

PLANEACION Y DESARROLLO

Una Visión del Futuro

(Problemas y perspectivas del desarrollo y la
urbanización en México y el Estado de México)

Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta

PLANEACION Y DESARROLLO: UNA VISION DEL FUTURO

Agradecimiento	xiii
Dedicatoria	xv
Prólogo	xvii
Presentación	xxi
Introducción	xxix
¿Porqué escribir libros?	xxix
¿Porqué escribir este libro?	xxix

PARTE A NUEVAS DINAMICAS DEL DESARROLLO NACIONAL

1.- GLOBALIZACION E INTEGRACION DE LA ECONOMIA MEXICANA	3
1.1.- Hacia un modelo único de desarrollo internacional	3
1.2.- El nuevo poder del conocimiento y de la información	6
2.- LA REFORMA DEL ESTADO Y EL LIBERALISMO ECONOMICO	11
3.- LA RECOMPOSICION DE LA DEMOCRACIA	19
4.- LAS NUEVAS DINAMICAS TERRITORIALES	25
4.1.- Descentralización y autonomías	25
4.2.- Mayor crecimiento de las ciudades medias y pequeñas	29

PARTE B METROPOLIZACION - MEGALOPOLIZACION

5.- LA METROPOLIS Y SU DESARROLLO: ENFOQUE TEORICO	35
5.1.- Introducción	35
5.2.- La metrópolis como fenómeno socio-espacial	37
5.2.1.- El enfoque espacialista	44
5.2.1.1.- La visión de la Ecología Urbana	44
5.2.1.2.- La orientación geoeconómica del desarrollo metropolitano	45
5.2.2.- El enfoque crítico del desarrollo socio-espacial	51

5.2.2.1.- Desarrollo y metropolización	51
5.2.2.2.- La metrópolis hacia adentro: el enfoque de la valorización del suelo	58

6.- LA CIUDAD DE MEXICO: METROPOLIS- MEGALOPOLIS

6.1.- La suburbanización recurrente	67
6.2.- Problemas metropolitanos más relevantes	72
6.3.- Estado de México y Distrito Federal: en busca de la unidad metropolitana	80
6.3.1.- Los problemas de una ciudad dividida	80
6.3.2.- Los esfuerzos por una planeación y administración metropolitana concertada	85

Anexo estadístico

7.- DE LA METROPOLIS A LA MEGALOPOLIS

7.1.- Introducción	99
7.2.- Concentración y centralización megalopolitana	100
7.3.- La naciente megalópolis del centro de México	105
7.3.1.- Concentración demográfica	105
7.3.2.- Concentración económica	107

Anexo estadístico

8.-SUSTENTABILIDAD Y DESARROLLO METROPOLITANO

8.1.- Hacia la conceptualización del problema	119
8.2.- Los problemas ambientales metropolitanos: el transporte	123
8.3.- Hacia un concepto de la ciudad y su ambiente	135
8.3.1.- La sustentabilidad urbana como concepto	135
8.3.2.- Ciudad, mercado y ambiente	139
8.4.- ¿Cómo enfrentar el fenómeno?	142
8.5.- ¿Cómo medir el desarrollo urbano sustentable?	143

PARTE C PLANEACION: ENFOQUES Y LIMITACIONES

9.- HACIA UNA CONCEPTUALIZACION DE LA PLANEACION URBANA

9.1.- Planeación urbana y urbanismo	149
9.2.- Sociedad urbana y planeación	153
9.3.- Las bases conceptuales de la planeación urbana	157
9.4.- Las nuevas exigencias de la planeación	159
9.5.- Los retos de la planeación urbana en México	164

10.- ORIENTACIONES PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO	167
10.1.- Características de los sistemas de planeación del desarrollo en México	167
10.2.- Estructura y operación de la planeación del desarrollo en México	168
10.3.- Perspectivas de la planeación del desarrollo	173
10.4.- La esencia de la planeación del desarrollo	174
10.5.- Los ámbitos de la planeación del desarrollo	175
10.5.1.- Global	175
10.5.2.- Sectorial	176
10.5.3.- Espacial-Ambiental	177
10.6.- Las prioridades de la política de desarrollo	179
10.7.- Carteras de proyectos como base de la política de desarrollo	181
10.8.- Políticas para el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable	182
11.- LA PLANEACION DEL SUELO URBANO	187
11.1.- En torno al fenómeno del suelo urbano	187
11.2.- Algunos problemas relevantes	190
11.2.1.- La urbanización popular	190
11.2.2.- Las reservas de suelo	194
11.2.3.- El suelo como recurso económico	196
11.3.- Hacia una reforma de la política de suelo urbano	198
11.3.1.- Las perspectivas	198
11.3.2.- Los elementos de la reforma	200
11.3.2.1.- Mayor intervención del Estado en el proceso de urbanización	200
11.3.2.2.- Participación social efectiva y equilibrada	204
11.3.2.3.- Nuevos y mejores instrumentos para la planeación	205
Anexo estadístico	209
12.- UNA PROPUESTA PARA LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL DESARROLLO URBANO	217
12.1.- Papel de la sociedad en la transformación urbana	217
12.2.- La cultura de la urbanización como marco de la participación social	218
12.3.- La pobreza como motor de la movilización social	221
12.4.- Las movilizaciones sociales en la ciudad de México	224
12.5.- Bases institucionales de la participación social en la planeación urbana mexicana	228
12.5.1.- Antecedentes	228
12.5.2.- Marco legal	229

12.5.3.- Limitaciones jurídico-administrativas para la participación social en el nivel local	231
12.6.- El papel de la comunicación en la planeación del desarrollo urbano	233
12.6.1.- Estructura informativa	234
12.6.2.- Medios de comunicación disponibles para informar y promover la participación	235
12.7.- Participación y organización de la comunidad	236
12.7.1.- Instancias de participación	236
12.7.1.1.- Consejos de colaboración municipal	237
12.7.1.2.- Juntas de vecinos	237
12.7.1.3.- Comités de planeación para el desarrollo municipal (Coplademun)	238
12.7.1.4.- Foros de consulta popular	239
12.7.2.- Participación social a través de organizaciones	240
12.7.2.1.- Tipos de organización	240
12.7.2.2.- Alcances y limitaciones de las organizaciones autónomas	241
12.8.- Capacitación y dinámica de la participación de la comunidad	242
12.8.1.- Capacitación	242
12.8.2.- Dinámica de la participación	243
12.8.2.1.- Distintos procesos participativos	243
12.8.2.2.- La participación popular en las fases del proceso de planeación urbana	246
BIBLIOGRAFIA	251

HACIA UNA CONCEPTUALIZACION DE LA PLANEACION URBANA

9.1. Planeación urbana y urbanismo

Plantear las diferencias y similitudes entre el urbanismo y la planeación urbana es similar a, por ejemplo, comparar la ecología, como disciplina, con el estudio del medio ambiente o la ingeniería agronómica con la alimentación, es decir, se nos plantea comparar disciplinas establecidas con los denominados "campos de problemas".

La organización del conocimiento en disciplinas tiene su origen en una división del trabajo profesional más que en los problemas que la sociedad presenta. El cúmulo de conocimientos que concentra día a día cada disciplina las ha obligado, dentro de su propio campo, a la especialización e incluso a la superespecialización, como es el caso de la medicina, la ingeniería o el derecho, entre otras.

Sin embargo, la progresiva complejización de la sociedad contemporánea y el reconocimiento de múltiples relaciones y determinaciones entre fenómenos han provocado la búsqueda de modelos alternativos a los tradicionales que permitan, por un lado, conocer la realidad de estos fenómenos de una manera integral y totalizante, y por el otro, intentar soluciones consecuentes con esta visión global de los mismos.

Así, ante la progresiva degradación del ambiente natural y construido y el agotamiento de los recursos naturales, surge la necesidad de estudiar éstos no sólo desde una perspectiva biológica, sino también desde las perspectivas económica, social, política y tecnológica, entre otras.

Del mismo modo, ante el crecimiento físico de las ciudades, los problemas de concentración de la población y las actividades económicas, los costos crecientes de la urbanización, la falta de vinculación entre los usos del suelo y las actividades

sociales, la profundización de las diferencias entre grupos sociales y entre áreas dentro de la ciudad, surge la necesidad de vincular los conocimientos sobre la producción de los espacios construidos con sus determinantes sociales y económicos, y con el territorio donde éstos se asientan.

Surgen así, en el medio académico y en el profesional, campos de problemas que rebasan los conceptos disciplinarios y permiten la conformación progresiva de concepciones multidisciplinarias o interdisciplinarias.

Sin embargo este proceso no ha sido fácil; múltiples problemas y barreras han tenido que ser superadas. Por una parte, debe considerarse que los fenómenos que dan pie al surgimiento de estos campos de problemas ya existían y eran sujetos de estudio, si bien en forma parcial y fragmentada, por algunas disciplinas.

En otras palabras, problemas urbanos han estado presentes en nuestra sociedad, y han sido sujetos de análisis por la sociología, la economía, la arquitectura y el urbanismo, la ingeniería y la geografía, entre otras, desde la perspectiva propia de cada una de estas disciplinas.

De mucho tiempo atrás los sociólogos se han preocupado por los problemas sociales urbanos y su relación con la forma física de la ciudad; los arquitectos han diseñado espacios habitables y, a través del urbanismo, han diseñado y estudiado a la ciudad.

Estas actividades han contribuido al conocimiento de los fenómenos urbanos y también propiciado la creación de espacios profesionales apropiados históricamente por los gremios profesionales que los han generado, ampliando su ámbito de atención profesional y alcanzando una cierta aceptación social dentro de la división del trabajo profesional.

En el caso del urbanismo como extensión disciplinaria de la arquitectura hacia los fenómenos urbanos, ha ocurrido un traslado de conceptos, métodos y técnicas que han tenido aplicación en el campo de la arquitectura, es decir, en el del diseño y análisis de los espacios habitables, a conjuntos urbanos y a la ciudad entera.

Los grandes conceptos de Le Corbusier o de los grandes visionarios de la arquitectura como Schofer, Friedman o Jonas, por nombrar sólo algunos (López, 1967; Laffont, 1966), se caracterizan por la transposición de los conceptos teóricos, formales, funcionales y artísticos de la arquitectura contemporánea a la explicación y diseño de nuevos conceptos urbanos.

Si algo caracteriza la aportación de los visionarios es el concepto revolucionario, transformador del espacio urbano en su dimensión física. Sin embargo, las dimensiones social, económica, política, cultural e ideológica son, en el mejor de los casos, referentes para el diseño, y no determinantes del proceso urbano.

Esta concepción, que podríamos denominar "espacialista", ha estado presente en la formación de los arquitectos-urbanistas como énfasis de su concepción de la ciudad. No podría ser de otra manera cuando el urbanismo se deriva directamente de la arquitectura como disciplina y como profesión.

El producto histórico de este proceso es un tanto contradictorio. Por una parte, desde la arquitectura-urbanismo se han realizado grandes aportaciones al conocimiento de la urbanización, se han creado nuevas concepciones y paradigmas espaciales y se ha avanzado en la tecnología para el análisis físico-espacial de la ciudad.

Por otra parte, sin embargo, han existido barreras para aceptar conocimientos provenientes de las ciencias sociales y para asumir una concepción multidisciplinaria en el estudio de la ciudad.

Históricamente ha predominado una tendencia de la planeación espacial hacia lo técnico, por encima de lo socio-político (Eversley, 1973; Simmie, 1974). Como

establece Stretton (1978, 79), la mayoría de las escuelas de planeación urbana en los países desarrollados enfatizan los métodos cuantitativos y rigurosos y el carácter técnico por encima del ideológico, en los cursos de formación de planificadores.

Cuando se han aplicado conceptos teóricos sobre planeación, éstos han sido, según Taylor (1980, 159)...

... 'afortunadas' mezclas de juicios filosóficos y teoría sociológica; 'afortunadas' porque la filosofía ha sido típicamente poco clara y no cuestionada, y la sociología ha sido, en buena parte, superficial e inocente. (Iracheta, 1992, 239.)

Por esta crítica, desde las áreas o disciplinas sociales dedicadas al estudio de la ciudad, sistemáticamente se han desvalorizado los conocimientos y perspectivas aportadas por el urbanismo e incluso, en lo general, por las ingenierías y ciencias técnicas, para comprender los fenómenos de la urbanización, ante la preponderancia de lo socioeconómico, político, cultural e ideológico.

El resultado práctico de los profesionales formados en cada caso ha sido la parcialidad. Los urbanistas han visto disminuida su formación analítica, el desarrollo del enfoque social de los fenómenos urbanos y la capacidad para la crítica científica ya que, en muchos casos, el concepto de lo social dentro de la planeación urbana se ha interpretado como un aspecto más o peor aún, como simple recolección de datos. De ahí que, como argumenta Bailey (1975, 101, en: Iracheta 1992, 241):

...la investigación social parece calzar admirablemente en la planeación urbana, la que se ha visto a sí misma (...) como una actividad relacionada básicamente con variables físicas y ahora da mucha atención a los factores sociales ignorando sin embargo, lo específicamente social, es decir, aquello que no tiene un carácter espacial.

Por su parte, los científicos sociales en general han alcanzado un nivel de desarrollo del pensamiento abstracto que les facilita un adecuado análisis social y crítico sobre la realidad urbana. Sin embargo, carecen de una concepción espacial de la ciudad, de las herramientas para el desarrollo de propuestas y de la capacitación para el uso de técnicas de análisis urbano.

El urbanista tiende entonces a la formulación de planes y proyectos físico-espaciales como presuntas soluciones a la problemática de las ciudades, mientras los científicos sociales se quedan en el nivel del análisis, sin poder elaborar los planes y proyectos de solución a los problemas detectados.

Detrás de esto se encuentran actitudes y rigideces que forman parte de la ideología que han sostenido las escuelas de pensamiento de las que se han nutrido, así como de la tradición académica y profesional de cada disciplina.

Predomina el temor a la "contaminación" de conocimientos de otras áreas que distrae de la esencia de cada disciplina y un cierto temor al cambio y a la evolución más allá del *status quo* establecido en los gremios y las facultades.

Afortunadamente han sido profesionales de estas disciplinas los que también han iniciado nuevos procesos académicos y generado nuevas experiencias profesionales, en busca de la complementación con conocimientos provenientes de otras áreas.

Este proceso se inició cuando se hizo evidente a los arquitectos y urbanistas y a los científicos sociales dedicados al estudio del fenómeno urbano, que los conocimientos que sus disciplinas les proveían eran evidentemente insuficientes para comprender la complejidad de los fenómenos urbanos y que, sin lugar a dudas, resultaba

importante reconocer que las teorías, métodos y técnicas desarrollados por otros resultaban útiles para sus propósitos académicos y profesionales.

José Luis Coraggio acuñó en los setenta la "teoría de la vaca" como metáfora para evidenciar el proceso descrito. Ante un fenómeno complejo que necesitamos conocer de manera integrada y ante el cual cada disciplina por sí misma no puede ofrecer respuestas completas, surgieron los primeros intentos multidisciplinarios para explicar dichos fenómenos.

La explicación de "la vaca" por cada profesional disciplinario resultó claramente sesgada e incompleta. El zoólogo la vio como un ser vivo del reino animal, el veterinario como un animal productor de leche y carne, el economista como un producto mercantil, el arquitecto como un objeto que requiere un espacio y una instalación, y así sucesivamente. Quedó claro en estas primeras experiencias que la vaca no apareció en ninguna de las perspectivas de los analistas disciplinarios, sino sus particulares concepciones sobre ella.

Fue necesario reconocer que "la vaca" era "algo" más que lo que cada disciplina tenía concebido sobre ella. También se tuvo que reconocer que la suma de sus concepciones disciplinarias tampoco nos la mostraban de manera integrada, siendo necesario un esfuerzo adicional al realizado por las diversas disciplinas para acercarse a una conceptualización del fenómeno analizado.

Bajo esta perspectiva es que rebasamos las concepciones disciplinarias y aceptamos que los fenómenos sociales no se comportan ni presentan de manera disciplinaria. Es decir, la ciudad, por ejemplo, no es un producto de la arquitectura, economía, sociología o ingeniería, sino algo complejo que exige de nosotros un intento por reconocerla como tal y en función de ello reconstruir el conocimiento y el método para enfrentarla.

Ese algo más sería entonces la teoría del propio fenómeno. En términos de la "teoría de la vaca", sería nuestra concepción de la vaca como tal, en la que reconocemos una multitud de elementos y relaciones, que surgen de las concepciones disciplinarias, pero aceptando que es una totalidad que está más allá de nuestra percepción disciplinaria, que tiene sus propias leyes de conformación y de comportamiento y que, en consecuencia, cualquier análisis de sus partes debe iniciar por este reconocimiento del todo, para luego "diseccionarla" con base en algún método, para proceder a los trabajos que nos lleven a su conocimiento.

9.2. Sociedad urbana y planeación

La década de los ochenta trajo cambios significativos en el entendimiento de la ciudad, ya que la ciudad es hoy cualitativamente diferente. Cambios en la teoría social y el incremento del interés académico en ella han permitido ampliar el número de disciplinas y perspectivas que escudriñan el espacio urbano; la ciudad como objeto de análisis ha sido abierto a todos los enfoques, bajo perspectivas interdisciplinarias que abarcan nuevos campos como la cultura o el feminismo (Jacobs, 1993, 827).

Aunque no hay acuerdo sobre si lo urbano en general es un modo de vida o una respuesta cultural o simplemente un concepto ideológico, conforme a los planteamientos de Castells (1978b): "el mito de la cultura urbana" o la interpretación de Harvey (1973, 84-85) sobre la cultura urbana como concepto morfológico más que como una fuerza constitutiva en la ciudad (en Jacobs, 1993, 828) -cultura que es

determinada en los países industrializados por las fuerzas disruptivas de la acumulación flexible, propia de la posmodernidad capitalista (Harvey, 1989)-, lo que es claro es que los estudios sobre lo urbano han adquirido una gran fuerza y amplitud de enfoques, como muestra Jacobs (*ibid.*) en su revisión sobre las perspectivas cualitativas actuales para entender la ciudad.

A partir de lo analizado en el presente libro, planificar la metrópolis en un país como México implica planificar para el conflicto, independientemente del surgimiento de nuevas perspectivas sobre el desarrollo urbano, su papel en la globalización y en la economía, así como la preeminencia del mercado y sus consecuencias en el desarrollo cultural urbano.

Nuestras ciudades, como producto social, son el resultado del juego histórico de intereses contrapuestos que durante los ochenta, y especialmente en las metrópolis, se acentuaron, como producto de la reducción en la capacidad de creación y mantenimiento de la infraestructura y en la caída de las condiciones generales para la reproducción social, considerando los elementos de medición usados en casos internacionales para determinar el nivel de vida promedio en una metrópolis: seguridad pública, costo de alimentos, espacio vital, nivel habitacional, comunicaciones, educación, mortalidad infantil, niveles de ruido y flujos de tráfico (Mohammad, 1993, 1327).

En el proceso permanente de reproducción de la metrópolis, el planificador representa algunos de los intereses en juego y trata de conciliarlos con los de otros que también planifican y en esta negociación, con marcado carácter político, se puede ganar o perder. Pero las pérdidas o ganancias son parciales y no totales, y cada solución genera nuevos conflictos que requerirán de nuevas soluciones y nuevas negociaciones en un proceso continuo de revisión y concertación.

Si los objetivos sociales de la ciudad de hoy son cualitativamente distintos de los del pasado y probablemente distintos de la sociedad de masas que regirá en México, debemos considerar que nuestro método de planificar y los productos de dicha planeación deben cambiar de acuerdo con tales circunstancias.

Hace 15 ó 20 años los conflictos sociales y las demandas urbanas eran distintas de las de ahora, digamos que menos agudas y por ello menos politizadas en todos los grupos sociales. Hoy vivimos una sociedad urbana más conflictiva, con menos respuestas en lo concreto, en proceso creciente de masificación y pérdida de credibilidad en quienes dirigen los destinos nacionales y en los instrumentos que hace apenas dos décadas se institucionalizaron en México.

El futuro nos depara probablemente una sociedad plenamente masificada y concentrada en grandes espacios metropolitanos y megalopolitanos, con mayores conflictos por la apropiación de los mejores ambientes y localizaciones.

De acuerdo con Gappert (1989a, 305), los planificadores urbanos y los administradores de las ciudades durante los sesenta tuvieron que manejar las oportunidades y problemas del crecimiento; en los setenta tuvieron que enfrentar problemas sociales; en los ochenta tuvieron que ajustarse a la crisis y declinación urbana y en los noventa tendrán que preparar respuestas para hacer ciudades competitivas en una escala global. Agregaría la necesidad de encontrar respuestas a la pobreza urbana después de una década perdida para los países en desarrollo.

A partir de la Conferencia Internacional en Toronto denominada "Pensar globalmente y actuar localmente" que se llevó a cabo en 1980, mucho del pensamiento de la planeación urbana empezó a cambiar drásticamente. Como menciona Gappert

(*ibid.*, 305), en los noventa la planeación estratégica y el pensamiento global se aplicarán de manera creciente para afrontar los problemas y oportunidades que enfrentan las élites de las ciudades.

Sin embargo, esta globalización tendrá muy diversas características en ciudades del mundo industrializado o del subdesarrollado. Estamos ante la tarea de definir los retos del desarrollo urbano y la calidad de vida, en un mundo caracterizado por una acelerada urbanización y el crecimiento explosivo de megaciudades, que probablemente concentrarán la atención política y social en los próximos años en el mundo subdesarrollado, desde dos perspectivas: La transformación de las grandes ciudades en espacios internacionales y la minimización de las disparidades sociales y ecológicas entre clases y grupos sociales.

Por ello, en los próximos años el planificador urbano y el administrador de las ciudades tendrán que asumir un papel adicional de "secretario de relaciones externas" de su ciudad-región y deberán entender la escala global del proceso de toma de decisiones (Gappert, 1989a, 306).

Ante esto, debemos transformar la práctica de la planeación y las políticas públicas, así como su teoría y método:

¿Qué sentido tiene producir "planes-libro" rígidos, los cuales sólo fijan metas, plazos y acciones que difícilmente se hacen realidad y que no toman en cuenta los cambios sociales y su velocidad vertiginosa?

¿Qué sentido tiene crear "imágenes-objetivo" a través de las cuales se identifican relaciones estructurales que caracterizarán el futuro urbano, cuando las bases del proceso de construcción de tal futuro no se transforman?, o ¿establecer usos y relaciones entre elementos y proponer facilidades urbanas bajo un criterio de justicia social, cuando las leyes de funcionamiento de la sociedad urbana van por otro camino?

Probablemente se hace necesario hacer menos planes y ejercitar más la planeación (Soms, 1986). Es decir, resulta más conveniente llevar al cabo el ejercicio cotidiano de toma de decisiones, utilizando para ello a la planeación, entre otros instrumentos, que garantizar, por ejemplo, que cada centro de población del país cuente con un plan, que no se cumple no sólo por falta de voluntad política, sino también porque en muchos casos no hay quien lo aplique adecuadamente y no existe compromiso de los grupos sociales para su aplicación.

Se necesita incursionar más en la búsqueda de horizontes de referencia, tanto a nivel de futuros lógicos como de escenarios alternativos (Gappert, 1989b), por encima de metas y plazos; estos horizontes representan acuerdos políticos fundamentales entre los que crean y recrean la ciudad de manera cotidiana. Estos acuerdos, fundamentados en ejercicios democráticos, deben cumplirse y reconstruirse según lo permita la dinámica de los procesos sociales.

La preocupación del planificador probablemente no será crear el modelo formal de la imagen física y ambiental de la ciudad para un determinado plazo, sino tal vez definir cuál es la forma en que las autoridades locales y los ciudadanos participarán en la generación de iniciativas y en la gestión de su propio espacio (Villar, 1995).

Cómo garantizar la viabilidad económica de la ciudad, no sólo al nivel del país, sino incluso internacional; qué vínculos se visualizan en la economía interna y externa en la ciudad; qué posibilidades existen de colaboración mutua entre autoridades y sectores sociales, y finalmente, en qué consistirá la sustentabilidad de la ciudad y qué papel va a jugar el Estado en la conducción y coordinación del proce-

so de desarrollo urbano y cuál corresponderá al sector privado como generador de oportunidades económicas y de infraestructuras.

Es necesario privilegiar entonces estos horizontes de referencia basados en transformaciones de la sociedad y no sólo en la metamorfosis de la ciudad operada por unos cuantos clientes económicos urbanos, que actúan generalmente al margen del plan o del programa. También se deberá privilegiar el rejuego político y la búsqueda de consensos concretos que, al cumplirse, generarán otros nuevos que habrá que encajar. En otras palabras, es necesario privilegiar a la planeación para el cambio social dinámico y plural.

Así, el proceso de planeación deberá caminar al ritmo que la realidad le imponga, generando nuevas y más ricas instancias de discusión y concertación, y no sólo respuestas anticipadas y parciales que, al no cumplirse, generan confusión y desconfianza en las posibilidades reales de planificar en tan difíciles y complejas circunstancias.

Se debe privilegiar la consolidación de la democracia y ello implica la participación efectiva de aquéllos que, sin ser planificadores, sufren o se benefician de esta actividad estatal. Esto implica entrar de manera decisiva en la política y reconocer que la planeación no es neutral desde el punto de vista valorativo.

Como consecuencia de lo anterior, el plan o el programa pierden su rigidez y se convierten en una guía para la acción que, como documento político, prevé todo tipo de mecanismos para su efectiva aplicación y para su permanente revisión, ajuste o transformación.

9.3. Las bases conceptuales de la planeación urbana

Como propuesta conceptual, entendemos que el campo de estudio u objeto de atención de la planeación urbana, es el "proceso de configuración socio-espacial", que surge de la relación compleja entre la sociedad y la naturaleza y las diversas formas y mecanismos de "intervención para su transformación".

Los elementos del concepto aluden a sus características esenciales: se entiende como proceso en el sentido de que la ciudad es una construcción permanente, en la que la dimensión temporal permite medir y correlacionar acciones en diferentes momentos. La sucesión de periodos históricos y los hechos fundamentales en cada uno marcan, por medio de la construcción física de la ciudad, su evolución socio-espacial.

Cada edificio en la ciudad, por su relevancia social y económica, se "institucionaliza" en el sentido de tener una larga permanencia en el tiempo, heredando sus características a las generaciones subsecuentes (Harvey, 1973). De igual modo, múltiples procesos sociales directamente ligados a la construcción de la ciudad evolucionan a lo largo de prolongados periodos de tiempo, como por ejemplo, la lucha de los "sin techo" -homeless- o la transformación de los centros históricos (ver: Bingham, et al., 1987; Dear y Wolch, 1987, Ropers, 1988; Winchester y White, 1988).

De ahí que para comprender la esencia del proceso de urbanización debemos asumir el enfoque y método de la historia como herramienta para la descripción y para la explicación del origen de nuestras ciudades.

En el mismo sentido, entendemos el proceso de configuración no sólo en cuanto forma física en constante transformación por la creación y destrucción de edificios e infraestructuras, sino por la idea de creación o expansión. Las ciudades en México, por ejemplo, no son espacios en algún sentido terminados o consolidados, sino por el contrario, son espacios en obra permanente y que crecen de manera muy

dinámica.

La ciudad mexicana no se ha configurado como, por ejemplo, la europea. De ahí que los procesos sociales que conducen la urbanización, evolucionan rápidamente y con profundas contradicciones, generando una estructura socio-espacial muy particular signada por el conflicto (Knight y Gappert, 1989).

Este proceso de configuración socio-espacial, aunque parece ser eminentemente físico -la ciudad como conjunto de infraestructuras y edificios- es fundamentalmente social, en el sentido que son las estructuras económicas y las características de cada grupo social las que determinan las formas de la ciudad.

La ciudad vertical u horizontal, densa o dispersa, con reminiscencias de otros periodos históricos o modernizante, con las facilidades homogéneamente distribuidas o concentradas, con respeto al ambiente natural o depredadora, es producto de un modelo económico, social, político y cultural específico y, en mucho menos es producto de las condiciones físico-espaciales concretas del sitio.

La forma en que cada sociedad se relaciona con su medio natural está determinada por dicho modelo, teniendo cada formación social su estructura urbana peculiar, la cual, por una parte es consecuencia del modelo y por la otra, es la "arena" para su reproducción.

Esta relación, siempre específica, está mediada por el modelo económico de desarrollo, o mejor dicho, por el modo de producción, por medio del cual se explota, utiliza, consume y configura cada punto del territorio de manera única.

En México, el modo de producción determinante es el capitalismo, con mezclas y sobreposición de sistemas precapitalistas en diversos grados. Las relaciones sociales y económicas del sistema económico se materializan en una configuración espacial propia de esta sociedad y con particularidades en sus diversas regiones y ciudades.

Cuando la configuración urbana, como producto del modelo, presenta importantes limitaciones o problemas para el desarrollo de la sociedad, sólo se podrán resolver afectando las variables del modelo y no solamente por medio de acciones al nivel de las formas materiales.

En otras palabras, si la economía y la sociedad, en el sentido amplio, determinan la forma que adquiere la ciudad y en general el territorio, no será por medio de políticas de orden físico que se alcanzarán transformaciones que garanticen una redirección del proceso de configuración espacial más ordenado y equilibrado.

No obstante lo anterior, debemos tener claro que las formas y características físicas son condicionantes, en algunos casos importantes, del proceso de configuración territorial, en lo físico-espacial y en lo social.

Esto es especialmente claro en los extremos geográficos. En los polos, los desiertos o las selvas, los procesos de evolución y comportamiento social y los de configuración espacial adquieren particularidades y no siempre son generalizables otras formas y comportamientos observados en latitudes menos extremas. Estas particularidades pueden ser suficientemente influyentes para orientar los procesos socio-espaciales.

Los elementos anteriores conformarían el objeto de estudio "sustantivo" del urbanista y del planificador urbano, quién se asume esencialmente pensador y analista de fenómenos socio-espaciales y se ubica, fundamentalmente, en el campo de las ciencias sociales.

Pero es también responsable de conocer y desarrollar formas y mecanismos para intervenir en la transformación del proceso de configuración espacial y, en este sentido, se acerca mucho más a las técnicas, a los modelos y al diseño.

Las formas y mecanismos de intervención son, desde una perspectiva, eminentemente sociales, al derivar los conocimientos, análisis e interpretaciones de la realidad socio-espacial, en objetivos de desarrollo, propuestas de políticas públicas, estrategias de acción e instrumentos de planeación, para provocar cambios de una situación dada a otra deseada o prevista.

Desde otra perspectiva son eminentemente técnicos, en el sentido que requieren de la técnica cuantitativa, probabilística, modelística y de diseño, para traducir ideas y propuestas en proyectos concretos, que se materializan en formas espaciales urbanas.

En este sentido, los conceptos, métodos y técnicas de la planeación y del diseño de espacios aportan el enfoque de atención conceptual y profesional.

En consecuencia, un planificador territorial, espacial o urbano y un urbanista deben conocer y entender su objeto de estudio, que es la ciudad, y deben dominar algunos de los instrumentos para su transformación, como son la planeación y el diseño.

Lo esencial es reconocer que la configuración urbana es determinada por las relaciones sociales y el modo de producción y no por el espacio físico. Este influencia, sin duda, no sólo el proceso de urbanización, sino también el comportamiento social, pero las explicaciones, en última instancia, y las propuestas de solución a los problemas urbanos, deben fundarse en premisas sociales, en su más amplia acepción, que se traducen en soluciones físico-espaciales.

Para transformar se requiere primero conocer en profundidad el objeto de transformación. Bajo esta premisa, el método para lograr una formación en la que la investigación sobre el proceso de configuración socio-espacial y la capacitación para intervenir en su transformación se logren de manera integrada, debe ser necesariamente interdisciplinario o transdisciplinario, en el sentido que integra conocimiento existente para crear nuevo o, rebasa el conocimiento existente en las disciplinas, exigiendo nuevo. Y este nuevo conocimiento es fundamentalmente el concepto del "proceso de configuración socio-espacial", su esencia teórica y su método de aproximación en cada realidad concreta.

9.4. Las nuevas exigencias a la planeación

Los conceptos y escenarios anteriores le plantean a la planeación, y en consecuencia al gobierno y a la administración pública, retos de gran importancia que no se pueden soslayar. Estas exigencias parten del hecho objetivo que la planeación gubernamental convencional, ha perdido vigencia e importancia, como instrumento fundamental para la toma de decisiones.

Cuando el país transita de un modelo estatista, en el que la planeación normativa es el instrumento del gobierno para el desarrollo nacional, a otro en el que el Estado asume al mercado privado como motor de la economía y le reconoce a ésta la prevalencia en el proceso de desarrollo, los conceptos y los métodos de planeación enfrentan una crisis estructural, simplemente porque ya no tienen correspondencia con las condiciones de la realidad nacional y local.

Lo anterior no significa que el Estado o las organizaciones sociales hayan prescindido de la planeación como instrumento de ordenación y desarrollo. En la práctica, conforme las nuevas condiciones lo exigen, los planes, programas y acciones gubernamentales se han ido transformando. Esto se observa con claridad en el nivel federal y enfáticamente en la política económica global, la que por razones evidentes se ha convertido en la guía de los procesos de planeación sectorial y del desarrollo estatal.

Si se observa lo que ocurre en la política social, la planeación tradicional ha sido rebasada por procesos estratégicos de programación, con énfasis en lo local, aunque las grandes directrices se sitúan en el nivel central, desde el cual se marca el rumbo y se permean las decisiones y acciones hasta el nivel de barrio y comunidad, con nuevos esquemas de participación de la sociedad. Claramente, el Programa Nacional de Solidaridad fue el paradigma de la política social de México entre 1988 y 1994.

Finalmente, la planeación espacial ha sufrido también las consecuencias de las nuevas condiciones económicas y socio-políticas del país. Por su estructura tradicional, los planes y programas regionales y urbanos, los organismos encargados de su aplicación y administración y los instrumentos de operación han sido diseñados para que sean las autoridades quienes concentren las decisiones para la ocupación y ordenación del espacio. La participación social en la práctica ha sido mínima, y la operatividad de los planes ha sido muy baja.

En general, se puede argumentar que los documentos, organismos e instrumentos de la planeación, especialmente en los niveles estatal y municipal, deberán dar respuesta a exigencias para las cuales no se cuenta con las condiciones para enfrentarlas con oportunidad y eficacia.

Es necesario reconocer que las estructuras fundamentales en torno a las cuales se planifica el desarrollo, no sólo no muestran síntomas de transformación proporcional a los nuevos retos, sino que tampoco se aprecia que se esté asumiendo desde las esferas gubernamentales la necesidad de su reestructuración.

En consecuencia, se corre el riesgo de insertar políticas novedosas dentro de esquemas desactualizados, cuyos productos pueden ser inciertos. Ejemplos de esto podrán darse con el involucramiento del sector privado en la prestación de algunos servicios públicos, o con políticas de apertura real a la participación de la sociedad local, que vayan más allá de la consulta para ubicarse en niveles de decisión y supervisión permanente del quehacer público, por mencionar algunas de especial relevancia.

Por lo anterior, la planeación gubernamental pareciera enfrentar una coyuntura de importancia, que requiere de decisiones que le permitan, por una parte, adecuarse creativamente a las condiciones del cambio económico, social y político del país, y por la otra, mantener y engrandecer sus valores esenciales de análisis crítico de la realidad, de búsqueda del cambio social comprometido con las mayorías y de planteamiento de soluciones eficaces de acuerdo con los medios y recursos disponibles.

Las grandes exigencias que hoy debe enfrentar se sitúan cuando menos en tres temas, a saber:

1. Demostrar su utilidad concreta para la toma de decisiones, en condiciones que exigen enfrentar situaciones de manera integral, probablemente muy focalizadas en el nivel local y con deficiencias de información.
2. Abrir caminos para la participación real de la población en los procesos de decisión de acciones, en el seguimiento de las mismas y en su evaluación.
3. Reestructurar planes y programas en busca de mayor versatilidad y programación modular, y sistemas e instrumentos para su aplicación real.

En relación con la primera, es conveniente destacar que los planes y programas deben elaborarse con el claro propósito de que sean herramientas para la toma de

decisiones inmediatas y directas -planeación estratégica- de acuerdo con el nivel de profundidad del propio documento, desde las grandes políticas que marcan el rumbo de desarrollo, hasta las acciones concretas cotidianas.

En este contexto, los planes, sean globales, sectoriales o espaciales, deben convertirse en guías para la acción, donde se clarifican los grandes objetivos, las políticas generales de desarrollo y de ordenación y, las estrategias fundamentales para alcanzarlos.

En su proceso de conceptualización, elaboración y aplicación, es necesario romper con la rigidez de los grandes documentos en los que se pretende incluirlo todo, desde el diagnóstico, hasta las acciones concretas (Soms, 1986).

Asimismo, es necesario compatibilizar la estructura tradicional de estos documentos organizados en grandes sectores del desarrollo económico y social, con la conceptualización basada en problemas integrados, como mecanismo más efectivo para enfrentar los diversos factores que inciden en una situación dada.

Planificar a partir de problemas reales permite desde las grandes políticas, hasta los proyectos concretos, integrar los recursos para su solución, incorporar a la población en el proceso y modular las acciones de acuerdo con la dinámica del propio problema.

Los conceptos sobre "paquetes de desarrollo", "sistemas de soporte" y "carteras de proyectos" son útiles para este propósito. El primero alude a la idea de múltiples acciones integradas, en un espacio o sector determinado, cuya ejecución permite solucionar un problema o poner en valor un recurso desde una óptica de unidad que incorpora todos los elementos, sus relaciones y los actores involucrados. El segundo, bajo una perspectiva similar, alude a la necesidad de planificar acciones en aquellos campos o fenómenos que son condición esencial para que un paquete (área o sector) se desarrolle (ej. el empleo, el suelo, el agua, etc.). Finalmente, las cartteras de proyectos no son más que ideas de desarrollo organizadas y preparadas para su puesta en práctica; su importancia radica en la capacidad de gestión que permiten, especialmente a las autoridades locales, para la obtención de recursos para acciones de desarrollo.

Con lo anterior, se hace más viable la atención local de los problemas y se facilita la descentralización de recursos e instrumentos de solución. En síntesis, se logra una planeación más útil, más estratégica y más cercana a las aspiraciones sociales.

En relación con la segunda, resulta claro que en la actualidad las exigencias sociales por decidir sobre las cuestiones que atañen a cada grupo y comunidad en su vida cotidiana son crecientes, al grado de adquirir un valor político innegable para gobernantes, funcionarios y líderes comunitarios.

Ya no es posible continuar con políticas de participación que se reducen a consultas en las que se discuten y proponen asuntos tan generales, que resulta imposible no estar de acuerdo (Soms, 1986), soslayando los temas de preocupación local, directa y cotidiana, o aquellos que en un análisis más profundo mostrarían las diferencias y desacuerdos entre los actores involucrados.

Es necesario reconocer que un elemento social inmanente al proceso de planeación es el conflicto, y que a partir de que se asume como tal, las gestiones y negociaciones para la solución de los problemas se hacen más viables, porque en el propio proceso se escuchan y analizan las propuestas del "otro", aunque sean distintas a las propias (Iracheta, 1992).

Uno de los productos de esto es la tendencia a la reducción de tensiones sociales

acumuladas, que en general se originan por la falta de diálogo real entre las partes en conflicto con relación a un problema social determinado.

La organización social para planificar a partir de células homogéneas y afines, como puede ser la colonia o el barrio, o bien el grupo de productores, comerciantes o industriales, entre otros, requiere de labores arduas en lo político. Cuando cada grupo encuentra una razón real para participar, por los beneficios que recibe de manera directa, se reducen los obstáculos para la acción y se potencian los recursos.

Asociar a los procesos de organización social los relativos a la comunicación y la información, sobre los planes y acciones gubernamentales previstos, requiere también de mecanismos claros y eficientes.

Si el propósito es incorporar a los grupos sociales en la toma de decisiones sobre los problemas que les atañen, el acceso a la información correlativa y la difusión de mensajes que orienten dicha participación se convierten en una acción estratégica del Estado y de la propia sociedad.

El carácter eminentemente local de la participación social obliga a crear las condiciones adecuadas para una eficaz información y comunicación, especialmente en el nivel municipal.

En relación con la tercera exigencia, entenderíamos que la versatilidad y modular en planes, acciones de los organismos e instrumentos para la aplicación de las decisiones de planeación sería una consecuencia de lo anterior, en el sentido que los problemas locales, como unidades de planeación, no están aislados, sino que forman parte de otros mayores y asimismo, se encuentran interrelacionados.

Crear las capacidades conceptuales, políticas y técnicas dentro del aparato estatal, para modular la problemática, para actualizar la información relativa a cada problema y para reorientar la toma de decisiones, implica un proceso difícil, especialmente en aquellas dependencias y organismos que no han cambiado su forma de programar y actuar en mucho tiempo y que han estado más alejadas de los esfuerzos de modernización administrativa que se han desarrollado en los últimos tiempos.

Destaca sin duda la correlación entre la planeación-programación-presupuestación como ejercicio integrado que en la práctica diaria muestra la capacidad gubernamental para asumir compromisos de desarrollo que tienen una contraparte en el ejercicio de los recursos públicos. Una de las limitaciones fundamentales en dicho proceso ha sido la congruencia entre lo planeado, lo programado y lo realmente ejercido por la vía de los recursos financieros.

En contraposición a una cierta disciplina presupuestal, no existe una disciplina en el cumplimiento de compromisos de desarrollo definidos en planes y programas.

Mientras que los presupuestos gubernamentales están sujetos a vigilancia continua y control claramente legislados, los planes y programas de desarrollo, no obstante su aparente formalidad, no han estado sujetos históricamente a procesos rigurosos de registro y aplicación y mucho menos de evaluación efectiva.

Esto muestra la dimensión real que ha tenido la planeación y muestra también el porqué de la persistencia de actitudes voluntaristas en la determinación de programas y proyectos y en la toma de decisiones.

De ahí que reestructurar los procesos de planeación requiera del reconocimiento de su utilidad como instrumento para el desarrollo, que exige al igual que otras actividades gubernamentales de un soporte político efectivo, especialmente en los momentos de aplicación de lo planeado y de evaluación de los resultados alcanzados.

En síntesis, se debe pasar de la preeminencia del momento discursivo ampliamente difundido y legitimado, a la de las acciones permanentes, en las que todos dirigen sus esfuerzos en el rumbo acordado políticamente y formalizado en un documento llamado plan.

Estas exigencias no son nuevas. Su reiteración desde hace muchos años en foros políticos, sociales y académicos ha sido sistemática, reflejando la problemática de la planeación gubernamental, por su baja eficacia, alta burocratización y distanciamiento en muchos casos, de las necesidades sociales.

9.5. Los retos de la planeación urbana en México

La atención de los fenómenos socio-espaciales en un país con altas tasas de urbanización y graves problemas de ordenamiento urbano y distribución justa de la infraestructura y el equipamiento de las ciudades, requiere de una particular voluntad política por parte de quienes detentan la política.

No es sólo cuestión de reconocer la importancia del problema territorial que enfrenta México, el tamaño de la crisis de muchas de sus ciudades y especialmente la de México y su área metropolitana, sino reconocer la necesidad de inventar un futuro urbano más justo y adecuado, crear las condiciones para que se cumpla y decidir día con día de manera congruente con el modelo adoptado.

Revalorar a la planeación en su nivel más directo con la población es indispensable para un país que estará integrado en pocos años por una multitud de ciudades masificadas, en las que la acción cotidiana del gobierno local y de los grupos sociales será de mucho mayor importancia, no sólo en el desarrollo, sino en el avance de una convivencia más sana entre estratos de población.

Las premisas más importantes que justifican este esfuerzo son las siguientes:

1. Que el análisis de las condiciones políticas muestra que los cambios económicos, sociales y espaciales que ocurren en el país, así como la liberación de la economía, la modernización productiva, la globalización de los mercados y, sobre todo, la recurrencia de la crisis económica nacional, pueden rebasar la capacidad política de conducción de estos procesos y de previsión de sus efectos.
2. Que bajo las nuevas condiciones de México, el papel del Estado como instancia para el debate político, económico y social debiera reafirmar su función ordenadora, con visión de futuro, dando transparencia y eficiencia a la gestión pública, modernizando sus estructuras, objetivos y relaciones para motivar la iniciativa de la sociedad en el desarrollo.
3. Que en este sentido resulta indispensable revalorar y vigorizar a la planeación como el instrumento más adecuado para impulsar el cambio social y el desarrollo económico, enmarcado en un proyecto de nación para el mediano y largo plazos.
4. Que la planeación debe modernizarse y apuntar, en última instancia, al objetivo de devolver a la sociedad civil el poder de decisión acerca de aquellos asuntos que le afectan. Asimismo, frente a la diversidad política y económica de la sociedad, este poder debe ser compensado en favor de los que menos tienen.
5. Que la planeación como dimensión fundamental de la capacidad de gobierno es el instrumento adecuado para cumplir tal función ordenadora, particularmente en aquellas decisiones con efectos de largo plazo.
6. Que la planeación facilita y contribuye a la toma de decisiones en materias eco-

nómicas y sociales, aclara el porvenir y amplía las posibilidades de elección, valorando la coherencia entre medios y fines.

7. Que la planeación concilia posiciones entre múltiples actores sociales y por ende, deberá ser plataforma para negociar y concertar intereses y acciones.
8. Que en este sentido, la planeación se convierte en el medio idóneo para promover la participación de los agentes sociales en la construcción de la nueva realidad.
9. Que ante esta realidad resulta imperiosa una revisión técnica e instrumental de los enfoques y procedimientos básicos de la planeación, acordes con la revolución científica, cultural y tecnológica, así como la revisión de los sistemas de información para el análisis y la prospectiva económica, social y territorial.
10. Que una planeación con las características esbozadas, necesariamente requiere formar nuevos cuadros con una mentalidad de compromiso social y cultural, abierta al cambio. Este imperativo concierne al Estado, así como a las organizaciones profesionales y, fundamentalmente, a las universidades del país.

Estas premisas sostenidas por la Sociedad Mexicana de Planificación y en general por aquéllos que confrontan de manera sistemática las contradicciones entre el quehacer público emanado del discurso político y el de la realidad, frente al crecimiento de los problemas y exacerbación de las contradicciones socio-espaciales, dan pie a la configuración de nuevas maneras de hacer política, entre las que pudiera distinguirse la acción directa y local como mecanismo de superación de dichos problemas y contradicciones.