temáticas. Éstas pueden ser regionales (carta regional de desarrollo industrial, carta regional turística, carta regional de reservas territoriales, y carta regional de enlaces) y urbanas (para ciudades mayores de veinte mil habitantes: carta urbana de zonificación, carta urbana de vialidad, carta urbana de patrimonio cultural, y carta urbana de inversión; para ciudades menores de veinte mil habitantes: carta básica de desarrollo urbano, y para áreas contenidas en el centro de población: carta síntesis



del plan parcial de desarrollo urbano).

El Sistema de Actualización se integra a la planeación urbana estatal en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y en los respectivos planes municipales y de centros de población.

Programa estatal de desarrollo urbano

Es el documento rector de esta materia en el estado. En él se integran el conjunto de estudios, políticas, normas técnicas, disposiciones e instrumentos tendientes a promover el desarrollo integral de los asentamientos humanos de la entidad. Este programa establece el compromiso del gobierno del estado de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Se expide para imprimir unidad y congruencia a las actividades que se desarrollen con la participación de los municipios y la federación, a partir de los convenios de coordinación respectivos.

Los objetivos del programa estarán dirigidos a promover el desarrollo urbano en los centros de población, en congruencia con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano. Estos objetivos son: 1) alentar la permanencia de la población en ciudades de dimensiones medias y reorientar los flujos migratorios generados por las grandes metrópolis; 2) mejorar las condiciones ambientales de los centros de población; 3) desconcentrar las áreas urbanas de la entidad que presenten un crecimiento excesivo de población, fomentando las ciudades medias; 4) salvaguardar los recursos naturales; 5) salvaguardar el patrimonio histórico cultural del es-

tado, y 6) estimular la participación de los distintos grupos que integran la comunidad en la realización de los programas y acciones que se deriven del Programa Estatal de Desarrollo Urbano.

Plan municipal de desarrollo urbano

Es el documento rector que integra el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones encaminadas a ordenar y regular los sistemas de relaciones territoriales que se establecen entre los asentamientos humanos del municipio, así como los recursos aprovechables para las funciones urbanas.

Tiene por objeto establecer estrategias orientadas a promover la región en donde se desarrollen las actividades ligadas a los centros de población, en las cuales participarán los diversos grupos y organizaciones que inciden en el desarrollo del sector que se está planeando.

Este plan incluye: 1) congruencia con el Programa Estatal de Desarrollo Urbano; 2) la determinación de sus objetivos y metas; 3) el análisis de la situación y las proyecciones a futuro de los asentamientos humanos y los sistemas urbanos; 4) los requerimientos que planteen los aspectos demográficos, sociales, culturales, financieros y territoriales, y 5) el estudio de sistemas de comunicación. El plan municipal de desarrollo urbano se actualiza mediante cartas temáticas regionales.

Plan de desarrollo urbano de centros de población

Este documento incluye al conjunto de políticas, lineamientos y estrate-

gias encaminadas a racionalizar el desarrollo de los asentamientos humanos integrados en un área urbana. A los municipios corresponderá formular, aprobar, actualizar y administrar los planes de desarrollo de centros de población, los cuales se actualizan mediante cartas temáticas urbanas.

Cartas temáticas regionales

Son instrumentos prácticos y operativos de planificación y promoción sectorial, para impulsar y dar seguridad jurídica territorial a las inversiones en sectores prioritarios para el estado. Sus objetivos son: 1) determinar estrategias de planeación adecuadas en materia de desarrollo industrial, desarrollo turístico, reservas territoriales y enlaces de comunicación vial, entre otros, de acuerdo a las condiciones de la región; 2) promover la participación social permanente en la determinación de estrategias de planeación; 3) establecer estrategias operativas y de fácil aplicación por parte de los respectivos ayuntamientos, y 4) todos aquellos que contribuyan al óptimo desarrollo de la región.

Asimismo, las cartas presentan: 1) las congruencias con el Programa Estatal de Desarrollo Urbano del cual se derivan; 2) la definición del tema a desarrollar; 3) los requerimientos que planteen en la materia los aspectos demográficos, sociales, económicos, políticos y administrativos; 4) la determinación del área de aplicación definida dentro de los límites del sector; 5) alternativas factibles del tema a desarrollar, y 6) normas y criterios técnicos aplicables por medio de este instrumento de planeación.

Las cartas temáticas regionales son cuatro, la primera de ellas es la carta regional de desarrollo industrial, que se estructura mediante la zonificación primaria, que a su vez define el área de influencia del centro de población más cercano; y mediante la zonificación secundaria, que determina la particularización de la zonificación industrial; asimismo, determina la zonificación industrial con mezcla de usos específicos, la definición de usos complementarios al uso industrial, la estructura urbana general y la estructura municipal.

La segunda es la carta regional turística, la cual define zonas con potencialidad de desarrollo turístico, impulsando y promoviendo el desarrollo urbano de los centros de población conjuntamente con el rescate y mejoramiento de áreas con características de valor ambiental y paisajístico; asimismo, determina las áreas naturales con potencialidad de desarrollo, el equipamiento turístico, la estructura urbano-regional y el diseño del patrón urbano turístico.

La tercera es la carta regional de reservas territoriales, que define zonas apropiadas para el desarrollo sectorial, garantizando el proceso de crecimiento de un territorio determinado y sentando las bases para una integración jurídica de los terrenos definidos para el uso que marque la misma carta. Asimismo, determina el pronóstico de la ordenación y los requerimientos territoriales de acuerdo con las políticas demográficas, los requerimientos poblacionales a futuro, las políticas de desarrollo sectorial que impulsen o disminuyan el crecimiento de un sector económico determinado, y la promoción de polos de desarrollo turísticos, demográficos y económicos. La carta tiene

por objeto establecer un instrumento de planeación que determine áreas aptas para el desarrollo urbano y reservas territoriales mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de la tierra; evitar la especulación de terrenos aptos para el desarrollo sectorial, y asegurar la disponibilidad de suelo de los diferentes destinos que determinen los programas.

Finalmente, el cuarto mapa temático regional es la carta regional de enlaces; ésta define las características de la estructura carretera que deberá conformarse en cada una de las regiones para incrementar la posibilidad del flujo de personas, bienes y servicios en beneficio de la estructura urbana regional que propone el Programa Estatal de Desarrollo Urbano. En esta carta estará definida la integración de la estructura vial regional en su acceso a los centros de población y su integración con la vialidad. Esta carta determina los tipos de vía, actuales y propuestos, clasificados en carretera federal, carretera estatal y carreteras locales, siendo éstas libres o de cuota; los libramientos y accesos carreteros a las ciudades; las secciones tipo y las de seguridad, y el derecho de vía.

Cartas temáticas urbanas

Son instrumentos de planeación ágiles y operativos que actualizan los planes de centros de población, integrando el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones establecidas en dichos planes —referidas a un centro de población determinado—, que permiten promover el desarrollo armónico de su territorio.

Estas cartas van dirigidas a lograr dos tipos de objetivos generales: pri-

mero, controlar las funciones tradicionales urbanas, como son: densidades, usos del suelo y vialidad, entre otros, formando una estructura de desarrollo que sustenta el crecimiento en términos generales; segundo, integrar las inversiones urbanas para que exista una relación estrecha con los elementos de control.

Sus objetivos son: 1) adecuar la distribución de la población y de las actividades económicas, de acuerdo a las condiciones de su territorio; 2) promover acciones para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones; 3) determinar estrategias adecuadas en materia de desarrollo urbano para promover la participación social permanente; 4) establecer estrategias de planeación operativas que puedan ser instrumentadas por el ayuntamiento respectivo, y 5) todos aquellos que permitan orientar el óptimo desarrollo del centro de población.

Para ser un instrumento práctico de la planeación urbana, las cartas urbanas temáticas contendrán mínimamente los siguientes aspectos: 1) la congruencia con el programa estatal de desarrollo del cual se deriven; 2) la definición del tema sectorial de desarrollo urbano y los objetivos que se pretende alcanzar; 3) determinar su aplicación dentro del límite del centro de población; 4) alternativas viables del tema sectorial para el desarrollo urbano de centros de población; 5) descripción gráfica de las propuestas de desarrollo urbano, y 6) las normas y criterios técnicos aplicados por medio de este instrumento de planeación.

Para ciudades mayores de veinte mil habitantes se plantea realizar cuatro cartas. La primera es la carta urbana de zonificación, y se estructu-

ra mediante la zonificación primaria, que define el área urbana actual, las áreas susceptibles de desarrollo, el área de conservación, el área de amortiguamiento, estructura urbana y límite de centro de población; establece también la zonificación secundaria, que define los usos predominantes del centro de población, mezcla de usos complementarios, densidad, intensidad de construcción y zonas especiales de desarrollo controlado.

Para efecto de desarrollar esta carta temática se entenderá por zonificación la determinación de zonas que integran y delimitan un centro de población, la determinación de los aprovechamientos de los usos predominantes complementarios en los predios de las zonas a que se refiera la fracción anterior y la determinación de usos, densidades e intensidades de construcción y áreas susceptibles de desarrollo, por medio de las disposiciones correspondientes.

La reglamentación de usos, densidades e intensidades se sujetará a lo que determina la tabla de densidad e intensidad de usos del suelo, que se integra como un elemento estructural de la misma y establece la clasificación general de usos del suelo; los usos permitidos, condicionados y prohibidos, que determinan cuáles de las modalidades de usos contenidas en la clasificación son permitidas en cada una de las distintas áreas; la densidad de uso, que establece el número máximo permitido de habitantes por hectárea para zonas predominantemente habitacionales, y la intensidad de construcción, que especifica la relación entre la superficie del predio y la superficie construida.

La segunda carta temática urbana es la carta urbana de patrimonio

cultural, la cual clasifica los edificios de valor histórico, arquitectónico y tradicional, así como el espacio urbano de valor contextual; determina la propuesta de conservación adecuada y recorridos históricos o de imagen urbana; especifica las características que permiten un mayor aprovechamiento de elementos focales como son: color, textura, materiales, alturas y una política general sobre anuncios en la vía pública; y define usos específicos adecuados a ciertos edificios en particular que sean compatibles con su conservación.

El desarrollo de esta carta temática corresponde al ayuntamiento respectivo apoyado por el gobierno del estado, el INAH, el INBA y los organismos locales interesados en la preservación del patrimonio del estado. La carta determina: 1) la clasificación de edificios de valor históricos, arquitectónico y tradicional; 2) los usos específicos de los edificios de valor patrimonial; 3) las normas de color, textura, materiales, alturas y anuncios; 4) la reglamentación de la edificación contextual, integrando disposiciones que garanticen la preservación de la imagen urbana y eviten la destrucción o degradación del patrimonio cultural, y 5) la propuesta de adecuación a la estructura urbana contextual a los edificios de valor patrimonial.

La tercera carta temática para localidades mayores de veinte mil habitantes es la carta urbana de vialidad, un instrumento de planeación operativo que actualiza los antecedentes del plan de desarrollo urbano de centros de población en materia de vialidad, e integra aportaciones de los estudios de vialidad existentes, con el fin de servir de base a los ayunta-

mientos respectivos para la expedición de licencias y alineamiento, y la determinación de la estructura vial primaria de la ciudad, así como las normas en secciones y características de tránsito.

La carta determina: 1) la clasificación de la estructura general en vialidad primaria, secundaria y de acceso; 2) las vialidades en proyecto; 3) las secciones mínimas y óptimas determinantes de la estructura vial; 4) el alineamiento para preservar las secciones pertinentes en los desarrollos futuros; 5) la mezcla de tráfico por tipo de vía, que comprende tráfico pesado y circulación de rutas de camiones; 6) la velocidad máxima admisible, y 7) la descripción de acciones de propuestas viales.

Finalmente, el cuarto mapa temático para ciudades mayores de veinte mil habitantes es la carta urbana de inversión, la cual muestra las acciones en materia de infraestructura, vivienda, equipamiento, vialidad, transporte, aspectos ambientales y renovación urbana, entre otros, en propuestas de inversiones a corto y mediano plazo. La carta determina: 1) acciones de inversión específicas y clasificación por programa de inversión; 2) etapas en que se propone la realización de los programas de inversión, y 3) metas específicas de cada programa de inversión.

Para ciudades menores de veinte mil habitantes se considera realizar la carta básica de desarrollo urbano; ésta es un instrumento de planeación que integra usos del suelo, vialidad e imagen urbana y muestra las acciones de inversión en una estrategia para determinar el desarrollo urbano de éstas.

La carta básica de desarrollo urbano tiene por objeto determinar las

políticas de mejoramiento y rescate de la imagen urbana de las poblaciones menores, regular el crecimiento adecuado de la población, normar secciones y determinar alineamientos, definiendo la estructura vial general, así como mostrar las acciones de inversión en materia de desarrollo urbano.

La carta básica de desarrollo urbano deberá contener: 1) la descripción gráfica de las propuestas de planeación; 2) normas y criterios aplicables en vialidad, imagen urbana y usos del suelo; 3) zonificación primaria que defina el área urbana, áreas susceptibles de desarrollo, área de conservación y límite de centro de población; 4) zonificación del área urbana, que se define en zona central, zona media, zona periférica y zona de accesos, determinando las políticas de mejoramiento y rescate de la imagen de estas poblaciones; 5) mezcla de usos, los cuales se determinan con modalidades de permitido, condicionado y prohibido; 6) análisis de imagen determinada por variables como alturas, color, anuncios y otros aspectos que afecten la adecuada imagen urbana de la localidad; 7) clasificación de vialidades: primaria, secundaria, de acceso y calles peatonales; 8) determinación de secciones de la estructura vial general; 9) Vialidades en proyecto, y 10) propuestas de inversión en imagen urbana.

Las acciones de la carta urbana básica de desarrollo urbano para ciudades menores de veinte mil habitantes son las siguientes: 1) la determinación de áreas susceptibles de desarrollo, área de conservación y límite de centro de población; 2) la reglamentación de usos, vialidades y variables que alteren la adecuada imagen urbana de la localidad; 3) la adecuada

estructura vial de la localidad; 4) la participación de los distintos grupos que integran la comunidad en las acciones de desarrollo urbano que propone este instrumentos de planeación, y 5) La definición de propuestas de inversión.

Para áreas contenidas en el centro de población se contempla realizar las cartas síntesis de los planes parciales, instrumentos de planeación que tienen por objeto determinar las políticas de mejoramiento, conservación y crecimiento previstas en los planes parciales de desarrollo urbano aplicables a áreas contenidas en el centro de población.

El contenido de las cartas síntesis de los planes parciales son la descripción gráfica de las propuestas de planeación; las normas y criterios aplicables en materia de zonificación y vialidad, y el diseño urbano. Las cartas síntesis están basadas en los antecedentes, diagnósticos y propuestas de planeación, que constitu-

yen el plan parcial integrado por estudios de desarrollo urbano a un nivel de detalle, así como de las propuestas de planeación basadas en él.

Conclusión

Este sistema de actualización permitirá a los municipios regular el crecimiento y conservación de los centros de población, a través de instrumentos específicos, como las cartas temáticas, operándolas a través de autorizaciones y licencias; corresponde a los ayuntamientos la elaboración, aprobación y su respectiva administración.

En términos del proceso de participación comunitaria, las cartas temáticas permiten una mayor comprensión por parte de la ciudadanía, y como se pretende que las cartas se actualicen anualmente, se logra un proceso de participación urbana permanente.

