

La obsolescencia del modelo de *atención* territorial: Contribuciones desde la Teoría de Planeación

Juan José Gutiérrez Chaparro
Facultad de Planeación Urbana y Regional
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, Estado de México
México

urbania_jj@hotmail.com

Resumen

El objetivo de este trabajo es ofrecer una alternativa de evaluación teórico – crítica de los principios y métodos del ordenamiento territorial (OT) tomando como base un trabajo realizado para el caso de la experiencia del modelo vigente de la Planeación Urbana (PLU) mexicana, esperando que éste pueda contribuir al desarrollo de ejercicios semejantes de evaluación en el ámbito del OT.

El eje de la crítica se ubica en el contexto de los desarrollos recientes de la Teoría de Planeación (TPL) considerada como el cuerpo de conocimientos por el que se establecen los criterios generales y los argumentos sobre esta disciplina y es con base en los elementos que nos ofrece como marco explicativo, que cualquier análisis que se dirija a evaluar los alcances y pertinencia de cualquier tipo de instrumento de Planeación (PL) no puede limitarse a la enumeración de conceptos y clasificaciones reiterativas¹ por el contrario, en este trabajo se resalta la necesidad de distinguir el componente teórico de la PL a fin de identificar tanto su evolución como sus tendencias recientes en el contexto del pensamiento Posmoderno que sin duda ha modificado las nociones de racionalidad, eficacia, eficiencia y trascendencia que son propias de la PL.

En estos términos, el supuesto principal de este trabajo sostiene que diversas son las razones que explican las limitaciones de la PLU mexicana en este nuevo siglo sin embargo, una de sus debilidades centrales apunta a que el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea.

Palabras clave: *planeación urbana, Teoría de Planeación, paradigma*

Introducción

Sin duda el año de 1976 es considerado como un parteaguas en el desarrollo y práctica de la PLU en México sin embargo, en este trabajo se parte del supuesto de que a más de treinta años de distancia el desarrollo teórico–conceptual en este campo del conocimiento se encuentra detenido y que el modelo impulsado en esos años continúa vigente evidentemente superado tanto por la realidad que caracteriza a las ciudades mexicanas, como por los

desarrollos recientes en el ámbito disciplinario de la PLU bajo la innegable influencia del pensamiento Posmoderno.

En este contexto, y aún cuando se reconocen diversas posibilidades de reforma y dirección de la PLU mexicana desde la perspectiva de aportes de otros campos como el Nuevo Urbanismo, la Gobernanza o la Sustentabilidad este trabajo se ubica en el contexto de los desarrollos recientes de la TPL considerada como el cuerpo de conocimientos por el que se establecen los criterios generales y los argumentos sobre nuestra disciplina y que hoy, como otros tantos campos del conocimiento, se encuentra influenciada por el pensamiento Posmoderno considerado como punto de inflexión en el desarrollo y evolución de la TPL contemporánea.

Y aunque no es objeto de este trabajo discutir la ruptura entre el pensamiento Moderno y el Posmoderno es importante destacar que desde la perspectiva de este último, los procesos de cambio recientes revelan la necesidad de un estilo de PLU más plural y heterogéneo consciente de las relaciones de poder y a la vez más sensible a las necesidades y demandas sociales. Con un marcado acento en la diversidad y la diferencia, se define un nuevo rumbo en los ámbitos rectores de la PLU y en esa medida, como lo comenta Beauregard (2002), la PLU Moderna necesita ser reconstruida rescatando sus fortalezas y erradicando en lo posible sus debilidades sobre todo, aquellas relacionadas con su obsoleta visión de la ciudad y con su limitado sentido democrático y social.

No obstante, en este trabajo se presentan diversos argumentos que buscan demostrar que en México no se registran acciones tendientes a fortalecer teórica y metodológicamente a la PLU en el marco de planteamientos que se desprenden del estudio de la TPL; basta decir que en nuestro país la PLU se encuentra influenciada claramente por el modelo de la Planeación Racional–Comprehensiva (PL-RC) modelo clásico ampliamente difundido hace ya

varias décadas que, promovido por Andreas Faludi, es considerado como la perspectiva ortodoxa de la PL en tanto que la idea que subyace en él es hacer del proceso de PL lo más racional y sistemático posible a partir del seguimiento de diferentes etapas.

Desde esta perspectiva es posible afirmar que, en la práctica, han sido muchas las limitaciones de la PLU mexicana porque en lugar de favorecer la inclusión de renovados criterios técnicos o de servir de base para el desarrollo científico en este campo, su evolución ha estado dirigida a engrosar su carácter normativo en detrimento de su carácter sustantivo mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones. No se logra más que la realización de Planes a gran escala que apenas vinculan los fenómenos territoriales con las estructuras económica, política y social siendo además instrumentos con un carácter más político que técnico.

Además de su evidente carácter normativo, la práctica de la PLU en nuestro país ha estado condicionada por su marcado carácter sectorial al estar subordinada a las medidas adoptadas desde las esferas de decisión política vinculadas básicamente con la PL económica y social, probablemente por la influencia del estilo de PL de corte desarrollista promovido durante la década de 1960 en los países Latinoamericanos en el marco de la Alianza para el Progreso.

En este contexto, y como una de las múltiples perspectivas que se desprenden del estudio de la experiencia planificadora América Latina (AL), en adelante se presentan diversos argumentos que buscan demostrar que en México no se registran acciones tendientes a fortalecer teórica y metodológicamente a la PLU por lo que el objetivo que se persigue en este trabajo, es evidenciar las escasas posibilidades de tránsito y adopción del conjunto de planteamientos emergentes que se desprenden de la discusión de la PLU posmoderna y para

ello, la revisión crítica del proceso de evolución reciente de la PLU en nuestro país se constituye como la base argumentativa principal.

La Teoría de Planeación: el modelo clásico y su carácter racional

Evaluar los alcances de la PLU mexicana en el contexto del pensamiento Posmoderno es una tarea que parte de reconocer que, como cualquier otro campo del conocimiento, la PLU ha evolucionado en respuesta a los cambios observados en su objeto de estudio perfeccionando sus métodos e instrumentos de acción pero sobre todo, fortaleciendo su marco conceptual y metodológico desde diferentes perspectivas entre las que destaca los desarrollos recientes de la TPL como eje teórico – crítico de este trabajo.

En este sentido, y sin ser exhaustivos, comenzaremos por señalar que existe consenso en considerar a la PL como el medio para actuar racional y organizadamente frente a la adversidad o la oportunidad favoreciendo la elección de alternativas en el futuro aunque también, es considerada como el vínculo entre el conocimiento y la acción para el bienestar común de hecho, la PL como “...idea maestra de la modernidad...” (Friedmann, 1992:81) tuvo como objetivo crear una sociedad mejor imponiendo sobre la dinámica de las fuerzas sociales una importante carga racional y, bajo el supuesto de que conocer tenía por objetivo prever, es clara la idea de incorporar la razón científica al conjunto de asuntos humanos al menos desde comienzos del siglo XIX y en el contexto de la ilustración.

En efecto, desde la perspectiva del pensamiento Moderno la racionalidad y la acción fueron componentes implícitos en la PL convirtiéndola en instrumento prioritario para racionalizar la toma de decisiones y aunque a partir de ello se han acuñado diversos conceptos sobre nuestra disciplina, en este trabajo se destaca el aporte de Andreas Faludi (1991) quien con base en la revisión de diferentes posturas a este respecto, propone un concepto integral sobre la PL en el que se expresa lo siguiente: “... la planeación es el proceso de elaboración de un conjunto de decisiones para la acción en el futuro, dirigidas al logro de metas por los medios más adecuados...” (1991:330).

En este contexto la racionalidad en PL se traduce en la generación de alternativas, su evaluación y la selección de la mejor opción a partir de esa evaluación y sin ir más lejos, de esta concepción *original* sobre PL se desprenden prácticamente todas las definiciones que hoy conocemos sobre este campo del conocimiento y además, son rasgos que permean hasta las concepciones más acabadas y vigentes sobre nuestra disciplina no obstante, es preciso señalar que la perspectiva clásica de la PL le asignaba un carácter tan racional como rígido de ahí que perspectivas alternativas buscaran, en su momento, otorgarle mayor dinamismo y flexibilidad.

Este modelo, el de la PL-RC, ha prevalecido por décadas y es considerado como la perspectiva ortodoxa de la PL en tanto que la idea que subyace en él, es hacer del proceso de PL lo más racional y sistemático posible a partir del seguimiento de pasos o etapas como los siguientes, que sin ser limitativos, reflejan el esquema secuencial básico propuesto por este modelo (Levy, 1988):

1. Definición del problema
2. Valoración de situaciones
3. Selección de metas
4. Formulación de alternativas
5. Pronosticar los efectos y consecuencias de las alternativas planteadas
6. Evaluación y selección de uno o más cursos de acción
7. Desarrollo detallado de planes y programas para implementar las alternativas seleccionadas
8. Revisión y Evaluación

A partir de lo anterior, y conscientes de la notoria influencia de este esquema al menos desde la perspectiva metodológica, es posible apreciar que el modelo de la PL-RC es muy vulnerable a la dinámica del entorno lo que desde diferentes perspectivas, se ha convertido en

el eje de su propia crítica. Al respecto, diversos cuestionamientos al modelo afirman que esta serie de pasos o etapas no reflejan, por su rigidez, la realidad de la situación u objeto a planificar en toda su magnitud.

En este sentido, destaca el argumento de Simon (1986) cuando sostiene que el carácter racionalista de la PL suponía que era posible el manejo voluntario de los diferentes procesos, incluidos los de tipo social, y no consideraba que la capacidad para decidir y actuar en el marco de estos procesos, de por sí complejos, es limitada y sólo puede desenvolverse conforme a una racionalidad práctica, estratégica y procesal que únicamente podrá lograr una aproximación a los objetivos establecidos por los instrumentos de PL.

Así planteado, sin duda existe un paralelismo entre el carácter racional adoptado por la PLU y el modelo clásico de la TPL que ha sido sucintamente comentado. En este sentido, la crítica a la racionalidad de la PLU se ubica justamente en el contexto de la crítica a la perspectiva tradicional de la TPL donde destacan aportes de autores como Lindblom, Etzioni, Davidoff y Hudson cuyas contribuciones significaron, en su momento, una alternativa a la rigidez y abstracción del enfoque racional en un contexto que por su complejidad - como ahora - demandaba un estilo de PL plural, incluyente y de consenso que asumiera el conflicto, la inestabilidad, la tensión, la incertidumbre y el desequilibrio como condiciones propias de los sistemas en los que la PL - y la PLU - interviene.

Pero no sólo aportes de autores como los señalados dan cuenta de la rigidez del modelo ya que, adicionalmente, en trabajos como el de Allmendinger (2002) se hace un repaso de otras tantas escuelas y enfoques que en su momento emergieron como alternativas a la tradición racional reconociéndose, en todos los casos, la influencia del modelo de PL-RC en virtud de que la crítica a la racionalidad no busca anularla como principio de la PL por su alto

nivel de abstracción que, en ocasiones, se reduce al cálculo estricto de medios – fines por el contrario, se trata de *acercar* este principio a situaciones reales y soluciones prácticas.

Según lo anterior, no hay duda de que la perspectiva clásica ofrece un amplio panorama para entender la evolución de la TPL sin embargo, y con la intención de identificar las oportunidades estratégicas para el abordaje de la cuestión urbana desde la TPL como objeto de este trabajo, más adelante se analizan también perspectivas más recientes sobre nuestro campo de conocimiento porque se considera necesario conocer cómo las nuevas ideas han permeado el pensamiento clásico y en función de ello, identificar cuáles han sido sus efectos para la teoría y práctica de la PL sin dejar de lado su carácter racional pero ahora, desde una perspectiva más flexible .

La Planeación Urbana mexicana: rasgos del modelo vigente

El matiz Latinoamericano y su carácter desarrollista

Aún cuando teoría y práctica deberían constituir dos aspectos de un mismo fenómeno no hay duda de que en la propuesta sobre la necesidad de planificar los procesos de desarrollo económico y social en AL generalizada a partir de la década de 1960, subyacen dos relatos con trayectorias inconexas el primero de ellos, se refiere a la introducción de una propuesta teórica de PL que pese a los numerosos intentos para tratar de aplicarla a procesos concretos de gestión pública, en los hechos fueron muy limitados sus resultados mientras que el segundo relato, refleja una práctica gubernamental que respondió a criterios pragmáticos sin estar necesariamente vinculados con los postulados teóricos que son propios de la PL cuya perspectiva tradicional, fue comentada en la sección anterior.

En consecuencia, la concepción teórica que subyace detrás de esta modalidad de PL difícilmente se pudo adecuar al manejo de los procesos económicos y sociales característicos

de los países Latinoamericanos donde múltiples actores deciden y actúan con diversas racionalidades y con estrategias frecuentemente contradictorias.

Adicionalmente, cuando en la Reunión de Punta del Este se legitimó el uso de la PL en AL, también se establecieron las condiciones de su adopción vinculándola con una concreta ideología del desarrollo de tal suerte que, desde su *nacimiento* formal, el fundamento teórico para la acción tuvo en el análisis económico su soporte principal por lo que, en adelante, fue entendida casi exclusivamente como PL Económica o PL del Desarrollo debilitando el impacto y reconocimiento de otras áreas sustantivas, destacando los asentamientos humanos que apenas fueron abordados desde la perspectiva del desarrollo regional (de Mattos, 1988).

En estos términos, el Plan se constituyó como un requisito fundamental para conducir y articular procesos diversos bajo orientaciones que se circunscribían a los instrumentos tradicionales de la política económica y entre otras, es por ésta razón que el estilo de PL adoptado en AL lo denominamos Racional – Desarrollista (PL-RD) el cual, evidentemente influenciado por un clima cultural influenciado por las ideas de desarrollo y modernidad, al mismo tiempo se constituye como una derivación de lo que la literatura especializada sobre TPL conoce con el nombre de PL-RC, por el que se le asigna a la PL un carácter racional en términos de promover el cambio mediante la utilización de procedimientos racionales de pensamiento y acción según lo comentado en la sección anterior.

Por otro lado, junto con la crítica que subyace en el carácter racional de la PL desde su perspectiva teórica, tal vez una de las razones principales de los éxitos limitados de la PL en AL es identificada por de Mattos (1988) al considerar que la propuesta de cambio social implícita en el modelo de PL impulsado en los países Latinoamericanos careció del respaldo político de los grupos sociales dominantes, a lo que hay que agregar la elevada complejidad

característica de la realidad Latinoamericana que junto con la limitante política, pueden observarse actualmente.

En este contexto, es posible afirmar que la PL-RD estuvo acompañada por los vaivenes de ésa realidad que hoy continua vigente por lo que el continuo e incontenible aumento de la complejidad en la mayor parte de los Sistemas, ha reducido significativamente su eficacia como instrumento de conducción; los Planes nunca han sido ejecutados según su concepción original y tampoco las instancias encargadas de la PL han logrado asumir la totalidad de funciones asignadas bajo los esquemas de la PL-RD contribuyendo así a desvirtuar el sentido esencial de la PL.

Al mismo tiempo hay que reconocer que, durante el largo periodo de práctica de la PL en AL, el Estado no ha sido capaz de revertir la problemática urbana que se observa actualmente en las ciudades; la rápida urbanización, la concentración de la población urbana, la expansión de las ciudades en zonas geográficamente más amplias y el rápido crecimiento de las megalópolis se encuentran entre las transformaciones más importantes de los asentamientos humanos con especial acento en el contexto Latinoamericano.

Al efecto, en opinión de Nientied (1998), una parte importante de la explicación de este hecho es la forma en que los gobiernos urbanos conciben y practican la PLU y hace especial referencia a que tradicionalmente las ciudades han utilizado Planes Urbanos como instrumentos para guiar el desarrollo urbano siendo que tales Planes, según lo reporta la experiencia mundial, han perdido eficacia y eficiencia para coordinar el desarrollo de la ciudad en tanto sólo están orientados a regular el uso del suelo mostrando importantes deficiencias en virtud de que se basan en normas optimistas que con frecuencia no son realistas; son instrumentos de control y no instrumentos para estimular, conducir, normar y coordinar el desarrollo urbano desde una perspectiva integral.

En particular, conviene mencionar a este respecto que el reiterado fracaso de los Planes Urbanos como medio de anticipación a largo plazo de la forma o modelo territorial, evidentemente bajo la influencia de la PL-RD, pone de manifiesto la asimetría entre la simplicidad de las técnicas de PLU y la complejidad del fenómeno social sobre el que dichas normas se aplican en el afán de *hacer* ciudad.

El modelo vigente: una síntesis de su evolución y sus rasgos principales

De acuerdo con el objetivo que se persigue en este trabajo y siguiendo el más reciente trabajo de Sandercock (2003) considerado como uno de los más influyentes en el contexto de la PLU Posmoderna, es posible afirmar que el modelo de PLU vigente en México se fundamenta en los preceptos de la PLU Moderna² identificados por este autor y entre otras características principales, se destaca como común denominador su carácter racional, normativo y centralizado con el Estado como responsable de la conducción del proceso y se distingue, además, su objetividad científica y su inclinación a la modelación cuantitativa y el análisis de variables.

En estos términos, y bajo la influencia del pensamiento Moderno, la PLU en nuestro país fue concebida como un proceso racional para la toma de decisiones en el que se definen una serie de etapas sucesivas para concretar la acción sin embargo, en la práctica no ha considerado mecanismos para su implementación efectiva por lo que en una suerte de estado final – ideal para la ciudad, se ha limitado a la elaboración de distintos tipos de Planes que lejos de conducir el desarrollo sano y ordenado de las ciudades, se han constituido en el más claro reflejo de su carácter estático siendo el Plan y la Zonificación sus principales instrumentos.

En efecto, el carácter rígido y prohibitivo de la zonificación razón de ser de los Planes en nuestro país, ha dado lugar a un estilo de PLU ineficaz para las ciudades mexicanas que

no obstante las evidencias, ha permanecido ajeno a la innovación de ahí que tomando como base resultados de Investigación previos, sea posible corroborar el carácter estacionario de la PLU mexicana y la obsolescencia de sus fundamentos cuyas influencias principales, no van más allá de los años setenta.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que la PLU en México presenta las características siguientes:

- Se basa en un modelo *ideal* de ciudad integrado por un conjunto de metas que no prestan atención a la dinámica del conjunto de procesos que interactúan en la ciudad condicionando su eficacia y oportunidad como instrumento de conducción
- Está basada en la certeza de que es posible planificar la ciudad a partir de controlar su forma física sin considerar su complejidad, dinámica y tamaño en asociación con los factores económicos, políticos y sociales que subyacen en el desarrollo urbano
- En relación con lo anterior, se ejerce como una actividad ajena a los mecanismos y fuerzas económicas que configuran el desarrollo de las ciudades
- En los hechos, no es promotora de una efectiva participación de la sociedad en la toma de decisiones y el logro de consensos y acuerdos
- Invariablemente cuestiona el estado actual de la ciudad describiendo una realidad normalmente caótica y desordenada sin preocuparse del análisis del conjunto de procesos que subyacen en su configuración
- Tiende a reproducir patrones, normas y estilos de urbanización por encima de las diferencias geográficas y funcionales de las ciudades del país

Entre otras, este conjunto de afirmaciones que se desprenden de un trabajo más amplio, permiten corroborar que efectivamente en materia de PLU en nuestro país no se ha

generado nuevo conocimiento desde que el grupo de profesionales pioneros encabezados por el arquitecto Carlos Contreras incorporara, durante las primeras décadas del siglo pasado, diversos conceptos, modelos, herramientas e instrumentos como fundamento de la PLU mexicana.

Nos referimos a diversos aportes al conocimiento en esta materia que con el tiempo no han podido ser reemplazados y que en consecuencia, como fue comentado al comienzo de este apartado, nos remiten a los postulados centrales de la PLU Moderna los que además de haber sido evidentemente superados, paulatinamente son sustituidos por diversos planteamientos que en particular se desprenden del pensamiento Posmoderno.

Esta concepción Moderna de la PLU mexicana, que se asocia con la notoria influencia de modelos y escuelas de pensamiento post industriales donde destacan la Europea y Norteamericana, se expresa en la histórica tendencia a utilizar el Plano Regulador como medio de intervención y la Zonificación como mecanismo de control del crecimiento.

Heredados por Contreras, continuados por el arquitecto Enrique Cervantes a finales de los años sesenta y adoptados por la Secretaría de Asentamientos Humanos (SAHOP) a mediados de los setenta, tanto el Plan como la Zonificación le han asignado históricamente a la PLU en nuestro país un carácter funcional – espacialista con una importante carga racional que se ha traducido en un complejo andamiaje normativo – institucional con el Estado como actor principal.

Adicionalmente, en el proceso de evolución de la PLU en nuestro país es posible observar la histórica influencia de las concepciones de los arquitectos de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) que se han traducido en una tendencia hacia las soluciones urbanas basadas en criterios tanto estético – formales como funcionales y de racionalidad a lo que se suma la notoria influencia del *zoning* norteamericano que en

combinación con las tendencias mencionadas, han perfilado un modelo de PLU físico – espacial desvinculado de la acción que no ha podido ser superado.

De hecho, la rigidez del Plan – Libro no sólo se asocia con la influencia de los planteamientos de los CIAM³ además, ya se había comentado que desde el ámbito de la TPL, es clara la influencia del modelo clásico de la PL-RC ampliamente difundido durante los años setenta y que se distinguió por su excesiva carga racional siendo sobre la base de pasos o etapas sucesivas como uno de los principales rasgos de este modelo, que en nuestro país fue definida una estructura común para todos los Planes en el seno de la entonces SAHOP.

En estos términos la PLU y sus Planes con la zonificación y los usos del suelo como sus componentes principales, se ha limitado no sólo a la *producción en serie* de estos instrumentos además, considerando su importante sesgo institucional, aparece como el medio para proveer una continua legitimidad política por lo que la oportunidad de avanzar en el conocimiento, se desvanece.

Desde esta perspectiva, y además de condicionar procesos de reflexión como respaldo de un efectivo proceso de renovación, la institucionalidad de la PLU mexicana con la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y la SAHOP como sus íconos principales, se ha limitado a la elaboración de distintos tipos de Planes en todo el país que lejos de conducir el desarrollo sano y ordenado de las ciudades, se han constituido en el más claro reflejo de su carácter estático. En efecto, en el proceso de evolución de la PLU en nuestro país se advierte una tendencia sostenida a engrosar su carácter normativo en detrimento de su carácter sustantivo mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones.

En este sentido, en el análisis se destaca que con la LGAH se establece el marco normativo, la obligatoriedad, la institucionalidad y la metodología de la PLU en México a mediados de los años setenta y en torno a ello, el modelo concebido en el contexto de este

instrumento y promovido por la SAHOP se racionaliza y se estandarizar la forma de hacer PLU en México sin que se haya avanzado en su reconceptualización al menos durante los últimos 30 años. Tenemos una PL *vieja* que fue concebida para una realidad distinta y al considerar los caóticos procesos urbanos contemporáneos, se afirma que la PLU vigente ya no opera en un país que también es distinto.

En este contexto, no hay duda de que el Plano Regulador y la Zonificación como fundamentos del *Modelo SAHOP* han prevalecido por décadas teniendo aceptación institucional como instrumentos normativos y de control para la ocupación, evidentemente superados por la realidad que caracteriza a las ciudades mexicanas y por los desarrollos recientes en nuestro ámbito disciplinario aún cuando, paradójicamente, en numerosos foros se ha advertido la obsolescencia del modelo de PLU vigente en nuestro país.

Entre otros argumentos, desde distintos puntos de vista los profesionales de la ciudad han advertido que este estilo de PLU ha hecho *crisis* en todo el mundo en la medida que las ciudades y las fuerzas que las configuran se han transformado y sin ser la excepción reconocen, entre otros aspectos, que en México el carácter rígido y prohibitivo de la zonificación razón de ser de los Planes en nuestro país, ha dado lugar a un estilo de PLU ineficaz para las ciudades mexicanas.

En respuesta, es posible observar la histórica tendencia al traslado inacabado, irreflexivo y en ocasiones indiscriminado de teorías y modelos urbanos producidos en el exterior que en lugar de fortalecer a la PLU mexicana han condicionado sus alcances. De hecho, buena parte de estas prácticas se asocian con la histórica influencia en la formación en el extranjero de los profesionales de la ciudad que en lugar de haber favorecido la consolidación de un eje de acción y pensamiento basado en esta influencia, se ha limitado a

la adopción parcial de teorías y modelos que han sido determinados por el influjo de las *modas* de pensamiento.

En este ámbito se ubica la tenencia reciente de adoptar el enfoque estratégico – empresarial en la PLU que sólo *disfraza* a la PLU tradicional porque además de limitarse a la simple modificación semántica, no hace explícita la preocupación por diseñar mecanismos efectivos de adaptación de este enfoque.

De cualquier forma es importante subrayar que en el pasado reciente, las acciones se han dirigido casi de manera exclusiva al fortalecimiento legal con la emisión de leyes y la elaboración de Planes más que al fortalecimiento teórico metodológico a lo que se suma el hecho de que la PLU ha sido un instrumento subordinado a las medidas adoptadas desde las esferas de decisión política vinculadas con la PL económica y social que, entre otros efectos, ha provocado el desmantelamiento progresivo de las estructuras administrativas para el desarrollo urbano hasta llegar a su abandono.

En efecto, y con posterioridad a la industrialización nacional, es posible identificar una tendencia sostenida al deslizamiento de la Política nacional en favor del pensamiento económico dejando a la PLU como un componente sectorial de Política probablemente por la influencia de la PL-RD promovida durante los años sesenta en AL por la que se le asignó a la PL, y a la PLU en particular, un carácter centralizado y notoriamente orientado a cuestiones económicas y sociales manteniéndola al margen de su propio campo disciplinario y en lugar de que los asuntos urbanos recuperen su influencia, se observa el progresivo debilitamiento de la PLU mexicana dejando al descubierto su limitada relación con la cambiante realidad y también su obsolescencia conceptual.

Los desarrollos recientes de la Teoría de Planeación

Frente a un panorama como el descrito, surge la necesidad de hacer una epistemología del método normativo y construir una nueva propuesta. El nuevo estilo de PLU deja de ser normativo y se convierte en un proceso dinámico, cambiante, participativo, decisorio y flexible basado en la capacidad y la voluntad de la sociedad para orientar su propio destino. La PL en el siglo XXI continúa presente en todos los planos del proceso decisorio público y por ello, Friedmann (1992) argumenta que la PL ha de ser innovadora, dirigida a la solución de problemas a partir del reconocimiento de la diversidad, funcionando en tiempo real, orientada al presente llevando implícita la concertación, la negociación y el compromiso.

Desde esta perspectiva, y sobre la base de considerar la importancia que reviste el escenario social y sus actores así como sus propias dinámicas en la construcción de la realidad, lo señalado hasta este punto permite ratificar el agotamiento de la concepción racionalista y rígida de la PL y de la PLU, dando paso a una concepción más flexible y pragmática en la que se trata de ir construyendo viabilidad a lo largo del proceso con el propósito de lograr una mejor aproximación a los objetivos que se busca alcanzar por los instrumentos de PL pero, ¿cómo enfrentar la tarea de establecer un nuevo Sistema de acción?

Este cuestionamiento encuentra respuesta en el contexto definido por la TPL no obstante, y antes de perfilar orientaciones alternativas desde esta perspectiva, es preciso considerar que como en tantas otras áreas del conocimiento, la emergencia del pensamiento Posmoderno ejerce una notable influencia en la TPL y sus ámbitos rectores dejando al descubierto las debilidades de su concepción Moderna, y aún cuando no es objeto de este trabajo discutir la ruptura entre el pensamiento Moderno y el Posmoderno, conviene señalar que con un marcado énfasis en la diversidad y la diferencia, el enfoque Posmoderno resalta que los procesos de cambio recientes muestran la necesidad de un estilo de PL y de PLU más heterogéneo y colaborativo proclive al diseño e impulso de políticas incluyentes bajo un nuevo concepto de ciudadanía.

En algún sentido, el rol central de la racionalidad instrumental o científica inherente al modernismo pierde fuerza para dar paso a un estilo de PL más consciente de las relaciones de poder y más sensible a las necesidades y demandas sociales y a la vez, más capaz de visualizar los impactos económicos, políticos y sociales derivados de la política económica dominante de lo que se desprende también, la así llamada Sociedad de la Información con toda su carga transformadora.

Desde esta perspectiva, y a pesar de las críticas y ambigüedades que persisten en torno a este enfoque, Sandercock (1998) identifica cinco principios a seguir a efecto de que la PL se acerque a una forma posmoderna y pluralista:

1. *Justicia Social* que atienda la creciente diversidad sin limitarse al campo material y/o económico y que incluya, por ejemplo, cuestiones raciales, étnicas y de género
2. *Políticas de Diferencia* que consisten en la definición de políticas renovadas basadas en un compromiso de inclusión y justicia social según lo señalado en el punto anterior
3. *Ciudadanía* rechaza enfoques homogeneizadores y se inclina, como los dos puntos anteriores, a una ética inclusiva
4. *el Ideal de Comunidad* basado en una nueva concepción de ciudadanía se propone transitar, bajo el mismo criterio de inclusión, hacia la concepción unificada de la colectividad y;
5. *del Interés Público a una Cultura Cívica* lo que supone, especialmente para el planificador, un alto grado de uniformidad e identidad dentro de la sociedad pasando, de la noción de interés público unificado del modernismo, a una concepción de interés público heterogéneo e incluyente.

Como complemento de lo anterior, el mismo autor (Sandercock, 2003) comenta que la racionalidad continúa siendo un concepto central de la PL sólo que ahora debe adquirir un rol más flexible en asociación con un mayor conocimiento de las diferentes dinámicas y actores presentes en el entorno a planificar y en ese sentido, la comunidad local adquiere un nuevo protagonismo al constituirse en la fuente primaria de información para la PL, en paralelo con la rectoría del Estado en el proceso de toma de decisiones.

En efecto, la histórica asociación entre PL y racionalidad es incuestionable incluso en tiempos posmodernos como coyuntura que, desde los años noventa, se ha constituido en el detonante de un cambio de paradigma de la PL y de la PLU al menos desde la perspectiva de la TPL.

La Planeación Comunicativa: el enfoque emergente

De acuerdo con lo planteado hasta este punto conviene reiterar que las rigideces de la tradición dominante de la PL se han constituido en el eje de su propia crítica favoreciendo el surgimiento de enfoques alternativos aunque recientemente, el pensamiento Posmoderno es el que ha puesto en evidencia la obsolescencia de nuestro campo del conocimiento justamente por el momento actual caracterizado por situaciones de crisis en todos los órdenes de la sociedad.

En estos términos, nuestro campo del conocimiento se recompone y se adecua a las exigencias contemporáneas y es en el marco de los desarrollos recientes de la TPL como eje teórico – crítico de este trabajo, que se identifican distintas alternativas que tienen por objeto perfilar el rol de la racionalidad en el nuevo contexto y aunque en la literatura especializada se hace referencia a posturas diversas, existe consenso en identificar al enfoque Comunicativo como el paradigma emergente de la PLU Posmoderna.

Como ha sido comentado desde diferentes perspectivas, la complejidad del mundo contemporáneo se constituye como el principal punto de ruptura del pensamiento planificador en el pasado reciente al definir un parteaguas entre la visión modernista de la PL y su contraparte Posmoderna que entre otras, tiene sus raíces filosóficas en el pensamiento de destacados creadores como Foucault y Habermas cuyos aportes se han trasladado al campo de la TPL por autores como Patsy Healey, Leonie Sandercock y John Forester quienes desde su particular punto de vista, han tratado de asignarle un nuevo rol tanto a la racionalidad de la PL como a sus instituciones y sus actores bajo el común denominador de la flexibilidad, el acuerdo y el compromiso desde una perspectiva incluyente en asociación con las tesis de John Friedmann respecto al binomio conocimiento – acción en el dominio público.

En efecto, a partir de los años noventa, diversos autores han centrado su atención en las posibilidades que ofrece el enfoque Comunicativo y en este sentido en el trabajo de Tewdwr-Jones y Thomas (1998) se comenta que términos como el de PL Comunicativa (PLC), PL Argumentativa, PL Colaborativa o Discurso Inclusivo estén siendo utilizados cada vez con mayor frecuencia en la literatura sobre TPL⁴.

Desde esta perspectiva, la PLC emerge como el modelo de la TPL que ha dominado el discurso en nuestro campo de conocimiento durante los últimos años de hecho, es una tendencia reconocida en compilaciones recientes sobre las nuevas direcciones de la TPL como la de Allmendinger y Tewdwr-Jones (2002) y la de Allmendinger (2001) aunque de manera particular, autores como Yiftachel y Huxley (2000 y 2000a), Fischler (2000), Fainstein (2000), Allmendinger y Tewdwr-Jones (1998) y Alexander (1997 y 2000) entre otros, señalan que el campo de la TPL desde la década de 1990 ha estado dominado por el paradigma emergente de la PLC como una alternativa para superar las debilidades heredadas de los anteriores e incluso vigentes paradigmas que han dominado nuestro campo del conocimiento desde los años sesenta.

Sin ser exhaustivos, como común denominador en este conjunto de trabajos se reconocen una serie de críticas a la PLC que lejos de debilitarla, tienden a fortalecerla porque de ello surgen una serie de aspectos pendientes de ser analizados no obstante, al existir consenso de numerosos autores que la ubican como el paradigma dominante, se parte del supuesto de que esta agenda de temas estará dirigida a defenderla del embate de la crítica.

Desde esta perspectiva, la PLC es un esfuerzo por encontrar una vía para que la PL avance en un contexto por demás dinámico caracterizado por un orden social que está cambiando rápidamente; es un estilo alternativo estrechamente vinculado con las nociones de democracia y progreso cuya contribución radica en la construcción de una nueva capacidad institucional con mayores posibilidades de acción, fomentando más y mejores alternativas de pensamiento y acción en torno a situaciones concretas. Reconoce la diversidad y el cambio que es producto de la dinámica del mundo real y hace énfasis en la generación de alternativas de acción desde una perspectiva colaborativa, en lugar del carácter de comando y control característico de las instituciones basadas en la racionalidad instrumental (Healey, 1997 y 1998).

Finalmente, en opinión de Healey (2002) la PLC también encuentra soporte y coincidencia con el trabajo de Friedmann (1987) en términos de que la propuesta de este autor, además de asociar el conocimiento con la acción en el dominio público, se ha propuesto el reto de encontrar las maneras en que los ciudadanos, mediante la acción conjunta, sean capaces de manejar y promover sus intereses favoreciendo que la nueva información, resultado de la participación, fortalezca la acción y el proceso de toma de decisiones donde el planificador estaría actuando en *tiempo real* y conjuntamente con los diferentes actores en lugar de conducir el proceso en un tiempo futuro imaginado.

Consideraciones finales

Según lo planteado a lo largo de este trabajo, es posible afirmar que la PLU en México se ha desarrollado al margen de los desarrollos recientes de la TPL porque en nuestro país, bajo el *signo* de la racionalidad adquirido desde mediados de los años setenta, la PLU se encuentra influenciada claramente por la PL-RC, modelo clásico de *base* ampliamente difundido décadas atrás cuya crítica a su excesiva carga racional –discusión de la que en México nos mantenemos al margen– ha favorecido la construcción y desarrollo permanente de modelos alternativos que al menos en el pasado reciente, han estado influidos por el pensamiento Posmoderno.

Asimismo conviene destacar que la crítica a la perspectiva tradicional de la PLU –de la que también en México nos mantenemos al margen– se ubica justamente en el contexto de las ideas Posmodernas porque es precisamente en el ámbito de esta corriente de pensamiento que se revela la necesidad de un nuevo modelo el cual, aún en etapa de maduración, comienza a manifestarse por la eventual sustitución de la perspectiva tradicional por el enfoque Comunicativo que encuentra sustento en los desarrollos recientes de la TPL.

En este contexto, el abordaje de la TPL como campo disciplinario de base adquiere especial relevancia porque a partir de su estudio estaremos en condiciones de identificar el proceso de transformación de nuestro campo del conocimiento a partir del análisis de diferentes tradiciones y escuelas de pensamiento pero sobre todo, será posible conocer el tránsito hacia modelos alternativos en respuesta a la complejidad del mundo actual.

Asimismo, el estudio de la TPL tiene por objeto sentar las bases para iniciar la discusión en este campo del conocimiento y contribuir al mejoramiento y actualización técnico – científica de la PLU en México porque aún cuando desde la TPL se fundamenta teóricamente nuestra disciplina, en nuestro país es notoria la insuficiencia del aparato científico mexicano en el campo de la investigación en materia de PLU registrándose solamente aportes en el campo

de los estudios urbanos y regionales dirigidos básicamente a la solución de problemas como el de la vivienda, la infraestructura, el equipamiento y la expansión metropolitana entre otros.

En este sentido, se parte del supuesto de que el carácter estacionario de la discusión sobre la PL y la PLU en nuestro país ha provocado un avance desigual en la materia cuando contrastamos los desarrollos recientes de este campo disciplinario con la realidad nacional, en particular, en lo referente a la cuestión urbana.

En síntesis, diversas son las razones que explican las limitaciones de la PLU mexicana contemporánea sin embargo, y por los fines que se persiguen en este trabajo, ya se había señalado al comienzo que el supuesto principal sostiene que el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea y bajo el argumento, entre otros, de que la PLU en nuestro país ha sido ajena a la innovación desde su concepción y puesta en marcha, se destaca su carácter rígido, prohibitivo, espacialista y centralizado lo que junto con su obsolescencia, la han conducido casi irremediabilmente al descrédito.

Notas:

¹ Que coinciden en señalar que la planeación ha sido concebida como una actividad continua relacionada con el acto de prever, diseñar, ejecutar y evaluar propósitos y acciones orientados hacia fines determinados además de que, bajo esta noción general, se afirma que ha sido usada para diversos fines, por sociedades diferentes y de varias maneras.

² En asociación directa con los postulados del modelo de la PL-RC que fueron comentados en la sección anterior.

³ Donde destaca, sin duda, la influencia de la *Carta de Atenas*

⁴ En este trabajo se opta por el término de Planeación Comunicativa (PLC) por ser el que más se utiliza en la literatura.

Bibliografía

Libros

Allmendinger, Philip (2001). *Planning in Postmodern Times*. Routledge, London & New York.

Allmendinger, Philip (2002). *Planning Theory*. Palgrave, New York.

- Allmendinger, Philip & Tewdwr-Jones, Mark (eds.) (2002). *Planning Futures. New directions for Planning Theory*. Routledge, London & New York.
- Alexander, Ernest (2000). "After Rationality: Towards a Contingency Theory for Planning" en Mandelbaum, Mazza y Burchell (eds.) *Explorations in Planning Theory*. Center for Urban Policy Research. Segunda Impresión. New Jersey, USA.
- Beauregard, Robert (2002). "Between modernity and postmodernity: the ambiguous position of US planning". en Campbell, Scott y Fainstein, Susan (eds.). *Planning Theory*. Blackwell Publishing. Octava reimpression. Oxford UK.
- de Mattos, Carlos (1988). "Desarrollos recientes sobre el concepto y práctica de la planificación en América Latina". en SIAP. *Políticas y estrategias de planeación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo*. San Juan de Puerto Rico.
- Faludi, Andreas (1991). *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press. Novena reimpression. UK.
- Friedmann, John (1987). "Planning in the Public Domain: from knowledge to action". Princeton University Press. New Jersey, USA.
- Healey, Patsy (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. University of British Columbia Press. Vancouver, Canada.
- Healey, Patsy (2002). "Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory". en Campbell, Scott y Fainstein Susan (eds.). *Planning Theory*. Blackwell Publishing. Octava reimpression. Oxford UK.
- Levy, John. (1988) *Contemporary Urban Planning*. Prentice Hall. Fourth Edition. New Jersey USA.
- Nientied, Peter. (1998) "La ciudad como motor del desarrollo: necesidad de una visión estratégica". en Rojas, Eduardo y Daughters, Robert (Comps.) *La Ciudad en el Siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. BID. Washington, E.U.
- Sandercock, Leonie (1998). *Towards Cosmopolis. Planning for multicultural cities*. Ed. Wiley. London – New York.
- Sandercock, Leonie (2003). *Cosmopolis II. Mongrel Cities in the 21st century*. Ed. Continuum. London – New York.
- Simon, Herbert. (1986) "De la racionalidad sustantiva a la procesal". en Hahn, Frank. Hollis, Martin (Comps.) *Filosofía y Teoría Económica*. Breviarios del Fondo de Cultura Económica Núm. 398. México.

Revistas

- Alexander, E. R. (1997). "A mile or a millimeter?. Measuring the planning theory and practice gap". *Environmental and Planning B: Planning and Design*. Vol. 24 Num. 1.
- Allmendinger P. y Tewdwr-Jones M. (1998). "Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning". *Environmental and Planning A*. Vol. 30 Num. 9.
- Fainstein, Susan (2000). "New Directions in Planning Theory". *Urban Affairs Review*. Vol. 35 Num. 4.
- Fischler, Raphaël (2000). "Communicative Planning Theory. A Foucauldian Assessment". *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 19 Num. 4.
- Friedmann, John (1992). "Planificación para el siglo XXI: el desafío del postmodernismo". *Revista EURE*. Vol. XVIII Num. 55.
- Healey, Patsy (1998). "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning". *Environmental and Planning A*. Vol. 30 Num. 9.

- Tewdwr-Jones M, Thomas H (1998). "Collaborative action in local plan-making: planners' perceptions of 'planning through debate'". *Environmental and Planning B: Planning and Design*. Vol. 25.
- Yiftachel, Oren and Huxley Margo (2000). "Debating Dominance and Relevance: notes on the 'Communicative Turn' in Planning Theory". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 24 Num. 4.
- Yiftachel, Oren and Huxley Margo (2000a). "New Paradigm or Old Myopia?. Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory". *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 19 Num. 4.