

## **La obra de Alfonso X. Iracheta Cenecorta a través de los planes y proyectos urbanos**

*Joel Mendoza Ruiz*

### **Introducción**

El presente capítulo pormenoriza la aportación *municipalista* de Alfonso X. Iracheta Cenecorta, desplegada a lo largo de cinco etapas de evolución. El apartado *Los primeros proyectos urbanos* se ocupa de la escala y el amplio sentido social de sus primeras aportaciones. El subtítulo *La academia* relata la transición desde sus primeros diseños locales hasta planes urbanos con mayor diagnóstico socio-territorial y sustento teórico, así como su posterior incidencia en programas de estudios integrales. La sección *La consultoría privada* refiere cómo esa labor constituyó un espacio libre para realizar múltiples contribuciones a la investigación y a los estudios especializados. El fragmento *El gobierno* enumera sus experiencias en ese ámbito, tales como la inducción de la planeación municipal del desarrollo y los proyectos regionales, el conocimiento de las limitaciones político-administrativas frente a la disparidad socioeconómica, así como la síntesis de una estrategia de dotación social de suelo. La parte final, denominada *La sociedad del conocimiento*, detalla el impulso que ha dado Iracheta a redes que modelan la coordinación municipal horizontal en el ámbito metropolitano y que generan ideas hacia la reforma metropolitana.

### **Los primeros proyectos urbanos**

Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta nació el 9 de noviembre de 1948 en Toluca, Estado de México. En 1969, aún como estudiante de arquitectura, se desempeñó como asesor del Presidente Municipal de Toluca. Su participación en el proyecto de recuperación de la Alameda lo llevó a diseñar *in situ* las bancas, el estanque de los patos, así como las circulaciones peatonales según la *teoría de las sendas*, esto es, la ubicación

obedeció al camino cotidiano de la gente. En entrevista (25 de abril de 2017), Iracheta comentó que incluso acudió a Xochimilco con el alcalde Felipe Chávez Becerril para comprar las plantas que se sembraron en la Alameda. En 1970 fungió como agente de la Dirección de Promoción Industrial del Estado de México.

En 1971 Iracheta concluyó y defendió su tesis de licenciatura: *Ciudad Texcoco*. El documento discrepó de los trabajos de titulación de arquitectura puesto que, lejos de dar solución a necesidades de espacio mediante un género específico de edificio, atendió problemas sociales, urbanos y ambientales. En 1972 Iracheta realizó el curso de Planeación Regional, certificado de aprobación de créditos para la maestría en planeación regional de la Universidad del Sur de California (Iracheta, 2017: 2).

El concepto y, sobre todo, la expresión artística de la tesis de licenciatura de Iracheta fueron determinantes para que en 1972 se le nombrara coordinador de proyectos regionales del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), un organismo descentralizado estatal fundado en 1970 para: *proyectar y construir viviendas económicas y edificios multifamiliares, procurando la regeneración de tugurios y viviendas insalubres e inadecuadas, tanto en las zonas urbanas como en las rurales* (GEM, 2013: 3).

AURIS constituyó la plataforma sobre la que Iracheta proyectó su trayectoria posterior. El instituto asumió los enfoques urbano-local y urbano-metropolitano para elaborar estudios que tuvieran una consecuencia social real, con especial interés en la vivienda de alta calidad. Los proyectos de la época fueron: Toluca-Lerma-La Marquesa, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán-Tultepec, Naucalpan-Zaragoza-Tlalnepantla, el tren a Ecatepec, así como el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México. En lo particular, Iracheta fue coordinador y coautor del *Programa mecanismo aduanal del Estado de México* y del *Proyecto estructura regional de centros de población región Tenancingo* (Iracheta, 2017: 71). En AURIS concurren asesores de renombre nacional, como Luis Unikel, así como extranjeros refugiados en México

## **Municipalistas y municipalismo en México**

por la inestabilidad política latinoamericana, como Esteban Soms García del derrocado gobierno chileno, entre otros. Estos últimos influyeron en el apetito intelectual del joven arquitecto Iracheta, quien en 1974 renunció a su nombramiento del AURIS, se casó, y se fue a Argentina para realizar el *V Curso Certificado de Planeación Regional del Desarrollo*, un esquema del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas (ILPES-CEPAL-ONU). Su trabajo colectivo de titulación se denominó *Diagnóstico regional y plan de inversiones para la Provincia de San Juan, Argentina* (Iracheta, 2017: 2).

A su regreso de Argentina, Iracheta se desempeñó como asesor en programas y proyectos de desarrollo regional y urbano de Navarro-Toral y Asociados. Esa primera experiencia en la consultoría privada le permitió aplicar lo aprendido en Buenos Aires en estudios de desarrollo urbano local.

### **La academia**

En 1975 Iracheta fue nombrado profesor de tiempo completo del Centro de Estudios del Medio Ambiente (CEMA) de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), plantel Azcapotzalco. En el ejercicio de ese cargo fue coordinador y coautor, entre otros documentos de investigación y administración interna, del *Plan de centro de población de Oaxaca*, considerado el primer plan elaborado en México a partir de la legislación sobre asentamientos humanos (Iracheta, 2017: 71-72). El mismo año cursó el *Diplomado en Medio Ambiente y Desarrollo* del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), becado por la UAM. A partir de 1978 realizó una estancia en la Universidad de Edimburgo, Escocia, para cursar, primero, el *Diplomado en estudios de planeación urbana para países en desarrollo* y, más tarde, la *Maestría en Planeación Regional y Desarrollo Urbano*. Durante ese periodo coordinó el *Torrelavega local study* (plan de desarrollo urbano) para las universidades de Edimburgo y Madrid, así como para el Politécnico de Santander (Iracheta, 2017: 2-3 y 72).

En 1980 Iracheta fungió como asesor de la Delegación Estado de México de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), para la que elaboró ese mismo año la *Estrategia de Planeación para el Área Metropolitana de Toluca*, y en 1982 *Una aproximación a los problemas de vivienda rural en el mundo* (Iracheta, 2017: 2-3 y 72). En 1981 coordinó para la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) el *Estudio sobre la situación del transporte público urbano en las áreas metropolitanas del Estado de México*, y en 1982 *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano* (Iracheta, 2017: 2-3 y 72). En el periodo 1981-1986 se reintegró como profesor de tiempo completo de la UAM y desempeñó tres cargos distintos para esa institución: fue coordinador del Área de Planeación Regional y Urbana y profesor de la maestría del mismo nombre entre 1981 y 1984; jefe del Área de Evaluación y Metodología del Espacio Urbano de 1982 a 1986, y coordinador fundador de la Maestría en Planeación Metropolitana entre 1984 y 1986. Esta última, denominada actualmente Maestría en Políticas Públicas Metropolitanas, fue diseñada en cuatro años bajo su liderazgo y aprobada por el Consejo Universitario en junio de 1986 (Iracheta, 2017: 2-3). En 1984 Iracheta cursó el *Diplomado en administración metropolitana* de la Fundación Getulio Vargas, en Río de Janeiro, Brasil. Entre 1986 y 1989 fue asesor y *gestor honorario* de una colonia popular del municipio de Atizapán de Zaragoza, por cuyos logros en la planeación y ejecución de obras de equipamiento e infraestructura la comunidad fue denominada *Universidad Autónoma Metropolitana*. En 1987 fue asesor del Departamento del Distrito Federal (DDF) para el proyecto de factibilidad del *Tren Imán* de la Ciudad de México (Iracheta, 2017: 2-3).

En junio de 1986, un día después de la aprobación de la Maestría en Planeación Metropolitana de la UAM, Iracheta se fue a coordinar la Escuela de Planeación Urbana y Regional de la UAEM, de la que fue fundador y su director entre 1988 y 1989. En entrevista (25 de abril de 2017), Iracheta expuso las dificultades institucionales enfrentadas para asegurar el carácter interdisciplinario de esa escuela, que sorteó mediante largos

## **Municipalistas y municipalismo en México**

periodos de consenso destinados a asegurar la participación equilibrada y coordinada de profesores de las ciencias sociales, la arquitectura y la geografía. En 1989 fue nombrado Director General de Planeación y Desarrollo Institucional de la UAEM, cuyo logro tangible fue la elaboración y publicación del primer *Plan General de Desarrollo* de la universidad con visión de largo plazo, hoy Plan de Desarrollo Institucional. A partir de 1991 cursó el *Doctorado en Geografía y Estudios Regionales* de la Universidad de Varsovia, Polonia. Para 1993 ocupó por breves periodos dos cargos en la misma UAEM: Coordinador general de investigación y estudios avanzados y Decretario Académico. En 1994 participó en actividades convocadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), sobre el análisis de planes de estudios de licenciatura y posgrado en urbanismo y planeación urbana (Iracheta, 2017: 3 y 73).

Para esa época, además de las publicaciones de investigación que iniciaron en el CEMA-UAM desde 1976, Iracheta inició la edición de textos de divulgación. El capítulo *Metropolización y política urbana en la Ciudad de México* (1988) proyectó las intervenciones teórica, política y social derivadas del análisis de los problemas metropolitanos: 1) la reconceptualización del fenómeno metropolitano, 2) el redimensionamiento de la intervención del Estado, y 3) la participación y autogestión comunitaria en las decisiones referentes a la vivienda popular (Iracheta, 1988<sup>a</sup>: 57-58). El capítulo *Algunas reflexiones en relación al problema del suelo para vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México* (1988) evaluó datos del proceso de regularización de la tenencia de la tierra en 17 municipios mexiquenses conurbados. Este texto puede considerarse la primicia de un tema que ha caracterizado su misión personal: la dotación social de suelo. Concluyó que la falta de comunicación y autonomía en el manejo de la información correspondiente evidenciaba la manipulación política (Iracheta, 1988<sup>b</sup>: 83).

El libro *Planeación y desarrollo, una visión de futuro* (1997) detalló las funciones, conocimientos necesarios y acciones previstas

para la participación social en el desarrollo urbano (Iracheta, 1997: 217-224). En contraste, el texto también pormenorizó las carencias normativas para: a) crear estructuras de información objetiva, b) diseñar estructuras de planeación urbana y comunitaria, c) evitar la exposición superficial y el escaso debate mediante la profundización de los procesos de planeación popular, y d) ampliar incrementalmente los mecanismos de participación democrática (Iracheta, 1997: 232-233). A manera de énfasis en la implementación, el texto desglosa en su última parte las cuatro líneas anteriores y sus fases de comunicación: estructura, medios, entre otros (Iracheta, 1997: 233-249).

### **La consultoría privada**

En paralelo a su desempeño académico, en 1982 Iracheta fundó una sociedad civil para la investigación y la consultoría denominada *Grupo de Estudios Urbanos y Regionales EURE*. En una primera etapa productiva, 1983-1989, EURE realizó para el Gobierno del Estado de México dos estudios del Valle de Cuautitlán-Texcoco, tres etapas de la estrategia turística del municipio de Malinalco y una del corredor Ixtapan de la Sal-Tonatico, un programa de equipamiento de abasto, el programa Chalco, así como ocho planes de desarrollo urbano: Atlacomulco, Valle de Bravo, Jilotepec, Tejupilco, Ixtlahuaca, Malinalco, Xonacatlán y Almoloya de Juárez. Para otras entidades públicas, EURE realizó durante el mismo periodo programas de mejoramiento urbano en dos comunidades de la Delegación Azcapotzalco, manuales SAHOP para la instrumentación de planes, programas trianuales de desarrollo urbano para los municipios de Aguascalientes y Rincón de Romos, un estudio de transporte complementario para el D. F., así como seis planes de desarrollo urbano para municipios de Sonora y Tamaulipas: Empalme, Puerto Peñasco, Etchojoa, Bacobampo, Villa Juárez y Nuevo Laredo (Iracheta, 2017: 72-73).

A partir de 1999 las intervenciones de Iracheta como consultor independiente han trascendido a través de diferentes niveles.

## Municipalistas y municipalismo en México

Para distintas dependencias federales ha elaborado diez estudios especializados: uno para la Comisión Nacional de Vivienda (CNV); tres para la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); dos para el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); uno para la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); uno para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); uno para la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y uno para la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Para la Cámara de Diputados, en 2007 coordinó el *Congreso Nacional por la Reforma Metropolitana*, y en 2010 coordinó la *Mesa Interparlamentaria*. Para el Senado de la República, en 2012 asesoró la elaboración de la nueva *Ley de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial* (Iracheta, 2017: 74-82).

Alfonso Iracheta ha desempeñado diferentes modalidades de consultoría en 33 trabajos de 12 gobiernos estatales: uno para Coahuila, uno para Colima, ocho para Guanajuato, uno para Guerrero, siete para Hidalgo, uno para Jalisco, dos para Nuevo León, dos para Querétaro, cinco para Sinaloa, uno para Tamaulipas, dos para Veracruz y dos para Yucatán. Ha hecho lo propio en 24 instrumentos de diez gobiernos municipales: uno para Córdoba, Veracruz; uno para Culiacán Sinaloa; tres para Chihuahua, Chihuahua; uno para Chimalhuacán, Estado de México; uno para Los Cabos, Baja California Sur; uno para Mazatlán, Sinaloa; uno para Metepec, Estado de México; cuatro para Morelia, Michoacán; uno para Tepotzotlán, Estado de México; y diez para Tulancingo, Hidalgo. Ha atendido también con sus servicios técnicos a dos organizaciones civiles: el Centro de Estudios para la Zona Metropolitana A. C. y la Fundación Hewlett. Finalmente, ha realizado dos investigaciones especializadas para dos entidades extranjeras. En 2013 asesoró el *Proyecto consolidando ciudades sustentables: movilidad, vivienda y sustentabilidad* para el Fondo Prosperidad del gobierno británico. En 2015 realizó el Cálculo, análisis e implementación del *Índice para la Prosperidad Urbana en 130 municipios*



*mexicanos*, por encomienda del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Iracheta, 2017: 74-82).

## El gobierno

En 1993 Iracheta fue nombrado Director General de Planeación del Gobierno del Estado de México. En ese cargo impuso un orden estratégico-operativo según cuatro directrices. La primera fue establecer la planeación estatal del desarrollo como guía del quehacer gubernamental y, a la vez, vincularla con la de carácter territorial. Para ello, el ejercicio permanente de planeación fue apoyado con documentos temáticos: *Estudios de factibilidad para la creación de centros CADI* (1994), *Diagnóstico regional para el desarrollo agropecuario y agroindustrial del Estado de México* (1997), *Gasto educativo en el Estado de México* (1997), y *Criterios de política económica para el Estado de México* (1997). Por su parte, las nuevas disposiciones administrativas fueron inducidas en 1995 mediante la *Guía para la elaboración de programas sectoriales de mediano plazo* y la *Guía para la integración del Programa Operativo Anual* (Iracheta, 2017: 73-74).

Como segunda pauta, fue promovida la planeación municipal en forma análoga a la estatal, valiéndose para ello de la *Guía para la elaboración y presentación del Plan de Desarrollo Municipal* (1995), la *Guía para la evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas* (1995), y las *Carpetas de información para la planeación municipal* (1997) (Iracheta, 2017: 73-74).

La tercera línea de acción fue normar las instituciones implementadoras del desarrollo estatal. Ellas fueron el Instituto de Geografía, Estadística y Catastro del Estado de México (IGECEM), el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), las Comisiones para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), los presupuestos de egresos y las demandas ciudadanas. Los trabajos relativos iniciaron en 1995 mediante la aplicación de la *Guía para la reinstalación de subcomités del COPLADEM*. Dos años después se adecuó el marco jurídico mediante la elaboración de la *Ley*



## Municipalistas y municipalismo en México

*de Planeación del Estado de México, la Ley de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública del Estado de México; así como el Reglamento interior del COPLADEM (Iracheta, 2017: 73-74).*

La cuarta directriz se basó en la elaboración e implementación del Programa para el Desarrollo Integral de la Región Oriente (PRORIENTE). Éste último constituyó el proyecto emblemático de su intervención en el Gobierno del Estado de México: *La atención de la pobreza*. según el mismo Iracheta (25 de abril de 2017), la elaboración de PRORIENTE significó *no dormir*, pues dentro de sus alcances se consideró hasta la definición de carpetas de obras. El programa contó con la participación del exgobernador mexiquense Mario Ramón Beteta Monsalve, fue además reconocido por el *Lincoln Institute of Land Policy* a través de su presidente Jim Brown. Se creó el grupo empresarial GMD-ICA-GUTSA para financiar los proyectos ambientales. En el interés de lograr la implementación objetiva del PRORIENTE, Iracheta llegó a negociar con el Secretario estatal de Desarrollo Económico, Juan José Guerra Abud, su intervención directa como coordinador general de los trabajos. En 1998 Iracheta fue nombrado Coordinador de Planeación Regional de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del gobierno mexiquense.

La experiencia de Iracheta en el gobierno de su entidad natal, asociado con el final del segundo milenio, motivó la edición de textos sobre el contexto regional mexiquense. El capítulo *Las transformaciones del territorio mexiquense* (1999) propuso las nuevas estrategias con las que se debe enfrentar el fenómeno de metropolización: 1) incorporar la viabilidad económica y ambiental de los nuevos emplazamientos, 2) racionalizar los procesos de regularización de la tenencia de la tierra, 3) vincular las políticas urbanas y fiscales del suelo, y 4) resolver los graves problemas del abasto de agua potable (Iracheta, 1999: 359-361). El libro *Gobierno y Administración Pública en el Estado de México: una mirada a 175 años de historia* (2000), en su capítulo de contextualización, destacó los problemas de la fragmentación administrativa en relación a tres tipos de problemas públicos. Los primeros referentes a la disparidad

económica existente entre los dos valles de la geografía estatal. Los segundos relativos a la desigualdad social atribuida al surgimiento de nuevos grupos en la escena política. Los terceros concernientes a la disparidad territorial percibida y reconocida de la periferia urbana (Iracheta, 2000<sup>a</sup>: 20-21).

Adicionalmente, la misma experiencia gubernamental mexiquense perfeccionó la misión personal de Iracheta, concentrándola a partir del año 2000 en la atención a una demanda urbana compleja: la dotación social de suelo. El capítulo *Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías* (2000) hizo hincapié en las dos grandes condicionantes del problema en la periferia mexiquense de la Ciudad de México. La primera condicionante, basada en la percepción de las clases marginadas, se refirió a la institucionalización de la irregularidad y del precarismo urbano debida a limitantes culturales, lo que permite la ganancia extraordinaria del fraccionador clandestino. La segunda condicionante, centrada en la inacción gubernamental, aludió la falta de la voluntad política y de planeación de largo plazo que consideren demandas de la población más desprotegida (Iracheta, 2000<sup>b</sup>: 15-20).

La propuesta general consistió en anticipar la oferta de terrenos mediante la privatización de ejidos, de manera que el 60% de la población demandante de suelo se ubicara en nuevos corredores urbanos y el 40% restante quedara al interior de la mancha urbana existente, redensificando así esas zonas. La estrategia debía garantizarse mediante un control férreo del crecimiento urbano y la construcción anticipada de infraestructura y equipamiento. Cuatro elementos adicionales fueron: 1) programas de financiamiento a la vivienda, 2) refuerzo a la capacidad municipal en la prestación de servicios públicos, 3) simplificación y abaratamiento de trámites de construcción, y 4) nuevos cauces de participación ciudadana. En lo específico, la propuesta previó recuperar plusvalías a través del impuesto predial y de acuerdo a tres grandes procesos espaciales: áreas totalmente consolidadas como resultado de fenómenos globales,

## Municipalistas y municipalismo en México

zonas que se encontraran en proceso de consolidación por la realización de obras públicas, así como regiones de reciente integración urbana cuyos valores antes eran inexistentes (Iracheta, 2000<sup>b</sup>: 27-37).

### La sociedad del conocimiento

Alfonso Iracheta asumió la presidencia de El Colegio Mexiquense para el periodo 1998-2002 (Iracheta, 2017: 3-4). Esta institución, la que mayor estabilidad laboral le ha brindado, ha sido plataforma de grandes proyectos interinstitucionales. La relación entre El Colegio Mexiquense y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) inició con la elaboración conjunta de cinco documentos temáticos. El primero de ellos, el capítulo *Programa de ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México* (2000), describió el contenido del instrumento y concluyó: *...constituye un acuerdo sustantivo entre las dos entidades directamente responsables de su administración, independiente de filiaciones partidistas y conceptos de desarrollo* (Iracheta, 2000<sup>c</sup>: 727). Como equipamientos regionales y metropolitanos, el programa enlistó el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el desarrollo de los nodos metropolitanos Temascalapa-Nopaltepec e Ixtapaluca, así como la primera fase del PRORIENTE. Complementariamente, el capítulo *Plan regional metropolitano del Valle Cuautitlán-Texcoco* 1997 (2000) criticó las insuficiencias de diagnóstico y debilidades instrumentales del documento. En la reseña dio especial realce a la estrategia de intensificación de uso del suelo e infraestructura metropolitana en cuatro ejes: Naucalpan-Huehuetoca, Ecatepec-Tecámac, Texcoco-Ixtapaluca y Libramiento Norte (Iracheta, 2000<sup>d</sup>: 733-734).

Los otros tres documentos temáticos en los que han concurrido El Colegio Mexiquense y la SEDESOL fueron: *Proyecto México 2020: un enfoque territorial de desarrollo, vertiente regional* (1999); *Modelo de operación para los institutos estatales de vivienda* (2007); y *Fortalecer las capacidades institucionales* (2007). Se desarrollaron también con la SEDESOL 31 planes estratégicos

de ciudades seleccionadas del *sistema Urbano Nacional*, así como dos bases normativas: *Normas de sustentabilidad territorial para orientar el desarrollo urbano*, y *Lineamientos de desarrollo urbano* en dos etapas (Iracheta, 2017: 74-76).

En 1999 Iracheta fue convocado por la misma SEDESOL para elaborar una propuesta de reunión internacional de ciudades modelo. Ante la sugerencia inicial de exaltar el modelo de planeación de Curitiba, Brasil, Iracheta optó por invitar expositores de proyectos representativos de varias ciudades nacionales y extranjeras. El resultado fue la fundación de la *Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad* (RMCS), que coordinó Iracheta entre 2000 y 2012, y que celebró 13 seminarios para debatir diferentes temas con autoridades locales. A partir de la cuarta edición (2003), los congresos de la RMCS desarrollaron temas centrales: el IV, *Hacia la sustentabilidad en barrios y centros históricos*; el V, *Campo-ciudad-metropoli: retos y perspectivas*; el VI, *Ciudades y regiones sustentables: ordenamiento-viabilidad económica-ciudadanía*; el VII, *El futuro de las ciudades y el turismo*; el VIII, *El futuro de las ciudades y el turismo*; el IX, *Ciudad, puerto y turismo: estrategias para una integración sustentable*; el X, *Replanteando la metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano*; el XI, *La dimensión humana en las ciudades y metrópolis*; el XII, *200 años de urbanización en México*; y el XIII, *Participación y responsabilidad social frente al fenómeno territorial*.

Alfonso Iracheta procuró la edición de un libro-memoria por cada congreso de la RMCS, en los que eventualmente participó con ponencias. A manera de ejemplo, en el capítulo *La metrópoli del Valle de México: crisis y oportunidad* (2005), de la memoria del V Congreso de la RMCS *Campo-ciudad-metropoli: retos y perspectivas*, abundó sobre la disparidad entre el crecimiento poblacional de la periferia mexiquense en relación a la concentración de infraestructura y producción en la Ciudad de México. Como parte de la síntesis temática destacó el papel central de los gobiernos municipales en materia de planeación urbana y, sobre ese fundamento, propuso definir con exactitud

## **Municipalistas y municipalismo en México**

las funciones, servicios y políticas metropolitanas. Para ello dispuso también de los siguientes énfasis sectoriales: el control de la especulación del suelo, la autorización factible de emplazamientos, la sistematización del transporte masivo y la solución del abasto de agua potable (Iracheta, 2005: 193-197).

En 2005 Iracheta propuso a la SEDESOL la celebración de un *Congreso Nacional de Suelo Urbano* (CNSU), al considerar que existían las condiciones para discutir sobre la problemática del tema que ha caracterizado su producción literaria. En forma similar a los congresos de la RMCS, a partir de la segunda edición los CNSU desarrollaron temas centrales y contaron con un libro-memoria: el II, *Irregularidad y suelo urbano, ¿cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?*; el III, *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano, una mirada a la política habitacional en México*; el IV, *Suelo para infraestructura*; el V fue simultáneo al XIII Congreso de la RMCS, por lo que la temática fue la misma; y el VI, *Gestión, información en instrumentos del suelo para proyectos urbanos y regionales*.

Para el mismo Colegio Mexiquense, Iracheta coordina desde el año 2000 la *Red Internacional de Investigación sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina* (RIDEL), y desde 2002 el *Programa de Estudios Urbanos y Ambientales* (PROURBA). La relación directa de El Colegio Mexiquense con la Presidencia de la República permitió en 2003 la elaboración del diagnóstico de la región centro país, y en 2004 el desarrollo del programa respectivo. Durante su estancia en El Colegio Mexiquense, Iracheta ha logrado el financiamiento de nueve proyectos de investigación a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), reincidiendo por esa modalidad en la producción de planes, programas y proyectos urbanos. En concurrencia con el Gobierno del Estado de México se han producido dos documentos temáticos, una propuesta de creación del Instituto de Planeación del Estado de México (2008), así como varias acciones relacionadas con planes y programas urbanos: el *Plan Regional Metropolitano del Valle Cuautitlán-*

*Texcoco* (2000), 16 programas de desarrollo regional (2006), políticas y proyectos para el desarrollo de la zona metropolitana del Valle de Toluca (2011), y actualización del *Plan Regional de Desarrollo Metropolitano de Toluca* (2011) (Iracheta, 2017: 74-82). Durante el periodo 2003-2004 Iracheta fundó la oficina ONU-HABITAT en México, coordinando sus programas durante ese lapso. Entre 2007 y 2011 fue miembro del Consejo Mundial Asesor del Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas y de la Red Global de Investigación en Asentamientos Humanos (Iracheta, 2017: 4).

En el año 2010 se reunieron en Brasil los responsables de la RMCS y del CNSU para formalizar FOROPOLIS que, según su sitio web, *es una asociación de profesionales, estudiosos y organizaciones relacionados con la planificación y la gestión de la ciudad y del territorio orientada a promover la participación ciudadana incorporada a los procesos de elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la materia, los proyectos y las obras que los acompañan* (FOROPOLIS, 2017). Iracheta fue el primer presidente de FOROPOLIS, mientras que Roberto Eibenschutz Hartman asumió la titularidad del Consejo de Honor. No obstante, Iracheta optó por suspender la RMCS y dedicarse a FOROPOLIS y al CNSU. FOROPOLIS ha realizado tres seminarios.

La producción literaria reciente de Alfonso Iracheta refiere la problemática metropolitana en el marco de las políticas públicas y de la gobernanza. El libro *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas* (2009) propuso, entre otras alternativas, modelar las formas de asociación municipal horizontal con la concurrencia de los gobiernos estatales y federal. La alternativa se complementó con la elaboración de instrumentos de planeación metropolitana así como esquemas cofinancieros. La implementación se organizó en cuatro fases que iban desde la adecuación normativa hasta la definición operativa. Los mecanismos prácticos de coordinación metropolitana se presentaron gráficamente. Como contraparte se enumeraron cinco problemas: a) la prevalencia de las políticas federales



## **Municipalistas y municipalismo en México**

sobre las locales; b) las inconsistencias locales en cuanto a continuidad, persistencia y normatividad; c) la fragmentación asociativa de los municipios basada en esquemas por servicio público determinado; d) la falta de reconocimiento a la instancia municipal; y d) la preferencia del contractualismo sobre la institucionalización. Se señaló también la necesidad de reformar el artículo 115 constitucional para enfrentar el fenómeno de la metropolización, de manera que se orientara el aprovechamiento de los recursos públicos, sociales y privados desde la institucionalidad municipal (Iracheta, 2009: 139-148). Al final del libro se presentó una síntesis de los problemas y políticas de cuatro metrópolis: Valle de México, Guadalajara, Puebla-Tlaxcala y Toluca. Asimismo, se presentó un resumen de la respectiva legislación estatal metropolitana (Iracheta, 2009: 187-275).

El capítulo *Metropolización y gobernanza: la marca del siglo XXI* (2016) indicó que la denominación *gobernanza territorial*, o bien *nuevo regionalismo*, se refiere a procesos de articulación de iniciativas y acciones conjuntas entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales, pues más allá del ámbito municipal los problemas de urbanización acelerada y dispersa han alcanzado territorios regionales y metropolitanos (Iracheta, 2016: 18). En ese sentido, el texto relacionó cuatro aproximaciones institucionales existentes en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): A) mecanismos de cooperación intermunicipal con predominio de la fragmentación; B) autoridades sectoriales independientes a nivel metropolitano, designadas por los gobiernos locales que conforman la metrópoli; C) gobierno local metropolitano de segundo nivel, designado por un ámbito superior de gobierno, y D) gobierno metropolitano consolidado por anexión o integración de gobiernos locales (Iracheta, 2016: 21).

En contraste, el mismo texto enlista 11 ideas centrales para la reforma urbana-metropolitana en México:

- 1) definición legal, espacial y estadística entre municipios y metrópolis;



- 2) estrategia nacional rigurosa e inclusiva entre municipios y actores públicos;
- 3) delimitación de atribuciones de los tres ámbitos de gobierno;
- 4) fortalecimiento del derecho a la ciudad;
- 5) promoción de un patrón territorial consolidado y compacto;
- 6) políticas para entender y aprovechar los espacios públicos;
- 7) estrategias para recuperar la función social del suelo;
- 8) estructuras diversas que garanticen la participación social corresponsable;
- 9) alineación y garantía de las consecuencias jurídicas de los tres sistemas de planeación vigentes;
- 10) actualización del *Sistema Nacional de Información para el desarrollo urbano*; y
- 11) disposición de nuevos instrumentos técnicos para el desarrollo urbano y la planeación del suelo (Iracheta, 2016: 18).

No obstante, el mayor énfasis que ha puesto Iracheta como participante activo de la sociedad del conocimiento, alude aquel problema que ha estudiado desde 1988: la dotación social de suelo. El capítulo *Ciudades mexicanas: ¿qué problemas, qué instrumentos?* (2014) amplió el estudio temático a 28 ciudades analizadas por la SEDESOL, ratificando la estrategia de suelo urbano en tres líneas: 1) definir en dónde sí y en dónde no se urbaniza en cada ciudad; 2) ofrecer suelo apto a las clases marginadas locales, acompañado de financiamiento, apoyo a la producción social y autoproducción, y 3) captar y distribuir las plusvalías del suelo urbano (Iracheta, 2014: 319-320).

## **Conclusiones**

El acercamiento municipalista de Alfonso Iracheta se refiere a su *misión consciente* de atender los problemas públicos, en sus escalas local y regional, mediante la elaboración e implementación de proyectos urbanos que impacten socialmente. Lo anterior resultó de la evolución del *valor público* incorporado originalmente en diseños urbanos del ámbito municipal de

## **Municipalistas y municipalismo en México**

Toluca, Texcoco y la cartera del instituto AURIS, un extinto órgano del gobierno estatal mexiquense.

En la narrativa de su impresionante trayectoria de vida (25 de abril de 2017), Iracheta asegura que la complejidad de los problemas públicos no es asequible desde un solo espacio laboral. La academia le permitió, como primer cambio en el acervo de vida, redimensionar sus proyectos locales hacia planes urbanos y programas de estudios integrales. Sus textos de la época denotan que concibió la necesidad de un equilibrio teórico, político y social como marco de la planeación urbana; lo que contrastó con las deficiencias normativas y el manejo político en la dotación social del suelo urbano. En paralelo, pugnó por programas de estudios especializados e interdisciplinarios.

Un segundo cambio, la consultoría, fuera del juego de la especulación urbana, ha constituido un espacio libre para contribuir a la investigación y los estudios mediante 102 aportaciones a instituciones que van desde lo local hasta el ámbito internacional.

El gobierno, como tercer cambio, le reveló sus limitaciones y presiones. Pese a ellas, Iracheta aportó desde el gobierno mexiquense información y guías metodológicas para la planeación municipal del desarrollo, análogas a sus propuestas para el ámbito estatal, así como un proyecto emblemático para la región marginada de su estado: el oriente mexiquense. Al término de su experiencia gubernamental su producción literaria señaló, como principal problema, la fragmentación político administrativa frente a la disparidad socio económica y, como alternativa, su estrategia de suelo urbano sintetizada en tres líneas: controlar el crecimiento urbano, crear una oferta social de suelo y redistribuir mediante una política fiscal. Como tragedia nacional asegura que los alcaldes mexicanos, a diferencia de los colombianos, no asimilan los problemas y las soluciones públicas: *la clase política no estudia, no lee...*

Como cuarto y más reciente cambio en el acervo de vida, su desempeño en la sociedad del conocimiento ha sido la alternativa

a lo que considera *el pasmo de las estructuras gubernamentales por la crisis urbano-metropolitana*. En ella ha combinado sus visiones territoriales –local, metropolitana, regional y de participación ciudadana– con los nuevos enfoques teóricos de la administración pública. En ese nuevo orden, se ha valido de las políticas públicas para modelar la coordinación municipal horizontal en el ámbito metropolitano, y de la gobernanza para generar 11 ideas hacia la reforma metropolitana. En forma colegiada, ha impulsado tres grandes redes para promover desde esos espacios la sustentabilidad, la participación ciudadana en políticas públicas, así como su estrategia de dotación social de suelo urbano.

## Referencias consultadas

- FOROPOLIS (2017), ¿Quiénes somos?, disponible en línea, <http://foropolis.org/quienes-somos/> [28-04-2017].
- Gobierno del Estado de México (GEM, 2013), “Manual general de organización del Instituto Mexiquense de la Vivienda Social”, en *Gaceta del Gobierno*, Tomo CXCVI, Número 42, pp.44.
- Iracheta, A. X. (1988<sup>a</sup>), “Metropolización y política urbana en la Ciudad de México”, en Iracheta, A. X.; Villar, A.; *Política y movimientos sociales en la Ciudad de México*, 1<sup>a</sup> ed., Departamento del Distrito federal, Plaza y Valdés Editores, México, pp. 187.
- Iracheta, A. X. (1988<sup>b</sup>), “Algunas reflexiones en relación al problema de suelo para vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, en Michel, M. A.; *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, 1<sup>a</sup> ed., Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 257.
- Iracheta, A. X. (1997), *Planeación y desarrollo. Una visión de futuro*, 1<sup>a</sup> ed., Plaza y Valdés Editores, México, pp. 261.
- Iracheta, A. X. (1999), “Las transformaciones del territorio mexiquense”, en Bazant, M., *175 años de historia del Estado de México y prospectiva para el tercer milenio*, 1<sup>a</sup> ed., El Colegio Mexiquense, Zinacantepec Estado de México, pp. 339-362.

## **Municipalistas y municipalismo en México**

- Iracheta, A. X. (2000<sup>a</sup>), *Gobierno y administración pública en el Estado de México: una mirada a 175 años de historia*, 1<sup>a</sup> ed., El Colegio Mexiquense, Zinacantepec Estado de México, pp. 456.
- Iracheta, A. X. (2000<sup>b</sup>), “Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías”, en Iracheta, A. X.; Smolka, M. O.; *Los pobres de la ciudad y la tierra*, 1<sup>a</sup> ed., Lincoln Institute of Land Policy, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec Estado de México, pp. 248.
- Iracheta, A. X. (2000<sup>c</sup>), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, en Garza, G., *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, 1<sup>a</sup> ed., Gobierno del Distrito Federal, El Colegio de México, México, pp 723-727.
- Iracheta, A. X. (2000<sup>d</sup>), *Plan Regional Metropolitano del Valle Cuautitlán-Texcoco 1997*, en Garza, G., *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, 1<sup>a</sup> ed., Gobierno del Distrito Federal, El Colegio de México, México, pp 729-734.
- Iracheta, A. X. (2005), “La metrópoli del Valle de México: crisis y oportunidad”, en Arvizu, C.; Iracheta, A. X.; *Campo-ciudad-metrópolis: retos y perspectivas*, 1<sup>a</sup> ed., Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Querétaro, Red Mexicana de Ciudades Hacia la Sustentabilidad, México, pp. 530.
- Iracheta, A. X. (2009), *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, 1<sup>a</sup> ed., El Colegio Mexiquense, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, México, pp. 300.
- Iracheta, A. X. (2014), “Ciudades mexicanas: ¿Qué problemas, qué instrumentos?”, en Iracheta, A. X.; Pedrotti, C. I.; Fernández, R.; *El suelo urbano en Iberoamérica, crisis y perspectivas*, 1<sup>a</sup> ed., El Colegio Mexiquense, Zinacantepec Estado de México, pp. 556.
- Iracheta, A. X. (2016), “Metropolización y gobernanza: la marca del siglo XXI”, en Iracheta, A. X., *Metrópolis y gobernanza*, 1<sup>a</sup> ed., Siglo XXI Editores, México, pp. 242.
- Iracheta, A. X. (2017), *Curriculum vitae*, documento personal, México, pp. 115.