



2  
2ej  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
" A R A G O N "

COORDINACION DE CIENCIAS POLITICAS

**CONSIDERACIONES SOBRE LA FORMACION  
EDUCATIVA EN EL CAMPO DE LA PLANEACION  
URBANA EN MEXICO**

**TESIS CON  
CALIFICACION DE ORIGEN**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADO EN SOCIOLOGIA**

P R E S E N T A

**ROBERTO AURELIO AVALOS VEGA**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

PAGINA

## INTRODUCCION

### 1 ANTECEDENTES

1.1	Caracterización del problema	1
1.2	Marco histórico de la educación para la planeación.	12
1.2.1	Inglaterra	12
1.2.2	Estados Unidos	21

### 2 MARCO DE REFERENCIA

2.1	Aportaciones relevantes en materia de educación para la planeación.	29
2.2	Las dimensiones cognoscitivas de la planeación	38
2.3	La visión de la planeación urbana en América Latina.	40

### 3 RECURSOS HUMANOS Y EL PROCESO DE PLANEACION URBANA EN MEXICO

3.1	Diagnóstico de la situación urbana en México	49
3.2	El proceso de planeación urbana en México	54
3.3	Análisis sobre la demanda de profesionistas en planeación urbana.	60
3.4	Consideraciones sobre los Recursos Humanos en materia de Planeación Urbana.	66

## CONCLUSIONES

GLOSARIO DE TERMINOS PARA EL PROCESO DE PLANEACION URBANA 78

BIBLIOGRAFIA 94

## I N T R O D U C C I O N

## I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo, parte de una inquietud personal relacionada con los problemas que originan el desarrollo urbano en su vinculación con la formación educativa. Surge también de la necesidad de lograr un conocimiento más profundo sobre la demanda de nuestra sociedad en cuanto a profesionales, técnicos e investigadores adecuados en número y en formación para enfrentar los problemas que el desarrollo urbano conlleva.

Por otro lado, intenta presentar nuevos puntos de vista respecto a la manera en que se estudian e interpretan estos problemas, insertándolos en el amplio marco de la planeación social y económica y poniendo en el sitio que le corresponde al problema político.

Sabemos que la necesidad de una educación intensa e innovadora es urgente, lo sentimos en nuestra Universidad, donde los nuevos programas que día a día surgen deben enfrentar un enorme vacío, se hace imprescindible en las instituciones públicas dedicadas a la planeación, donde el esfuerzo por guiar el crecimiento de la sociedad ha implicado una empresa con fuertes requerimientos humanos.

El rango de necesidades en materia de recursos humanos es muy amplio, desde el alto nivel de doctorado, hasta el personal auxiliar y aún las que abarcan la educación no formal y la educación continua, demostrando que son muchos los requerimientos de personas que tienen relación directa con el proceso acelerado de desarrollo en un país, que actualmente se transforma de rural a urbano.

Es por ello, que varios centros de educación superior han dedicado interés, en la creación de nuevos programas, en materia de planeación urbana, en su mayoría - - - - -

situados en el nivel Maestría. Pero estos esfuerzos han surgido desconectados entre sí, carentes de un vínculo que les sirva de punto de referencia y comunicación.

Es por lo anterior, que el presente estudio intenta la definición de un marco teórico general, para ubicar el pensamiento contemporáneo de la educación para planificadores, lo que se podría -- considerar como el primer paso hacia una visión comprensiva que permita situar políticas y criterios en esa dirección.

El primer dilema que se nos presentó, es el de definir la -- forma de concebir a la formación educativa en el campo de la planeación urbana; o bien como un medio para entrenar y formar personas -- que se ajustarán a roles predefinidos, donde los perfiles, las posiciones sociales y aún los conductos esperados, responderán a definiciones propuestas, o como una educación cuya intención es preparar personas capaces de responder adecuadamente a la impredecible variedad de situaciones futuras.

La primera opción, misma que fué seleccionada nos llevó a cumplir los pasos de una metodología basada en el concepto de " capital humano ", la cual contempla la definición del número de personas que esta ocupación requiere en sus distintos niveles; asimismo compara también la oferta y la demanda que a su vez obliga a recurrir a censos, encuestas y un análisis de las actividades, tal como hoy se llevan a cabo y se requieren para definir perfiles óptimos.

Todas éstas predicciones son difíciles de hacer y sus resultados son poco confiables, sin embargo arrojan una primera imagen -- necesaria como información en una primera etapa.

Este primer paso, partió de los datos suministrados por el -- Censo de Recursos Humanos ( SAHOP ) y otros estudios en materia de

oferta y demanda, y de las actividades que caracterizan la práctica profesional, los cuales permitieron observar una parte de la realidad.

Esta realidad aparente, aunque tiene sus leyes, no es absoluta sino relativa a la determinación que proviene del nivel estructural y a la perspectiva desde la que la interpretamos.

La posibilidad de entender la relación " planeación-formación educativa " obligó a ir más allá, a intentar comprender las razones medulares que no sólo determinaban sus variedades sino sus posibilidades potenciales. Esto nos llevó a ubicar el surgimiento de la educación para la planeación dentro del contexto socioeconómico que lo origina, obtener una aproximación a una historia social -- donde graviten las clases, el Estado las instituciones, y definirnos por la opción teórico-metodológica que pudiera servir de base a la elaboración de una política en materia educativa.

El primer capítulo inicia con una caracterización del problema que plantea la índole restrictiva del concepto de planeación urbana, para ubicarlo dentro del marco totalizador de la planeación social, política y económica. Asimismo, esboza con cierto detalle una interpretación biográfica del saber planificador a partir de la experiencia británica y norteamericana.

El segundo capítulo, se complementa con un recuento de las aportaciones relevantes del pensamiento en la materia que han abierto nuevos rumbos a la planeación normativa tradicional. Asimismo, se desarrolla un panorama de la nueva visión latinoamericana de la planificación, la cual centra sus propuestas en estudios hechos por Carlos Matus, siendo este el punto de partida para allanar el camino teórico, que sirva de base a nuevas perspectivas educativas.

El tercer capítulo analiza brevemente el proceso de planea--

ción y la demanda de profesionistas en urbanismo en el caso de México, a su vez establece un cuadro comparativo de un proyecto realizado en el Centro de Estudios del Medio Ambiente de la Universidad -- Autónoma Metropolitana y el Censo de Recursos Humanos de dependen-- cias públicas dedicadas a la planeación urbana, el cual nos permite establecer un acercamiento sobre la demanda de personal necesario - para las labores del desarrollo urbano.

El cuarto capítulo se concreta a las conclusiones, en aspec-- tos de la formación educativa en el campo de la planeación, las cua-- les nos interesa sean consideradas por aquellas instituciones que se dedican a la enseñanza urbanística, para futuros planes de estudio.

Por último, el presente trabajo integra un glosario de térmi-- nos utilizado en el proceso de planeación urbana, el cual tiene como finalidad ser un instrumento de consulta entre técnicos y profesio-- nistas interesados en los problemas urbanos.



**1.            A N T E C E D E N T E S**

## 1.1. Caracterización del problema.

La aparición de programas formales de estudio a nivel superior en el campo de la planificación urbana y regional tienen sus antecedentes en México en la década de los setentas abriendo alternativas que la educación nunca antes había ofrecido. Sin embargo hoy, a principios de los noventa, estos programas educacionales no podían ser más disímboles y heterogéneos, encontrándose muy lejos de responder a las demandas derivadas del intenso proceso de urbanización y crecimiento que el país está viviendo.

Si consideramos además las necesidades que surgen de la decisión política de planear el desarrollo urbano en los niveles nacional, estatal, municipal y local más los que surgen del campo de la planeación del desarrollo urbano en México constituye un desafío al sistema educativo.

El presente documento también pretende servir de apoyo para la definición de programas, tomando en cuenta las dimensiones éticas y normativas que subyacen en la práctica profesional de los responsables en la organización y decisión de nuevos planes de estudio.

La ausencia de este tipo de apoyo no es privativa del campo que nos ocupa, mismo que aún lucha por establecerse como una disciplina, pero asume particulares características en un país con más de 50 escuelas de Arquitectura donde la planificación es interpretada de muy diversas maneras.

Las ciencias sociales han sido acusadas, tanto desde la perspectiva fenomenológica como desde la neo-marxista, como poseedora tanto en su pensamiento como en su práctica educacional de una visión a-teórica, a-histórica y no-problematizadora que actualmente caracteriza el desarrollo curricular.

Algunos críticos han acusado a las prácticas de la enseñanza de basarse en el "sentido común" cuyas suposiciones pasan sin mayor crítica tanto para profesores como para estudiantes y encubren la construcción social de las diferentes formas del conocimiento. - El foco de esta crítica se sitúa en el papel del educador quien aparentemente es insensible a la compleja transmisión de redefiniciones y expectativas socialmente definidas, cuya función en algunos casos es la de reproducir, legitimizar la cultura dominante en el nivel de formación académica. Tanto los profesores como otros trabajadores de la educación, en este caso, ignoran frecuentemente aquellas cuestiones relacionadas -- con la forma en que se relacionan y ven a sus grupos de estudiantes, la manera en que éstos reciben lo que se les presenta y la manera - en que el conocimiento es mediatizado entre ambos.

Por otra parte, algunos críticos de la izquierda han intentado explicar cómo la política de la sociedad dominante está vinculada e influye en el carácter político del encuentro social que se da en el ámbito académico. En este caso el foco de la crítica varía de la preocupación centrada en la manera en que profesores y estudiantes construyen el conocimiento, a las formas en que el orden social se legitima y reproduce a través de la producción y aceptación de conocimiento "adecuado" dentro de los procesos educativos. ( 1 ) Desde ésta perspectiva la preocupación no se restringe, como se ve el conocimiento desde el ámbito académico, sino en los mecanismos de control social y su funcionamiento en pro de legitimizar creencias y valores del orden social institucionalizado.

Hasta el presente ninguna crítica ha provisto del análisis necesario que lleve a un amplio entendimiento de como la "cultura del positivismo" con su visión orientada hacia la objetividad la eficiencia y la técnica, está impregnado y reproduce en la forma y el contenido de los distintos planes de estudio que a su vez reproducen las -

( 1 ) GIROUX A.G. "Ideología, Cultura y los Procesos de Educación". Universidad de Temple. Press 1981

prácticas profesionales existentes ".

No tenemos a la mano profundos análisis de cómo son producidas específicas formas de conocimiento para ser distribuidas y legitimizadas en la educación formal.

Las teorías que enmarcan a la planificación se han establecido dentro de una tradición instrumentalista que define al progreso como el crecimiento tecnológico y a la práctica profesional como el dominio de habilidades para la solución de problemas prácticos. Bajo una fuerte influencia de racionalidad positivista que ha llegado a ser el sosten teórico dominante, la planificación no ha tomado en cuenta las categorías críticas tanto sociales como políticas, imprescindibles para dar cuenta tanto de la naturaleza limitada de sus horizontes teóricos como para cuestionar la relación entre la práctica de la planificación y las instituciones políticas y económicas en el conjunto de la sociedad.

Reducida a una perspectiva que pone en sitio prioritario a problemas de producción, administración y eficiencia, la planificación supeditó su potencialidad para cuestionar y desafiar los imperativos básicos de la sociedad dominante a una ideología funcionalista nutrida por principios conservadores de armonía social y consenso normativo. Dentro de esta visión normativa-funcionalista no quedaba lugar para que los planificadores plantearan interrogantes concernientes a la relación entre conceptos tales como ideología, poder y lucha de clases con el proceso de planeación.

Si estos conceptos no fueron explorados tampoco existió el intento de dar cuenta de la historia de la planificación, cuya biografía comienza con nuestro siglo y hasta el día de hoy busca las bases firmes de un cuerpo teórico que logre sostenerla.

Como Carlos Matus claramente expone en su último trabajo titulado " El enfoque de Planificación Estratégica " ( 2 ) un buen recuento del pensamiento de muy diversos autores donde privan las concepciones tradicionales, pero se apuntan algunas innovaciones, puede encontrarse en " Lecturas en Teoría de la Planificación " de Andreas Faludi ( 3 ). En estas " Lecturas " puede captarse muy bien la fragilidad teórica y las limitaciones del conocimiento cultural en que muchos planificadores se debaten. La mayoría de ellos aceptaría sin problemas la definición de la Asociación Americana de Planificación ( A.P.A. )

" La planificación es un proceso comprensivo, coordinado y continuo cuyo propósito es ayudar a que los que toman decisiones en el sector público y privado lleguen a decisiones que promuevan el bien común de la sociedad. Este proceso comprende: 1) identificación de problemas; 2) investigación y análisis para proveer una comprensión definitiva de tales problemas; 3) formulación de metas y objetivos capaces de aliviar los problemas; 4) desarrollo y evaluación de métodos alternativos ( planes y programas ) para producir acuerdo sobre las metas y objetivos; 5) recomendación de los cursos de acción apropiados de entre las varias alternativas; 6) asistencia en la ejecución de los planes y programas aprobados; 7) evaluación de las acciones tomadas para ejecutar los planes y programas aprobados en relación a su progreso hacia las metas y objetivos acordados y 8) un proceso continuo de adecuación de los planes y programas a la luz de los resultados de tal evaluación o en relación a los cambios de las circunstancias " ( 4 ).

Esta definición que se presenta como la expresión sensata y objetiva de un proceso, oculta supuestos que merecen la pena revisarse, como por ejemplo: la universalidad del método de planificación, su concepción como mecanismo de toma de decisiones el carácter técnico o neutral del método, la limitación de la planificación al sec-

- (2) MATUS, C. (1982) " El Enfoque de Planificación Estratégica ". -- sin publicar, CENDES, Universidad Central de Venezuela. ( Trabajo del que se hará repetida mención en el presente estudio. )
- (3) "A Reader in Planning Theory" FALUDI, A. (1973) Pergamon P.
- (4) SIAP. Correo Informativo. Vol. IV, números 3-4, 1979, pág. 16

tor público o privado institucionalizado, olvidándose de las fuerzas sociales, la separación de lo político y económico dejando de lado - el problema del poder, la identificación de la planificación con la solución de problemas sin considerar las estructuras que los generan, entre otros.

Esta visión tradicional de la historia, las instituciones y - la socialización de la planificación ha reducido a la teoría a una - idea tardía que eleva a la metodología al status de verdad.

La búsqueda de leyes universales, propia de un pensamiento -- que busca comparar las ciencias sociales a las ciencias naturales ha llevado a ver el proceso histórico en general, y a la biografía particular de la planificación, como un proceso social abstracto antes- que como " el producto de luchas concretas por el poder " ( 5 ). - Cuestiones referidas al rol de la planificación en la reproducción - social y cultural, así como el sentido de intencionalidad, que veremos más adelante, quedan sumergidas bajo los aspectos técnicos que - han sido el exclusivo interés que se le ha dado a la práctica de la planificación. Esta racionalidad se desarrolló y sostuvo dentro- del contexto de un conjunto único de experiencias sociales e históricas que reforzaba un orden político y económico que en parte, se legitimizaba a sí mismo por medio de una visión del mundo relativamente a-crítica y a una tradición intelectual que buscaba perpetuar.

Es relativamente breve el panorama histórico en que se desenvuelve la planificación y consideramos interesante mencionar sus características globales así como detalles precisos de su gestión en -- Gran Bretaña y Estados Unidos principalmente.

Una concepción de la planificación no puede servir con igual- eficacia a situaciones de administración a la reproducción del siste- ma que a situaciones donde está en juego la transformación social. - Y en esta disyuntiva en la que se mueve el hiloconductor de las pre-

( 5 ) LASCH C. (1977) "Heaven in a Heartless World" N.Y. Basic Books PCV.

sentes reflexiones sobre el problema de la educación para la planificación.

Dos preocupaciones servirán de punto de partida: la planificación como concepto y la educación en el sentido del saber como concepto. El saber en la planificación es el objeto del presente -- trabajo. Esquemáticamente se intentará, a la luz del desarrollo histórico de la planificación, sustituir las distintas interpretaciones biográficas por aquellas que ubiquen el surgimiento de los conocimientos dentro del contexto socio-económico que los origina para - obtener una historia social en la que encuentren su lugar las clases, el Estado y las instituciones.

Esto nos llevará a la necesidad de presentar los elementos -- centrales de las teorías sociales, analizando como cada una de ellas se correlaciona con diferentes formas de concebir y estudiar el desarrollo del conocimiento en la planificación.

Estas corrientes teóricas deberán ser analizadas epistemológicamente, ubicándolas en el contexto intelectual, político y económico que las rodea, especificando cuales son las diferentes formas de aproximación a la realidad y que objetivos y valores que están implícitos en la búsqueda de ésta interpretación científica.

La presencia del proceso histórico y de las distintas tendencias que se gestan en la última década, son rasgos centrales en este análisis ya que nos entrega elementos para explicar cómo se plantearon las diferentes concepciones de la planificación y cuáles fueron los modelos de donde derivaron sus visiones de la sociedad.

El tema de la educación constituye una preocupación importante debido a que la planificación es un campo relativamente nuevo que no ha logrado consolidarse como disciplina y cuya práctica profesional sigue aún sujeta a nuevos cambios y diferentes interpretaciones.

En un mundo en que la explosión demográfica y los desequilibrios sociales provocan un vertiginoso ritmo acelerado de crecimiento, los movimientos poblacionales dentro de este proceso sin precedentes en la historia del hombre, el concepto de planeación adquiere un nuevo significado. Lo que en un principio se entendía como la ordenación en términos físicos del espacio y del territorio, adquirió en las últimas décadas la dimensión social, económica y política que anteriormente pudo soslayarse.

Hablar de educación para la planificación es referirse a un diálogo entre dos culturas: las ciencias sociales y las técnicas, Si ubicamos el problema en los países del Tercer Mundo agregaremos una nueva yuxtaposición de culturas, la que crea a partir de la invasión de tecnologías y métodos de organización pertenecientes al mundo desarrollado sobre la realidad de un mundo subdesarrollado.

Para entender la situación actual de la educación en la planeación es necesario conocer el desarrollo histórico que la planeación y los programas educativos correspondientes han experimentado desde su aparición a principios de siglo. Los modelos originados en Estados Unidos e Inglaterra, pioneros en el campo de la planeación, es interesante estudiarlos para comprender mucho de lo que de otra manera sería incomprensible al analizar la situación actual de la educación en los países del Tercer Mundo.

Al contrario de otras disciplinas tradicionales, como medicina o leyes, la planificación es una actividad nueva cuyo verdadero desarrollo no se inicia hasta pasada la segunda guerra mundial.

Cuando decimos "Educación para la Planeación" nos referimos principalmente a la formación de profesionales y personal capacitado que formará parte del proceso que abarca la amplia gama de factores físicos, sociales y económicos, así como del medio ambiente, expresado en la integración comprensiva del desarrollo de los asentamientos humanos. Este proceso implica la progresión sumultánea-



hacia determinados objetivos y la identificación de alternativas generadas en diferentes esferas institucionales expresada en actividades que abarcan áreas tradicionalmente sectoriales, distintas disciplinas académicas y campos profesionales.

Se trata de un campo esencialmente de investigación que plantea, por su carácter, un verdadero desafío para los que se encargan de concebir las formas de lograr una capacitación adecuada.

Para el planificador, lo global y lo particular son las dos escalas que deberá manejar con dominio creativo durante su práctica profesional: una visión totalizadora que le permita ubicar los problemas en el marco más amplio, una visión particularizada que le permita concebir acciones concretas y específicas.

A lo global y particular se agregan otras dicotomías en las que la práctica y la educación del planificador se definen:

- La tensión existente entre la acción del Estado y la acción de la población, en donde el planificador juega un papel. Por un lado el sector público necesariamente define planes y programas en función de la reproducción del sistema que afecta el crecimiento de la estructura física y las condiciones de vida de la población. Por la otra los habitantes y sus organizaciones construyen y planifican en una gran medida por sí mismos sus actividades y el soporte físico donde se realizan.
- La teoría y la práctica conforman otro dilema a resolver. El conocimiento teórico que permite conceptualizar y saber ver la problemática a tratar y el conocimiento empírico que abra la sensibilidad para la concepción de acciones y la aplicación de capacidades y herramientas, deberán formar parte de la educación del planificador.

- La discusión del generalista contra el especialista continúa. La planeación como una práctica es una combinación de actividades ejecutadas por un número de profesionales que cubren un sector de la actividad total. Estos profesionales quedan parcialmente fuera de ella. La planeación como conocimientos es, de la misma manera, la suma de contribuciones de distintas disciplinas. Pero mientras que la práctica de la planeación está completamente cubierta por un equipo de distintos profesionales, el conocimiento en planificación no parece quedar cubierto por las distintas disciplinas educativas.

No existen soluciones simples al problema de la formación profesional en el área de la planeación. Podríamos afirmar que la educación en este campo se encuentra en un estado de incertidumbre buscando su vocación que no toma su forma y una disciplina que nadie parece poder definir.

La planeación como práctica profesional se encuentra atrapada entre la política y el profesionalismo, elitismo y la participación, la integración, sectorialización, la utopía y la acción.

Su finalidad, su campo, sus métodos, sus responsabilidades, su poder, su rol, parecen estar en constante cambio y evasión.

La dificultad principal a la que se enfrenta la investigación educativa en el campo de la planeación es la ausencia de un cuerpo coherente de " Teoría de la Planificación ". La importancia creciente de las ciencias sociales en este campo ha provocado una conceptualización más compleja del fenómeno urbano y del proceso de urbanización que la concepción tradicional que los planificadores empleaban. Pero esta producción teórica no se ha aplicado a la práctica de la planificación, ya que ésta ha sido caracterizada como un proceso que emplea diferentes formas o categorías del conocimiento -

y selecciona formas analíticas diferentes y teorías que corresponden a estas categorías. La educación tiene que llevar a cabo estas -- elecciones para que los estudiantes puedan definir o articular un -- " curriculum apropiado " adoptando y definiendo una legitimación profesional a los valores empleados al distinguir entre distintas alternativas.

Por otra parte, la influencia de las escuelas de arquitectura e ingeniería en la práctica profesional de la planificación constituye una condicionante que merece ser analizada por los efectos -- que ha tenido sobre los programas educativos aún vigentes.

Considérese que en México existen muchas escuelas de arquitectura que influyen de manera importante sobre una concepción de la planificación en términos de planificación física.

Los términos funcionalistas en que aún se ve la ciudad y las metáforas orgánicas que se utilizan para definirla son resultado de la interacción existente entre los aspectos sociales y su expresión-física interpretados en términos precisos.

La influencia de las ciencias sociales se enfrentó a estas -- concepciones superficiales describiendo a la ciudad y el proceso de urbanización como un proceso complejo, dinámico, históricamente definido, producto de las fuerzas sociales y de las estructuras institucionales.

Ante la ausencia de una teoría apropiada no puede darse un -- modelo de planeación que pueda ser utilizado como base en la estructura de lo educativo.

Por estas y otras razones, los planes de estudio en este campo continúan siendo preponderantemente técnicos, situando a las cien--cias sociales en un nivel secundario. Así como el planificador --

no se concibe como un agente de cambio sino como un diseñador o un-experto en cálculos cuantitativos.

Si agregamos a este panorama el problema tradicional de la -- fragmentación del conocimiento, la concepción disciplinaria, la falta de flexibilidad en los planes de estudios establecidos, el status de los grupos académicos y gremiales, etc., podremos imaginar el ambiente que existe en términos institucionales y humanos, para la -- realización de investigación educativa y nuevos planteamientos en -- la educación para la planificación.

## 1.2 Marco histórico de la educación para la planeación urbana.

### 1.2.1 Inglaterra.

La planeación se estableció como un campo formal dentro del conocimiento en la ciudad de Liverpool, Gran Bretaña, en el año de 1914. ( 6 ) Esta primer escuela fué consecuencia de la primera Ley de Planeación Urbana y surgió como subsidiaria de las autoridades locales y bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud de Gran Bretaña.

Las pésimas condiciones de salud y hacinamiento provocadas por el proceso de urbanización consecuencia de la Revolución Industrial, dieron lugar a la fundación del Departamento de Diseño Cívico. Este Departamento fue producto de las enseñanzas de los -- reformistas sociales del siglo XIX y del nuevo interés por la planeación urbana desarrollada en los Estados Unidos principalmente.

El primer plan de estudios fue diseñado por un Arquitecto ( 7 ) que creía fervientemente en la planeación como un arte y -- contenía cursos sobre Ingeniería Cívica e Higiene, Legislación Urbana, Arquitectura Civil, Decoración y Diseño del Paisaje. Plan que no cambió durante los siguientes 30 años.

Este programa fue un modelo para los que fueron creándose paulatinamente en otras universidades de Gran Bretaña.

En 1920 el Instituto de Planeación Urbana de Gran Bretaña estableció el primer exámen para ser miembro asociado del mismo, -- reconociéndose por primera vez a la planeación como una profesión.

( 6 ) ALLPN, J.S. 1948 " The Education for the planner " Journal - of the Town Planning Institute " JTPI, Vol.XXXIV, N2-p31 40. " Educating for Planners " 1963, JTPI, Dec. pp. 61-67

( 7 ) STANLEY ASHEAD, Dibujante y Arquitecto.

En 1930, el Consejo examinador de Planeación Urbana constituido por representantes arquitectos e ingenieros, conducía los exámenes finales para establecer y otorgar diplomas de planeación urbana, abriendo la posibilidad de establecer programas de planeación - al nivel licenciatura. El primer examen llevado a cabo por el Consejo fue en 1932.

Estas acciones estimularon la creación de nuevos programas - promovidos por el creciente interés que el periodo de entreguerras - trajo para la planeación. Lo que caracterizaba a estos programas pioneros era su origen y conducción básicamente ligada a la - - arquitectura y la ingeniería con énfasis en aspectos de paisajismo, vivienda e infraestructura.

La escuela de Planeación Nacional e Investigación inaugurada en 1935 apunta el perfil del planificador como sigue: " En el trabajo del planificador se encuentra una combinación de distintos campos: la arquitectura, la ingeniería y la investigación, junto al abogado, el sociólogo, el economista y por lo tanto, el político. Un entrenamiento completo en una de estas profesiones se hace necesaria como una etapa previa... Un sincero deseo de servir - - antes que de gobernar a la comunidad es otra característica imprescindible en el planificador."...

Esta escuela sorprendió al estimular la entrada a profesiones distintas a los aprobados por el Consejo Examinador, extensiva a miembros del Instituto de Sociología, de Administración Pública y a aquellos que poseyeran un título de Economía.

La tensión existente entre los programas nacidos de la arquitectura y la ingeniería y la corriente surgida en las Ciencias Sociales es una dicotomía que continúa como una constante hasta nuestros días.

La Segunda Guerra Mundial fue decisiva para el desarrollo de la planeación.

El funcionario planificador ya no dependía de una sección -- del Ministerio de Salud sino que poseía un rango similar al de otros funcionarios importantes del gobierno. El carácter interdisciplinario de su actividad se hizo evidente. La planeación comenzó a definirse como una " operación combinada ", o sea como una labor de equipo y su efectividad pasó a depender no sólo de la calidad de sus miembros componentes, sino de su capacidad de comunicación y peso de sus líderes responsables.

En esta época el objeto de trabajo básico de planeación involucraba preponderantemente a la tierra y sus usos.

Surgió así una nueva pregunta en lo concerniente a la educación: ¿Cuál debería ser el entrenamiento de un equipo de trabajo y cuales son sus funciones ?

Los tres puntos de vista principales en esta época de posguerra acerca de las funciones y calificaciones del planificador eran las siguientes:

- 1) La visión que concebía al planificador como un especialista con un título inicial en alguna carrera socialmente reconocida.
- 2) La que concebía al planificador como un coordinador-administrador.
- 3) La que concebía a un planificador como un técnico especializado sin profesión previa distinta, calificados para guiar o coordinar el equipo de trabajo que desarrollará el plan.

En 1947, J.S. Allen ( 8 ) Director del Programa de Planeación

del Leeds College of Art ( cuyo énfasis se encontraba en paisajismo, vivienda y rehabilitación urbana ) analizaba estas tres funciones de la siguiente manera:

Veía al planificador-especialista como un tipo de profesional que podía justificarse en la medida en que la profesión de planificador no tenía un futuro claro. La crítica más fuerte se presentaba con los métodos y programas de estudio que hacían de aquellos poseedores de un título en planeación prolongar en su práctica profesional la visión y las actitudes relacionadas con su profesión -- original.

El planificador-administrador supone un profesional cabeza de equipo de especialistas en distintos campos. Para Allen, solamente si este tipo de profesional adquirió una formación técnica en planeación existiría un acuerdo en considerarlo como un administrador sobresaliente, ya que ésta es una calificación esencial para un puesto de esa responsabilidad. Pero si este planificador--administrador es similar al tipo de administrador que es capaz de dedicar sus energías a cualquier actividad administrativa, es posible que no llene los requisitos que ésta nueva actividad administrativa en planeación le requiere.

La actividad de un planificador propiamente dicho, no como apéndice de otra profesión, sino como sujeto de un campo propio del conocimiento, es para Allen la mejor opción, ya que acepta que la planeación no es una mera extensión de otros campos sino una actividad que cubre un campo propio.

Tanto Stanley Adshead como Patrik Abercrombie, pioneros en éste campo, expresaban en 1928 que había que admitir que el planificador urbano no debía ser un profesional proveniente de otras disciplinas, aunque debía aceptarse también que el que se había formado como un abogado, arquitecto o ingeniero, debía al mismo tiempo --



haber hecho estudios " en aquellas ramas del conocimiento que reconocemos como las 'humanidades' ". " Debemos comenzar, decía - - Adshhead, - desde el nivel de licenciatura ( undergraduate ) a entrenar al estudiante en los principios y la práctica de las leyes del gobierno local, la evaluación, el estudio de la tierra, la ingeniería, la arquitectura y al mismo tiempo exponerlo al estudio de la historia social, economía y geografía regional para no mencionar aspectos derivados tales como la planeación de jardines públicos y la horticultura y de ésta manera entrenarlos como un Leonardo da Vinci, Mommseed y John Stuart Mill, todos en una sola persona "...

Estos conceptos eran expresados por planificadores que se habían formado originalmente en otra profesión y en una época en la que las implicaciones de la planeación no estaban aún reconocidas.

La línea dominante era la que ofrecía un entrenamiento general en actividades de planeación que les permitieran apreciar la -- función de cada uno de los miembros del equipo y más tarde un entrenamiento especializado. El líder de los equipos surgiría dentro de este proceso de entrenamiento con una comprensión general de los objetivos de esta " operación combinada " que presupone el trabajo en equipo.

Este método se experimentó en el primer programa a nivel licenciatura que surgió después de la Segunda Guerra en el King's - - College de la División Newcastle de la Universidad de Durham.

Este programa basaba su trabajo en el campo y en estudio y -- se nutría de una amplia gama de cursos relacionados con la planeación. Constaba de 5 años, durante los cuales el estudiante integraba sus estudios con otros compañeros inscritos a otros programas en distintas disciplinas. No solo el arquitecto o el ingeniero sino el economista, geógrafo, educador, agrónomo, médico, abogado, compartían cursos con el futuro planificador. En 1947 éste --

programa se ponía como ejemplo de un nuevo camino educativo para el planificador.

El programa consistía básicamente de los siguientes cursos:

Matemáticas, Historia de la Planeación Rural y Urbana, Geografía Humana, Geología, Diseño arquitectónico y construcción, Topografía, Cartografía, Geografía, Física, Agricultura, Diseño Cívico-del Paisaje, Ingeniería Urbana, Temas generales de organización económica, Estadística, Sociología ("Ocupación económica, estructura cultural y política de grupos sociales problemas raciales y de clase, funciones y cultura de las instituciones, integración de las funciones sociales rurales y urbanas"), Planeación Legal, Planeación de los servicios públicos.

El programa incluía un trabajo práctico y de campo a lo largo de los 5 años sobre problemas reales.

El programa contiene elementos importantes de las Ciencias Sociales, su peso sin embargo sigue centrándose en los aspectos físicos de la planeación. El desarrollo de las habilidades de diseño espacial, era visto como parte de una formación que además de permitir "la recolección e interpretación de información, abriera la posibilidad de visualizar especialmente estos hechos".

Este programa era considerado como renovador en el campo de la planeación. Los requerimientos, en esa misma época, planteados en los exámenes oficiales exigían el conocimiento, desde el año de 1919, de los siguientes contenidos:

- A. Historia de la Planeación Urbana.
- B. La práctica de la Planeación Urbana: a) manejo de datos del plan urbano; b) planeación urbana comprensiva; c) esquemas de mejoramiento urbano; d) planeación urbana bajo la --

Ley de Vivienda y Planeación Urbana de 1909

- C. Planeación Urbana y su relación con la Arquitectura.
- D. Planeación Urbana y su relación con Ingeniería y Topografía.
- E. Planeación Urbana y su relación con Leyes
- F. Los candidatos deberán realizar un plan esquemático y escribir documentos cortos en algún tema que se fijará en el examen dentro del plazo de un día.

En el año de 1931 el examen se modificó de la siguiente manera:

- A. Construcción elemental de edificios y caminos.
- B. Topografía y Nivelación
- C. Historia elemental de la planeación de ciudades y jardines - en Inglaterra y de arquitectura en estos temas.
- D. Principios de Diseño
- E. La Leyes de Planeación Urbana de 1929 y las regulaciones determinadas por el Ministerio de Salud.
- F. Temas Generales de Planeación Urbana y Regional.
- G. Temas Generales sobre Gobierno Nacional y Local.

El contenido general de estos exámenes son una referencia -- que creemos interesante para comprender como se concebía la profesión de planificador en Inglaterra.

En 1949 se introdujeron nuevos cambios, entre los que sobresalen: " Temas Generales sobre organizaciones económicas y sociales ", " Elementos de Geografía Económica y Geología Aplicada ". - En 1954 se incluyó " Geografía Económica ".

Los exámenes se modificaron constantemente en función de - -

cambios legales, regulaciones, etc.

Es interesante notar que el reconocimiento final de un proceso educativo es dado, en Inglaterra, por el Instituto de Planeación Urbana a través de sus exámenes, en el caso de la Planeación.

Aún cuando la profesión se concibe como un entrenamiento programado en Instituciones educativas, el Instituto acepta examinar a candidatos provenientes de oficinas de planeación, con una formación básicamente práctica poniendo ciertos requisitos académicos. - A finales de los 50's el Instituto reconoció una cantidad de instituciones y oficinas de planeación con el propósito de organizar al interior de las mismas, cursos preparados por sus plantas de profesionales, así como cursos que permitieran la exención de exámenes intermedios, correspondientes al nivel de licenciatura.

De esta manera, se formaliza un proceso educativo fuera del ámbito formal académico lo que constituye no solo una ampliación a la capacidad educativa sino un acercamiento importante entre teoría y práctica, entre reflexión y acción.

En el año de 1950 se define un nuevo perfil de las calificaciones de los planificadores. Conocido como el Reporte Schuster, pedido por el Ministerio de Planeación Rural y Urbana, se encontraba que: " existían dos aspectos en la función de la planeación: -- 1) la definición de políticas; 2) la preparación y desarrollo de planes para la utilización de la tierra en conformidad con dichas políticas ". " La planeación - agregaba - es actualmente una actividad limitada por lo social y lo económico, por no determinada por las posibilidades técnicas del diseño ". y " no obstante las grandes contribuciones hechas por especialistas, la planeación constituye una labor que requiere de una dirección unificada ".

El comité recomendó las ventajas de una formación universita

ria favoreciendo el nivel de Maestría ( graduate ). Para aquellos que propugnaban una educación completa desde el nivel de licenciatura dedicada a la planeación, las recomendaciones fueron desalentadoras. El Comité consideró a los programas de éste nivel en Inglaterra ( Durham y Manchester ) como experimentos valiosos, justificados por el amplio rango de alternativas que la educación debía ofrecer, sin embargo no otorgó ninguna solución concreta en lo referente al nivel técnico auxiliar.

### 1.2.2. Estados Unidos.

La primera escuela de planeación urbana se estableció en los Estados Unidos en la Universidad de Harvard en 1929. Cuando esto sucedió la población de Estados Unidos era urbana en su mayoría -- existían más de 400 consejos de planeación y la demanda de planificadores era creciente.

En 1909 se había establecido la Junta Nacional de Planeación Urbana, ocho años más tarde 52 miembros fundadores, 13 de ellos asociados con Harvard fundaron el Instituto Americano de Planeación -- Urbana. ( ACPI )

El primer plan detallado que se presentó sobre una ciudad -- grande fue el Plan Regional de Nueva York, en 1922.

En el año de 1925 el ACPI y la Junta Nacional de Planeación-Urbana ( NCCP ), establecieron la Revista " City Planning ", cuyo primer editor, Henry V. Hubbard fue un arquitecto paisajista, primer director de la Escuela de Planeación de Harvard, su esposa, -- Theodora Kimbal fué una investigadora que cumplió la literatura -- que sobre planeación existía en aquel momento. ( 9 )

El programa de Harvard nacía de la preocupación sobre la situación de las ciudades y de la idea de que un mayor control sobre el entorno físico llevaría a un mejoramiento de las condiciones de vida de su población. Se trataba del inicio de una etapa de conceptualización crucial para el desarrollo de la práctica de la planeación.

Fue durante el periodo más crítico de la depresión ( 1931 - 1932 ) cuando el Instituto Tecnológico de Massachusetts ( M.I.T. ) inauguró un programa de cinco años en Arquitectura con un grado en

( 9 ) COHEN BERNARD "Planeación y Educación" Newsletter DUSP, M.I.T. Cambridge, Ma. August, 1981. (La información básica de la historia de la educación en planeación en EUA proviene de este autor).

Planeación Urbana. En 1936 se agregó el programa de Maestría. - Cornell inauguró su programa en 1936 y Columbia University en 1937. Sin embargo, las escuelas prominentes siguieron siendo MIT y Harvard. - De 538 graduados de 21 programas que existían en el año de 1952, -- 248, casi la mitad, provenían de estas dos escuelas.

Esta influencia no es solamente estadística, sino cualitativa, ya que la concepción de éstos primeros programas y los profesores que más tarde encabezaron docenas de departamentos universitarios de estudios regionales y urbanos, así como oficinas de gobierno, egresaron de estas escuelas.

La influencia de Cambridge ( MIT, Harvard ), son parte de la historia de la planeación, en Canadá, Australia, India e inclusive Inglaterra. Sus egresados fundaron, entre otros, departamentos - en Michigan, North Carolina, Ohio y Georgia y tuvieron influencia - directa en la Escuela de Liverpool. El establecimiento de organizaciones profesionales estuvo dominada por éstos profesores quienes, establecieron en Cambridge, entre 1935 y 1957, la base del ACPI y - más tarde de AIP ( American Institute of Planners ), primero en - - Harvard y después de la Segunda Guerra Mundial en M.I.T.

" Puede afirmarse que han existido pocos líderes en el campo de la educación para la planeación que no hayan pertenecido a una - de estas dos escuelas; Roland Greeley, profesor en MIT desde 1944 - hasta 1961 fué el editor ejecutivo de la Revista AIP desde 1945 a - 1952; el Plan de Londres de 1944, un clásico en la planeación física, se realizó con la intervención de profesionales provenientes de ambas escuelas, los libros más leídos fueron textos producidos por ellos mismos, encabezaron grandes firmas de consultores, dominaron el campo de la planeación ". ( 10 )

De la misma manera que en el caso inglés, la planeación urba

( 10 ) Ibid. pp 82

na en Estados Unidos tiene su origen en el Departamento de Arquitectura. En el caso de Harvard, ( 1909 ), el paisajismo era la corriente dominante, se trataba a la ciudad "como un organismo viviente, cuya perfecta eficiencia demandaba la atención de los mejores - servicios de muchas funciones diferentes ". Uno de sus objetivos era el de buscar formas de incrementar la " belleza cívica ". Planeación Urbana era un complemento al programa de paisajismo, el curso no era obligatorio para la obtención del grado de arquitecto paisajista.

De 1923 a 1929 Harvard ofreció un plan de estudios opcional para obtener el título de " Maestro en Arquitectura del Paisaje en Planeación Urbana " incluía dos semestres de Planeación Física Urbana.

Los estudiantes que ingresaban al Master en Planeación Urbana ( Master in City Planning, MCP ), en 1929 estudiaban: diseño, principios de construcción, dibujo, horticultura, topografía y bellas artes, durante los dos primeros años. En el primer semestre del tercer año diseñaban planes para parques, centros cívicos, zonificación, sistemas de transportes y aeropuertos. En el segundo semestre los estudiantes debían diseñar una ciudad ideal. El énfasis se situaba en el plan físico y se complementaba con cursos de Bienes Raíces, Economía, Estadística, Finanzas Públicas, y otros -- que se ofrecían en otras escuelas de Harvard. El cuarto año se dedicaba a la Tesis.

Los temas de investigación típicos eran: la unidad-barrio y su diseño, la densidad de vivienda en bajo costo, la influencia de la vialidad sobre el precio de la tierra, etc.

La teoría pragmática del progreso proporcionó a los estadounidenses, y en particular a los grupos asentados en el Noreste, la justificación teórica de que era posible realizar un diseño de una



sociedad ideal, para lo cual la acción política y la educación eran herramientas insustituibles.

Un análisis de las raíces ideológicas norteamericanas nos obligaría a partir de la Nueva Inglaterra y particularmente del Estado de Massachusetts, en donde personajes como Horace Mann ( 1796-1859 ) filósofo, pedagogo y político tuvieron la capacidad intelectual de transformar en teorías sociales y pedagógicas la necesidad de difusión y expansionismo de las clases en el poder. La educación al servicio del progreso, aportó elementos básicos dentro de un " proyecto civilizador " que logró transmitir en forma homogénea una concepción del mundo en torno al proyecto de construcción de la democracia capitalista.

Décadas después esta problemática fué sintetizada y formulada como teoría educativa por el Pedagogo John Dewey. " En la teoría de Dewey ( 11 ) - así como su contemporáneo William James se -- agrega otro aspecto de particular importancia: la necesidad de adecuación de los aparatos de Estado, asumida por las clases dominantes norteamericanas a principios del siglo XX. El Estado debía garantizar el control social en una etapa en la cual las funciones económicas se hallaban dispersas en la sociedad civil y persistían aún en sectores rurales imbuidos de protestantismo individualista y localista. Las instituciones estatales debían llegar a funcionar con base en procesos de autogestión en los cuales los individuos, - por asumir profundamente los fines de la sociedad capitalista norteamericana, actuarán en forma autónoma sin necesidad de controles directos ni represión. Para alcanzar este estadio era necesario crear algo semejante a una " Ingeniería Social " que posibilitara el conocimiento científico de las leyes sociales, de las características y necesidades de los diversos sectores y modificará los impulsos y actitudes de conjunto, ordenando su práctica en función de metas sociopolíticas prefijadas " .

( 11 ) PUIGGROS A. "Imperialismo y Educación en América Latina" Editorial Nueva Imágen, México, 1980.

Esta " Ingeniería Social " no tuvo un complemento adecuado - en lo que se refiere a planificación física. La mayoría de las ideas que aún prevalecen en los Estados Unidos vienen de los años - 20's y son herencia de las ideas de Ebenezer Howard ( 1850 - 1928) Patrick Geddes ( 1854 - 1932 ). El primero concibió un nuevo tipo de ciudad: la ciudad jardín, el segundo contempló nuevos usos para utilizar las ciudades existentes. En América del Norte se cambió la escala y se agregaron refinamientos. Por un lado los suburbios fueron capaces de extenderse sin límite, por el otro el concepto de barrio con cinturones de circulación que hacia la parte de fronteras definiendo ghettos hizo de la planificación un agente de desigualdad y segregación. ( 12 )

" Desde la Segunda Guerra Mundial, con toda la necesidad por habitación con toda la planta productiva que debía ser puesta a trabajar y capital por invertir, la mayor innovación en planeación de la comunidad en Estados Unidos ha sido el descentralizado " centro de la comunidad " cuya estructura eje es un supermercado " ( 13 )

El proceso de expansión de los suburbios ha sido a su vez, - proceso de decadencia de sus ciudades. Guiado por la lógica capitalista el papel de los suburbios fué " un aparato de organización del consumo individual comercial sumamente eficaz ". ( 14 ) Este modelo de desarrollo urbano de la postguerra en donde el centro de las ciudades conserva sus funciones de dirección y de organización de la economía, sufre la pérdida masiva de actividades y empleos industriales, así como de la clase media para recibir a un número creciente de inmigrantes negros y blancos pobres, así como todas minorías étnicas que se convierten en los residentes que superpoblen el centro urbano.

- ( 12 ) STRETTON HUGH, "Planeación Urbana en Ciudades Ricas y Pobres", 1978, -- Oxford University Press,  
 ( 13 ) GOODMAN, PAUL AND PERCIVAL. "Comunidades" Vintage, 1947, 1960.  
 ( 14 ) KELLER, SUZANNE. "El Vecindario Urbano" Siglo XXI. 1975 ( citado por - Manuel Castells en "Crisis Urbana y Cambio Social" Siglo XXI, 1981

Entre 1957 y 1968 se sitúa la primera generación de " crisis urbanas " derivadas de la creciente preocupación comercial y política por la decadencia de los centros de ciudad y por los movimientos cada vez más amenazantes y agresivos de las minorías étnicas y grupos sociales que se concentran allí.

Este proceso, apenas si esbozado, se refleja en los programas educativos, donde el tema de la vivienda y la renovación urbana surgen como aspectos importantes para los planificadores, a la que se suma la influencia de la opinión pública de la planeación.

Durante la mitad de los años 40's Catherine Bauer Wurster, - asesora de tres presidentes de Estados Unidos, educadora y crítica de la situación urbana, influyó sobre MIT y Harvard en favor de programas orientados hacia los sectores pobres de la población y estimuló una mayor investigación social. Adelantándose a las crisis de finales de los 50's y en un momento en que la planeación se encontraba aún relacionada e identificada con los problemas de uso del suelo, ésta mujer planteaba problemas de muy distinta índole política, social, racial y económica.

Esta reorientación de la planeación hacia las ciencias-- sociales es una educación a nuevas necesidades que surgen de las -- contradicciones en el proceso de urbanización y a las disfunciones para los intereses dominantes. La profesión del planificador durante los años que van de 1925 a 1949 tuvo fuerza porque garantizaba a un país en pleno crecimiento la racionalización del mismo. Los planificadores eran definidos como "servidores públicos" antes que como visionarios. Pero cuando el crecimiento urbano comenzó a declinar y algunas ciudades importantes comenzaron a deteriorarse y a decrecer ( Philadelphia, Cleveland, Boston, St. Louis ), la economía adquirió un peso mucho mayor y la planeación comenzó a ser objeto de teorías.

La historia de la planeación sufrió un importante cambio con el surgimiento de los teóricos de la Escuela de Chicago, marcando nuevas rutas en el campo de la investigación y la educación

Los problemas que anteriormente se habían centrado en problemas de crecimiento, eficiencia y servicios, visualizados a través de planes de uso del suelo, comenzaron a ocuparse de la conducta y la naturaleza del proceso de planeación. Se hicieron evaluaciones más explícitas de metas y objetivos de la planeación del análisis de los participantes de estos procesos, de sus valores, de la forma en que las decisiones se planteaban, de quienes eran sus beneficiarios, de como evaluar su efectividad y como aprender de ello.

El tema del "proceso de planeación", fuertemente influido -- por el positivismo típico de las ciencias sociales en Estados Unidos llevó al análisis a la dimensión política y su relación con grupos y regiones de desventaja. Estos estudios respondían a la preocupación creciente respecto a la desigualdad así como lo relacionado con los límites del crecimiento y el desarrollo.

Durante los 50's se desarrollaron los modelos de optimización y organización de las metrópolis con el fin de promover un mejor uso de la tierra y de los sistemas de transporte. El desarrollo de las computadoras intensificó este enfoque que se extendió a los sistemas de información integrales.

Nuevos fracasos en planificación dieron una mayor conciencia acerca de los costos y los problemas de la planeación relacionados con lo que se interpretaba como una falta de voluntad política. Como consecuencia, el "análisis de políticas" ( policy analysis ) y la evaluación de técnicas se pusieron de moda, así como el creciente interés por la implementación, la administración y los mecanismos de aprendizaje, parcialmente para garantizar que las cosas ocurrieran como estaban propuestas y en parte para evitar repetir en -

el futuro los errores del pasado.

En la década de los 70's, en contraste con las actividades - de los 50's y 60's el análisis se concentró más en las institucio-- nes, en la intervención del Estado y sus consecuencias sobre la pla nificación. Ahora se acepta que la adecuación técnica o humana- no es la clave de los problemas y que ésta se encuentra enraizada - en la misma naturaleza del sistema socio-económico y político. Pe ro esta visión crítica se encuentra atrapada en los límites mismos- de la visión educativa que corresponde al sistema que se intenta -- criticar y aunque se formula que estos problemas no pueden corregir se a través del ajuste de procedimientos, políticas, mecanismos de evaluación o sistemas de administración, no se han abierto paso nue vas concepciones que superen las limitaciones del método normativo- y sus variantes.

## **2. MARCO DE REFERENCIA**

## 2.1 Aportaciones relevantes en materia de educación para la planeación.

La visión general histórica descrita a partir de los casos de Inglaterra y Estados Unidos busca servir de ilustración en la evaluación de los planes de estudio en el campo de la planeación y de punto de referencia para lo que viendo hacia el futuro, definimos como necesidades actuales.

Es por lo anterior, que el presente capítulo tiene como finalidad servir de introducción a la identificación de estas necesidades actuales, partiendo del análisis de las posiciones y argumentos más relevantes en materia de educación para la planeación, lo que permitirá señalar los puntos principales relacionados con conceptos pedagógicos básicos y por lo tanto la posibilidad de lograr marcos de conocimiento que permitan la discusión.

Los objetivos de este apartado pueden plantearse en los siguientes términos: a) intentar hacer explícitos los objetivos básicos que por largo tiempo han permanecido implícitos en los programas de educación para la planeación; b) identificar los marcos de conocimiento que puedan ser compartidos en la educación para la planeación, en los distintos campos que convergen en dicha práctica profesional; c) visualizar la manera en que dichos marcos del conocimiento pueden servir como base de un lenguaje común que permita hacer más fáciles las labores en la investigación y la docencia; d) y por último, utilizar dichos marcos del conocimiento como principios organizativos de la educación para la planeación y por lo tanto en los criterios metodológicos para el diseño de planes de estudio.

En este sentido, a continuación se enuncian algunas de las principales aportaciones relevantes en materia de educación para la planeación.

Ibrahim Jammal.- afirma que es posible identificar los atributos que describen la mentalidad del planificador. Para dicho autor la base de todo programa educativo esta situada en la clarificación de los atributos del planificador, como perfil básico, y su relación con los contenidos que estructuran un plan de estudios. - Jammal utiliza un análisis de las contribuciones consideradas como-relevantes en el campo de la educación para la planeación e identifica algunos temas recurrentes entre los que se destacan:

- El papel funcional del planificador dentro de la estructura social.
- La descripción y evaluación de planes de estudio existentes.
- La descripción de nuevas ideas que puedan orientar hacia nuevas direcciones en el diseño curricular.

Realiza una encuesta entre planificadores con el objeto de - dilucidar el concepto de " mentalidad de planificador " para tratar de comprobar su hipótesis de que no sólo las cualidades de un planificador se sitúan en sus conocimientos y efectividad profesional si no en las características de su intelecto y conducta.

El perfil general de los atributos del planificador de mayor importancia a los siguientes: orientado a la acción, con visión -- del futuro, integrador de información, curioso e inquisitivo, sujeto a un aprendizaje continuo, con capacidad de pensamiento comprensivo, capaz de resolver problemas con una actitud critica.

El autor recomienda ampliar su investigación y no perder de vista el objetivo de estimular estas capacidades intrínsecas vocacionales del planificador en la pedagogía que servirá de medio en - su formación. ( 1 )

Perloff, H.- identifica seis categorías de contradicciones

- ( 1 ) Ibrahim Jammal.- "The Planning Mentality". Conferencia Internacional sobre Educación para la Planeación. POZNAN, POLONIA. 1978.



como puntos a los que los educadores en educación y la profesión -- misma deben confrontar, estos son: ( 2 )

- La necesidad de un generalista en conocimientos y habilidades, - vs. la necesidad de un especialista.
- Las necesidades de desarrollar habilidades analíticas de alto nivel, vs. el deseo de visualizar la planeación en forma integral y humanista.
- Poner énfasis en los elementos profesionales de contenido y producto vs. situar el énfasis en el proceso administrativo.
- Concentrarse en la solución de problemas urbanos y regionales - actuales e inmediatos vs. concentrarse en las posibilidades futuras más abstractas.
- Enfatizar la investigación académica vs. la práctica profesional.

Enfatizar la educación de una élite selecta competente vs. - enfatar la educación de un amplio espectro de estudiantes, incluyendo educación continua, capacitación y entrenamientos planificadores formados en el trabajo.

Donald Schon argumenta que una profesión en transformación requiere de una educación en transformación. La creación constante de nuevos roles implica un constante cambio en el proceso de enseñanza y aprendizaje, por lo tanto dice: " la enseñanza debe ser - lo más clínica posible " en donde " existirá una necesaria erosión en los límites entre estudiantes y profesor ". Esta situación -- convierte en experimental un proceso de aprendizaje que parte de -- una continua colaboración. Schon expresa:

"El problema crucial no radica en el diseño de un curriculum específico, sino en el diseño de pequeñas sociedades - en donde el nuevo curriculum pueda desarrollarse. A medi

( 2 ) Perlof, H.- "Educación for Planning"; City, State and Regional; John - - Hopkins Press, Baltimore, 1987.

da que la profesión de planificador se transforme, las escuelas de planificación deben convertirse en vehículos de aprendizaje, no solo de aquellas técnicas reconocidas y habilidades obvias, sino de grupos de profesores y estudiantes cerca del constante cambio de rol de la planeación y la adecuada preparación. De otra manera las escuelas se convierten en bodegas de técnicas obsoletas e irrelevantes y el aprendizaje se da en cualquier otro sitio " ( 3 )

Kain, H. Argumenta a favor de un núcleo central en el programa de estudios sobre planificación al que se agrega un área particular de especialización. Plantea cuatro tipos de aspectos debatibles: ( 4 )

- Profesionalismos vs. erudición
- Planeación física vs. planeación social
- Técnicas duras vs. técnicas blandas
- Planeación urbana vs. planeación regional

Para este autor la orientación central con más sentido para un currículum debe ser una comprensión altamente desarrollada de -- los determinantes de la " estructura espacial urbana " y que solo si dicho conocimiento está articulado al estudio de elaboración de políticas la disciplina estará en condiciones de contribuir a capacitar para una adecuada toma de decisiones.

Como muchos académicos de otras áreas también están interesados en estudiar estos determinantes, Kain propone un planteamiento que llama de "síntesis integrada" que va más allá de la formación de un "generalista" y construye un núcleo integrado de pensamiento-analítico acerca de la estructura urbana.

( 3 ) Schon, Donald.- "Beyond the stable state": W.W.Norton, N.Y. 1971

( 4 ) Kain, Heber.- "Rempant Schizofrenia": Journal of the American Institute of Planners, Vol. 36, Jul. 1970.

Un curriculum construido sobre un núcleo con estas características sintetizaría lo que es útil de las disciplinas existentes ampliandolas hacia un tipo de investigación sistemática.

Gans, Herbert se preocupa básicamente de convertir a la -- planificación en una profesión socialmente útil. Apoya la idea de una formación de planificadores de políticas que pudieran especializarse en áreas específicas relacionadas a los servicios sociales urbanos. Por razón de la multiplicidad de disciplinas y del entrenamiento profesional relacionado con la formación del planificador, ésta educación podría tomarse de tantas escuelas como áreas-pida el curriculum que enfatizaría una concentración específica(5).

Keyes, L.C. & Teitcher, E. reconocen y señalan la enorme bracha existente en el campo de la planeación entre teoría y práctica. Sus ideas son las de centrar la educación del planificador en la -- realidad urbana y sus instituciones. Presentan en su trabajo lo que ven como las limitaciones de la planeación reivindicativa ("advocacy") dando preferencia a lo que califican como aspectos "exortativos" de la profesión. Argumentan en favor de un curriculum y -- de un entrenamiento que imparta un conocimiento especializado adecuado al que se utiliza en el sector público, en particular las ingtancias que trabajan directa y diariamente con los problemas de planeación urbana y regional, ya que es allí donde se enfrentan día a día los problemas de este tipo. ( 6 )

Dyckman, Jack contestando a su pregunta "Porqué los planificadores planifican ?" interpreta la caracterización sociológica de Mayerson sobre el planificador que presenta un nuevo dilema: los planificadores " no ingresan a este campo para estudiar a la ciudad, sino que llega atraído e impulsado por un interés cívico, por una -- sensibilidad hacia el medioambiente, con la idea de que algo puede-- hacerse con él " .

( 5 ) Gans, Hebert "From Urbaning to Policy Planning". Intitute of Planners, - Vol. 36, July. 1978.

( 6 ) Keyes, L.C. & Teicher, E. "Limitations of Advocacy Planning". Journal A.- L.P. May 1979.

En este sentido, afirma Dickman, los planificadores tienden a mantener un balance entre la actitud utópica de rehacer por completo el mundo en que viven y la posibilidad real de ayudar a las comunidades a conformar su futuro. Sugiere que el planificador no es un científico ni un político, pero que su fuerte es otorgar asesoría vital acerca de una "visión del futuro" sobre los complejos sistemas que conforman la comunidad urbana. Exhorta a los planificadores a adoptar algunas de las virtudes tradicionales del científico: su humildad, su inclinación por la experimentación, -- autocrítica y comunicación de sus dudas. Recomienda no oponer la razón a la imaginación y lograr, a través de un pensamiento crítico entregarse a un deber moral y a una responsabilidad profesional de evaluar las acciones que están dándose o proponiéndose señalando -- sus posibles consecuencias futuras. ( 7 )

Jakobson, Leo. argumenta a favor de una ideología pluralista en la educación del planificador.

Apunta lo siguiente:

"Ningún profesor debería intentar preparar al estudiante para un trabajo específico, sea este real o utópico. Es el estudiante quien debe decidir que quiere ser", si un protector del "status quo" o un "agente de cambio". El rol de la educación es hacerlo consciente de sus alternativas, equiparlo con el suficiente conocimiento que le permita seleccionar su papel con inteligencia y le permita en el tiempo realizar una contribución a la sociedad como persona especialmente preparada". ( 8 )

Jakobson identifica seis preocupaciones ideológicas principales:

- Conceptualización utópica ( utopismo )

- ( 7 ) Dykman, Jak. " What makes Planners Plan" Journal A.I.P. Vol. 27. 1971  
 ( 8 ) Jakobson, Leo. "Towards a Pluralistic Ideology in Planning Education". Edit. Grossman Publishers. Vol. 36. July 1970.

- Determinismo cuantitativo (cientifismo)
- Normas éticas (humanismo)
- Eficiencia administrativa (burocratismo)
- Democracia participatoria (activismo)
- Democracia institucional (liberalismo)

En una exposición concisa identifica a estas ideologías en - término de actitudes profesionales:

- Planificar como meta
- El método de planificar como lo básico
- La cuantificación como medida básica
- La implementación como método básico

Adelantando su argumentación hacia un pluralismo ideológico, Jakibson no recomienda ninguna de éstas como la que recomendaría. - Se preocupa con las habilidades básicas que le permitan al planificador poder ser competente en la dirección que pretenda orientar su práctica:

"Si existe un dilema en la educación de la planificación - dice Jakobson - este radica en el simple hecho de que el presente del planificador es el futuro, por lo que no cuenta con "hechos" para trabajar, sino con conjeturas sobre - el futuro. Bertrand de Jouvenel describe la construc---ción de un futuro agradable como el resultado de un trabajo de arte intelectual, en el mejor sentido de ésta expresión. Desde mi punto de vista hay tres habilidades básicas necesarias para lograr esto: el arte del pensamiento, el arte del juicio y el arte de la conjetura. La enseñanza de éstas tres artes debería constituir la médula de- todo curriculum sobre planeación"...

Piven, F.F.- en su crítica sobre una educación social comprensiva de la planificación cuestiona la validez y la relevancia de la llamada "reforma curricular" de las escuelas de planeación. Dicha reforma ha sido vista por los estudiantes como una respuesta a la búsqueda de una conciencia y de una mayor trascendencia de la crisis social y económica que se refleja en lo urbano. La introducción de las ciencias sociales en el currículum y la ampliación de la tecnología para que abarque a la ingeniería social, son reconocidas como las innovaciones más importantes. Esta autora plantea sus dudas a partir de la influencia penetrante de las instituciones públicas de planeamiento sobre la actuación de los planificadores. Nos dice:

"Cualesquiera que sean las intenciones personales de los planificadores con una visión social, ellos trabajan para oficinas públicas y es en la evaluación de la actuación de dichos organismos donde finalmente descansa una evaluación de las tendencias hacia una planificación social". ( 9 )

Basada en sus observaciones sobre el desempeño de dichos organismos ésta autora argumenta que lo que es considerado como reformas en la planeación social es solamente apto para consolidar las prácticas de las instituciones oficiales y se convierte en la doctrina que justifica el imperialismo profesional que generalmente impera en estos organismos. Ella sugiere lo siguiente:

"Si me dieran la responsabilidad de diseñar un currículum sobre planeación, primero me preocuparía por el escepticismo de los futuros practicantes hacia una "planificación social comprensiva". Trataría de asegurar que los estudiantes supieran de historia; que conocieran el desarrollo de nuestras instituciones políticas y económicas, los periodos de crisis y cambio y los frecuentes resultados paradójicos en los deliberados esfuerzos hacia una reforma

---

( 9 ) Piven, F.F.- "Comprehensive Social Planning" Journal of A.I.P. Vol. 36 - 1970.

Todo esto puede dar un poco de humildad frente a la presunción y hasta arrogancia que las credenciales de planificador parecen dar a quienes la llevan. Quisiera que los estudiantes conozcan e investiguen sobre la naturaleza de las instituciones políticas y económicas contemporáneas, especialmente acerca de los organismos corporativos que han llegado a dominar la vida moderna, las actividades que las hacen crecer y prosperar, a que intereses están sirviendo y qué intereses le sirven y los rolos que los planificadores y la planificación llevan a cabo para facilitar las actividades corporativas. Y hasta donde puedo imaginaerlo, incluiría en este curriculum un estudio de las vulnerabilidades de los organismos corporativos y el potencial de perturbación y cambio al que se los puede someter ".

## 2.2 Las dimensiones cognoscitivas de la planeación.

A la luz de lo visto en la revisión de las aportaciones rolevantes dentro del campo de la educación, podemos afirmar que una -- premisa básica en la definición de un programa de estudios es que -- su resolución implica una integración, en forma congruente, de las -- distintas formas de conocimiento ( epistemología ) que coexisten en la práctica y la enseñanza de la planeación.

El diseño de cualquier plan de estudios pone frente a noso-- tros por una parte las posibilidades que el futuro abre sobre la -- forma en que los problemas urbanos y regionales pueden ser enfrenta-- dos, por el otro, problemas epistemológicos vinculados con las dis-- tintas formas de conocimiento que éstas diferentes alternativas -- plantean.

Las definiciones que se hagan en este sentido tendrán defini-- tiva influencia sobre la manera de ver y conceptualizar los proble-- mas, seleccionar los datos, aplicar formas de análisis y seleccio-- nar estrategias de implementación así como sobre los métodos de eva-- luación de efectos y resultados.

Una solución previa de marcos de conocimiento tiene una con-- secuencia directa sobre la forma de concebir la planeación. Si en tendemos la planeación como un proceso de creación y selección de -- alternativas, los enunciados del curriculum deberán ser substanti-- vos porque constituirán una situación " a priori " influida y res-- tringida por la selección y desarrollo de formas alternativas de co nocimiento.

En otras palabras, a epistemologías diferentes corresponde-- ran diferencias en la interpretación de la naturaleza del problema-- urbano, mismas que a su vez llevarán a distintas formas de evaluación de dichos fenómenos.



Aún cuando los planificadores puedan no interesarse en comprender el proceso de urbanización como un mero ejercicio intelectual dado que su principal propósito se encuentra en lograr una acción efectiva, de todos modos la relación entre la práctica y el conocimiento plantea tanto para el planificador como para los que intervienen en su educación, problemas insoslayables.

Aunque la planeación se ha descrito como la aplicación de conocimientos a la acción, implicando que las decisiones acerca del futuro deberán hacerse sobre un cuerpo de información, ésta definición no hace mención a las etapas cognitivas incorporadas al acto mismo de planificar.

El conocimiento puede ser un prerequisite imprescindible para cualquier acción racional, pero cabe preguntarse cuál es la relación entre teoría y práctica.

Para algunos autores el conocimiento teórico es un principio independiente de sus particulares contenidos normativos. Lo que define la acción sería la intención, no el conocimiento en sí mismo, en ésta visión. Podemos tener conocimiento de ciertos hechos y condiciones, pero no hay nada en ellos mismos que necesariamente obligue a una forma particular de acción. Este planteamiento supone que el conocimiento teórico en sí mismo no implica determinados valores.

### 2.3 La visión de la Planeación Urbana en América Latina.

Las diversas escuelas en planificación caracterizadas por autores norteamericanos no mencionan ni reconocen un pensamiento latinoamericano sobre el tema.

Sin embargo la planificación en América Latina tiene ya más de un cuarto de siglo de teoría y práctica y si bien se ha estancado en algunos aspectos importantes ha evolucionado en otros.

La explosión demográfica y el acelerado proceso de urbanización tomaron por sorpresa a las autoridades encargadas de orientar dicho crecimiento. Tres cursos de acción se abrieron en estos -- países, al igual que los del resto del Tercer Mundo, en lo que a -- planeación urbana y regional se refiere. El primero que se utilizó fué el de importar profesionales extranjeros por plazos relativamente cortos quienes daban asesoría en estos asuntos; el segundo -- fué el de enviar al extranjero a jóvenes estudiantes para que se -- prepararan adecuadamente y regresaran a practicar a su país nativo; la tercera alternativa fué la de establecer programas educativos lo cales y centros de investigación para la formación de su propia gen te.

Las dos primeras alternativas, profusamente utilizadas y aún vigentes, ejercieron una influencia decisiva no solamente sobre la concepción de la planificación sino de su práctica profesional, métodos y herramientas y desarrollo general de los procesos educativos, generalmente tardíos y dependientes.

Alonso y Ledger ( 10 ) explican paso a paso, en un artículo que puede considerarse como un Manual, como prepararse instaurar programas de planeación basados en la asesoría y ayudas externas. En el mismo, expresan " Organizar una escuela es una empresa pequeña-

( 10 ) Alonso William, Ledger F.W. "Implementación de Programas Educativos en Planificación en el Tercer Mundo", Naciones Unidas, 1958.

comparada con otros proyectos en términos de presupuesto y personal, pero su importancia es aún mayor porque moldeará ciudades en las --centurias por venir. Para el experto extranjero será una razón--que incrementará su sentido de la responsabilidad ya que sus ideas--continuarán dando forma a la comunidad de una nación aún cuando él ya se encuentre ausente y su efecto será de una escala que sobrepasará los planes capaz de realizar en el transcurso de su vida".

Este proyecto de asistencia técnica, es representativo de lo que las organizaciones internacionales realizan y su metodología ha sido aplicada en Africa Occidental, Indonesia y América Latina. - Con una duración de 8 años, el proceso se inicia con la llegada de un experto quien durante el primer año da asistencia para la orgeni--zación previa a la apertura del programa. En el segundo año se - agrega un segundo experto a los que se suma un planificador local, -entrenado fuera del país, con quienes se abre el primer año del pro--grama. Tres estudiantes provenientes de otras disciplinas, loca--les, se envían después de graduarse a un programa de onentrenamiento--en el extranjero. Durante el tercer año, con estudiantes y en el primero y segundo año del programa. ( un total de 35 ), el programa es atendido por tres profesores. Un tercer asesor foráneo arriba y dos nuevos estudiantes graduados salen becados a entrenarse. En el tercer año ya hay cuatro profesores y cincuenta estudiantes. En ese momento, regresan los primeros tres estudiantes enviados ( a --una Maestría de dos años ), el primero de los expertos termina su -periodo y regresa a su país de origen. El proceso continúa hasta consolidarse el sexto año, en que el último de los expertos abandona el país y los seis estudiantes que se encontraban en el extranje--ro se encuentran incorporados al equipo de profesores en una escue--la cuyo límite máximo será de 65 estudiantes.

En el artículo citado, este planteamiento se ve complementa--do con la disciplina del tipo de Departamento de Planeación que es necesario crear en la institución educativa base del proyecto. Una

de las funciones de este Departamento deberá ser la de continuar -- con el envío de becarios al extranjero, ya que "la planta de profesores debe seguir preparándose afuera para evitar caer en un estrecho localismo y permitir una formación académica dentro de climas - intelectuales más demandantes".

Este ejemplo lo damos con cierto detalle debido a que lo que nos interesa señalar, independientemente de los resultados colaterales que estos programas puedan obtener, es la forma directa en que los valores son transplantados de una realidad a otra.

La historia de la planeación en los países del Tercer Mundo se caracterizan por la importación de modelos, técnicas y conceptos emanados en los países industrializados, y su adaptación a culturas cuya tradición, valores y creatividad propia ha dado como resultado una diversidad de respuestas.

En el caso de América Latina, la planificación surge como una tarea de investigación sobre el futuro y no directamente vinculada con los problemas relativos a la administración y control de los gobiernos. La CEPAL y más tarde el Ilpes realizaron una labor pionera dentro de un proceso de que evoluciona desde la planificación normativa como método hacia un sistema de proyecciones que podríamos llamar futurología para más tarde dirigirse hacia un sistema de planificación.

En un principio la preocupación no se centró en la planificación sino en estudiar las posibilidades del futuro en Latinoamérica para salir del subdesarrollo. A partir de proyecciones económicas que servían de comparación con el desarrollo de los países industriales surgen interrogantes sobre la manera de acortar la enorme brecha que separa ambas realidades. ¿Cómo crecer más rápido? -- es la pregunta básica que da la tónica a una concepción que subordina la dirección y el sentido del proceso hacia el desarrollo, al --

problema de la velocidad de crecimiento. Los problemas que surgen de las estructuras sociales se califican de obstáculos al crecimiento. Esto implica reproducir el sistema en la misma dirección pero en mayor magnitud. Cuando se habla de cambio se hace referencia a todo lo que se opone a este crecimiento que debe ser veloz. Todas las reformas estructurales son requisitos para la modernización del sistema. El modelo se basa en una economía subdesarrollada caracterizada por su dualismo. El mayor representante teórico de esta visión ha sido Arthur Lewis. Su concepción dualística: sector de subsistencia - sector capitalista se basa en el exceso de población con respecto a otros factores productivos ( tierra y capital ), cuyos sectores más amplios provenientes de la agricultura tradicional, originan una productividad marginal muy baja. En estas condiciones los salarios en el sector moderno, o capitalista, se definen por el nivel de ganancias externos al sector, situados - muy cerca del nivel de subsistencia, con muy baja o ninguna productividad. La fuerza capaz de llevar al desarrollo se sitúa en el sector moderno. Esto ocurre porque ahí se sitúa una oferta ilimitada de mano de obra a bajo costo. La acumulación de capital - es una función de reubicación de la fuerza de trabajo del sector de subsistencia al sector capitalista, esto permite incrementar el - - excedente y estimular el mecanismo: ahorro-inversión. Este dualismo se extiende a una escala internacional donde ambos sectores - coexisten distribuidos en varios países y en distintos niveles de - desarrollo e integración al mercado mundial.

Los grandes temas de ésta visión son:

- a) La rápida acumulación de capital, que incluye conocimientos y habilidades y que estimula la educación de pocos - a alto nivel antes de que a mayores cantidades a niveles más bajos.

La extracción de mano de obra y producción generado por la -

agricultura es resituado en el sector industrial en función de la -  
formación de capital.

Las llamadas reformas estructurales: reforma agraria, redi-  
tribución del ingreso, reforma tributaria, en vez de ser requisitos  
para el desarrollo constituían las exigencias imprescindibles para  
ampliar el mercado interno, sustituir importaciones, reducir la mar-  
ginalidad, modernizar el sistema. Como consecuencia el método de  
planificación se orientó a asegurar la velocidad del crecimiento.

Responder a la pregunta de cómo crecer más rápido también --  
obligó a otro tipo de proyecciones económicas más relacionadas con-  
el concepto de plan. Se buscó superar las proyecciones predicti-  
vas en la búsqueda de la tasa de crecimiento capaz de resolver los  
problemas más graves dentro de un plazo razonable de acuerdo a los-  
límites de factibilidad económica.

Surgió así la proyección normativa: el "debe ser".

La proyección normativa fué la base de planteamientos críti-  
cos que prefiguraron la magnitud y la índole de los esfuerzos nece-  
sarios para superar el desarrollo. Este trabajo cumplió con una  
labor pionera en cuanto a la aceptación de la planificación contra-  
la que existía una fuerte resistencia, abriendo nueva conciencia so-  
bre la situación en que se encontraba América Latina y su futuro.

Todavía no existía un método de planificación, sino técnicas  
de hacer proyecciones, pero se iniciaban las primeras experiencias-  
orientadas hacia la planificación en el largo y mediano plazo. En  
ellas se acuñaban algunas de las características que aún hoy nos --  
son familiares: el uso de un lenguaje academicista, la concepción  
de la planificación como la tarea de un equipo de investigación que  
producirá un plan-documento, la falta de desarrollo de una informá-  
tica adecuada que posibilitará tanto la formulación como el control  
del plan y principalmente la disociación de lo político en la medi-

da en que al limitarse y dar una norma, asume un carácter técnico -- neutral carente de fundamentación teórica.

La falta de un desarrollo teórico metodológico serio permitió u obligó a pasar de las técnicas de proyecciones a la programación normativa, base de una técnica de planificación como un mero "debe ser". Este "debe ser" ha sido parcialmente útil en determinadas circunstancias, pero completamente inadecuado en casos en que la transformación social se debe enfrentar a las oposiciones que -- surgen de aquellos cambios necesarios que pide la reproducción misma del sistema.

En el campo de la teoría, sin embargo, especialistas y estudiosos problematizaban cada vez con mayor riqueza ésta problemática del desarrollo-subdesarrollo, dando cuerpo a un discurso teórico -- que sirvió de base al "puede ser". Este esfuerzo hizo evidente la separación existente entre una técnica limitada, aferrada al "debe-ser" y la complejidad y nivel profundo que al analizar la realidad social Latinoamericana mostraba "lo posible".

De ésta forma la planificación normativa fué aislándose sin ser capaz de integrar la conducción económica y política en un solo plan de acción. La norma no llega a servir de guía para la acción en la construcción de lo posible y aparece como inadecuada para servir a un proceso de transformación social.

A pesar de la importante construcción intelectual que se desarrolla en torno a los problemas del desarrollo-subdesarrollo, estos aspectos fundamentales no llegan a aplicarse a una nueva visión de la planificación.

Este divorcio entre pensamiento teórico y métodos de planificación tuvo importantes consecuencias en la comprensión misma del subdesarrollo en América Latina, generando fuertes dicotomías entre

la literatura del diagnóstico y la elaboración del plan y su traducción a propósitos operacionales. ( 11 )

Para los fines de ligar el análisis de la planificación con el futuro de la educación en este ámbito, resulta conveniente señalar algunos criterios sobresalientes de lo que conocemos como planificación tradicional.

La planificación normativa es un enfoque básicamente económico y presenta como sus categorías centrales, categorías económicas. Esto conlleva una división de la realidad entre lo político y lo -- económico, que impide una visión global de la realidad y constituye una fuerte limitante para la orientación de acciones y decisiones concretas en planificación.

La relación entre la norma y su cumplimiento en la realidad -- esta visto como un problema de política económica. Desde el momento en que la viabilidad de todo plan radica en aspectos que rebasan lo meramente económico y abarca lo institucional, cultural y político; lo normativo sin perder su validez no constituye de por sí un plan. Al hacer especial énfasis en el "debe ser" los planes -- tienden a finar su peso e importancia exagerando la explicación de " lo que es necesario hacer " aunque éste aparezca como de difícil -- viabilidad política.

Como resultado estas exigencias normativas se relegan al -- diagnóstico y no se expresan en el contenido de los planes que deben adaptarse a una realidad y a su necesidad de reproducir las condiciones iniciales del sistema.

Basado generalmente en la argumentación que se apoya en el -- peso de las ciencias y de lo técnico, lo normativo tiende a colocarse por encima del debate político en una posición de neutralidad.

( 11 ) Un recuento minucioso de este proceso se lee en el trabajo de Carlos Matos: "Estrategia y Plan", Siglo XXI, México. Ilpes.



Esta neutralidad es el resultado de una concepción metodológica como concretización del área de los estudios sociales del procedimiento lógico general conocido como método científico, (hipotético-deductivo). Al analogar a las ciencias naturales con las ciencias humanas, se insiste en uno de los mitos más distorsionantes de las ciencias sociales que consiste en la idea de que la teoría social es universal y a - histórica.

En el caso concreto de la sociología norteamericana y su influencia en el pensamiento latinoamericano es la penetración del positivismo y que constituye una barrera para identificar el carácter ideológico de sus afirmaciones aparentemente científicas.

El positivismo, otorga preminencia a las técnicas cuantitativas debido a que su preocupación central es la obtención de datos, de medidas que describan con exactitud los fenómenos estudiados. Esta actitud de definir cuantitativamente lo específicamente social esconde aspectos típicamente sociológicos. Desde el momento en que se considera a esta teoría como universal se da por resuelta la cuestión metodológica propiamente dicha, o sea el análisis epistemológico que permitiría una elección entre diversas formas de interpretar el mundo.

Se considera al método científico como esencialmente único - en oposición al "método vulgar" y se concibe el futuro como una habilidad para encontrar el modo de adoptar procedimientos cuantificables (modelos matemáticos, procedimientos empíricos) a la investigación de los fenómenos sociales, considerando a la teoría y por ende a la planificación como un "conjunto de proposiciones lógicamente articuladas que tiene como fin la explicación y la predicción de las conductas en un área determinada de fenómenos."

La planificación normativa, ha demostrado ser inoperante bajo las circunstancias y condiciones en que generalmente se realiza-

la planificación en América Latina. Si ha tenido validez cuando existe amplio consenso entre las esferas sociales o el ejercicio de un poder absoluto por parte de algunas de ellas, ha resultado mecánica, simplista e incompleta en situaciones de conflicto social y poder compartido.

La crítica a la planificación normativa no debe comprenderse como una crítica a la planificación en sí misma, sino el análisis - que pone en evidencia la crisis de la planificación tradicional y - la necesidad de orientarnos hacia enfoques que integran lo político y lo económico como aspectos de una totalidad donde lo normativo se articule con lo estratégico en función de una realidad en conflicto y lucha.

**3. RECURSOS HUMANOS Y EL PROCESO DE URBANIZACION EN**

**M E X I C O**

### 3.1 Diagnóstico de la Situación Urbana en México.

Uno de los cambios sociales más importantes de México en los últimos años ha sido la urbanización, ya que la nación ha dejado de ser un país rural para convertirse en urbano.

El crecimiento demográfico acelerado y la cuantiosa migración de población hacia las grandes ciudades ha dado forma a un proceso de urbanización que se distingue tanto por la relativa rapidez con que ocurre como por la manera en que está afectando nuestras formas de organización social, económica y política y en donde la distribución de la población en el territorio Nacional que tal proceso mantiene, expresa características estructurales. La urbanización es causa y efecto de nuestro nivel de desarrollo; territorialmente hablando el desarrollo socioeconómico no ocurre de modo uniforme, - se produce con mayor intensidad en ciertos puntos del espacio, generando disparidades regionales.

Definir el proceso de urbanización con rigor teórico presenta serias dificultades. Contribuye a ello la indiscutible conexión de este fenómeno multidimensional y se manifiesta en todos los órdenes básicos de la sociedad. ( 1 )

De acuerdo con el anterior punto de vista, la urbanización es "un proceso de concentración de la población y de las actividades humanas en los puntos centrales de espacio". Este fenómeno de concentración puede darse en las ciudades ya existentes o a través de la creación de nuevas localidades urbanas y ocasiona un aumento de la proporción de la población urbana. Según esta definición - los principales elementos condicionantes de la urbanización son: - el crecimiento de la población urbana, la expansión física de las ciudades y la migración de la población rural a los centros urbanos A su vez, cada uno de esos elementos es generado o fomentado por --

( 1 ) Quijano Anibal, la Urbanización de la Sociedad en Latinoamérica, Revista Mexicana de Sociología Vol. XXIX No. 4.

otros factores.

Los efectos de la urbanización -mucho más patentes y comentados que sus causas- pueden clasificarse, a grandes rasgos, en dos categorías: los que se producen dentro de las ciudades ( intraurbanos ), y los que tienen lugar en el ámbito regional ( interurbanos). Los primeros tienen su origen en la concentración de las actividades industriales, financieras, comerciales, culturales, políticas y administrativas ( que generan economías y deseconomías externas y de escala ) y en los aumentos extraordinarios de las necesidades de servicios, obras públicas, terrenos, vivienda, transporte, empleo, etc.

Los elementos interurbanos resultan de una interdependencia entre ciudades, y entre los centros de éstas y su área de interdependencia, debido fundamentalmente a la creciente movilización de personas, vehículos, bienes e información,

Aunado a lo anterior, el presente apartado describirá brevemente la evolución del desarrollo urbano, para este fin, se identificaron tres periodos; de 1910 a 1940 caracterizado por un lento proceso de urbanización; de 1940 a 1970 que marcó el proceso de urbanización acelerado que continúa hasta la fecha; de 1976 a 1985 en el cual continúa el proceso acelerado de urbanización, con una clara tendencia hacia la disminución de la tasa de fecundidad, en donde también, se integra la estrategia económica nacional y se institucionaliza el desarrollo urbano estableciendo la rectoría del Estado en el ámbito territorial.

La primer etapa del proceso de urbanización, de 1910 a 1940, se puede catalogar por hechos de muy diversa índole demográfica, socioeconómica y política. En 1910 la Ciudad de México, representaba el 3,10% de la población, es decir, 471,066 habitantes de un total de 15.160,000. ( 2 )

( 2 ) Datos proporcionados por el Departamento de Estudios Sociales Banamex, y del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1984. México 1985

Las corrientes migratorias hacia las ciudades eran limitadas, particularmente se dirigían hacia la Ciudad de México, los centros urbanos no eran un factor de atracción para la población rural. La Revolución Mexicana, como un gran movimiento social trajo consigo un intenso movimiento de la población sobre el territorio nacional; constituyó una fuerza social que originó una redistribución de la población. Los hombres del sur y del norte se desplazaron hacia el centro. Las ciudades mayores crecieron con la inmigración proveniente de las ciudades menores; la población de la clase media y alta buscó la seguridad que les otorgaba la capital del país.

Una de las consecuencias demográficas más significativas de la lucha armada que la disminución de la población, ésta era en 1921 de 14.8 millones de habitantes, casi un millón de personas menos que las que poblaban el país en 1910. ( 3 )

En el periodo de 1940-1970, el acelerado ritmo de urbanización coincidió con un crecimiento sostenido de la actividad económica. La política de sustitución de importaciones para impulsar el desarrollo industrial del país, llevó a dotar de infraestructura, equipamiento y servicios, a aquellos centros industrializados que tenían un mercado con un potencial de desarrollo importante, los cuales fueron el marco de nuevas luchas y demandas populares y de diversas respuestas del Estado para asegurar sus proyectos de desarrollo. Tal medida trajo consigo una concentración de las inversiones públicas y privadas en el área central del altiplano y principalmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Una consecuencia de tal concentración es el hecho de que la planta productiva instalada en el Distrito Federal y el resto del Estado de México, aportó en 1985, el 41% del Producto Interno Bruto.

A nivel demográfico, como consecuencia del crecimiento en la actividad económica, ésta etapa, se caracterizó por tres rasgos fundamentales; en primer lugar, un rápido ritmo de urbanización ( del-  
( 3 ) Ibid. pág. 82

decenio 1940-1950 fué de tal magnitud que es imposible que vuelva a registrarse ).

En segundo término, un incremento continuo y acelerado en la tasa de crecimiento total de la población, de 2.7% anual de 1940 a 1950 a 3.1% anual de 1950 a 1960, que se debió al incremento de la población urbana, a la inmigración del campo a la ciudad y al crecimiento natural. ( 4 )

El tercer rasgo destacado de estos 30 años de urbanización -- fué la disminución del predominio poblacional del área urbana de la Ciudad de México, con respecto a otras ciudades ( Monterrey, Guadalalajara y Puebla ), a partir de 1950. Sin embargo, este proceso casi se detuvo de 1960 a 1970, debido principalmente a que la población del área urbana de la Ciudad de México, superó a la de 1950 -- 1960.

El periodo 1970-1985, se caracteriza por una multiplicación de las medidas urbano-regionales y un marcado interés del Estado -- por sentar las bases jurídicas para su intervención en el ámbito -- territorial.

Las modificaciones legales y administrativas propician un incremento notable en la producción y oferta pública de vivienda, fortalteciendo a los organismos existentes y creando otros.

En 1976 se genera la institucionalización de la Planeación -- Urbana en México, a través de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que desde hacia varias décadas se había venido formando un conjunto de estrategias de planeación urbana en las diferentes entidades del país que afrontaban procesos de rápida urbanización. Se trataba, sin embargo, de una serie de experiencias de carácter lo-cal, dado que el Gobierno no se había involucrado de manera directa

en los problemas urbanos.

En este contexto, en nuestro país, en enero de 1976, fueron aprobados una serie de adiciones a nuestra Constitución Política para dar un paso a una nueva etapa de la regulación de los procesos urbanos.

El 26 de mayo del mismo año se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, con objeto de "establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Territorio Nacional".

Esta Ley establece que la ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo mediante la planeación, regulación y de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y conforme hayan sido previstas dichas actividades en los planes de desarrollo urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstos en la Legislatura local de los estados.



### 3.2 El proceso de planeación urbana en México.

El propósito de este apartado es describir varios aspectos - significativos de la planeación urbana que se han realizado en México a partir de la promulgación de la Ley General de Asentamientos - Humanos. Estas observaciones se apoyan en experiencias prácti--cas obtenidas en las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras - Públicas ( SAHOP ) y Desarrollo Urbano y Ecología ( SEDUE ) y se refieren tanto al ordenamiento territorial como al de los centros de población.

De acuerdo con el propósito, este apartado consta de dos partes; a) la primera realiza un planteamiento teórico que señala cuál es el contexto de los fenómenos urbanos, y que papel desempeña la - planeación urbana en una economía de mercado, así como una breve -- evaluación de los avances obtenidos en la orientación del desarrollo urbano durante los últimos años; b) la segunda parte analiza la demanda de profesionistas en planeación urbana en el caso de México, - a su vez establece un cuadro comparativo de un proyecto realizado - en el Centro de Estudios del Medio Ambiente de la Universidad Autónoma Metropolitana, lo anterior nos permitirá conocer un acercamiento sobre la demanda de personal necesario para realizar las labores del desarrollo urbano.

El desarrollo urbano se puede definir como un proceso de - - transformación de los asentamientos humanos que mejora el nivel de bienestar de los habitantes, y consolida una base material más eficiente para promover el crecimiento económico. Entendido de esta manera, el desarrollo urbano está vinculado estrechamente al sistema social y al contexto natural en una relación dialéctica.

Es desarrollo urbano depende del sistema social que se con--forma históricamente. Tanto nuestro patrón territorial, como las diferentes condiciones de vida que se aprecian al interior de las -

ciudades del país reflejan la estructura social, económica y política prevalecientes.

Por otra parte, el desarrollo urbano depende también del contexto natural. El que una gran parte de la población de México se ubique en el altiplano se debe, en cierta medida a las condiciones ambientales favorables de esta zona del país. Asimismo, en una escala más pequeña, podemos constatar que el diseño urbano y la arquitectura de nuestras ciudades responden al clima y a la topografía de su medio ambiente.

Estas relaciones son dialécticas, por lo que actúan también en el sentido opuesto. En efecto, el desarrollo urbano influye en forma determinante sobre el sistema social. Es indudable la importancia de la vivienda, de la dotación de agua potable, o de un buen sistema de transporte para el bienestar social, y la necesidad de una infraestructura material adecuada para lograr el desarrollo económico. Igualmente, el poblamiento tiene un impacto directo sobre el medio natural, algunas veces para preservarlo, pero, frecuentemente para deteriorarlo.

Podemos concluir que entre estos elementos: el sistema social, el contexto natural y el desarrollo urbano, hay fuertes relaciones de mutua influencia. Por esto, el desarrollo urbano es un reflejo, pero también un instrumento importante de transformación del sistema social y del contexto natural.

Para precisar esta posibilidad de transformación es necesario observarla a la luz del sistema social en que se inscribe, tomando en cuenta que todos los sistemas presentan ventajas y desventajas. Así en los países con una economía de mercado, como México, prevalecen varias instituciones socioeconómicas que están sujetas a diferentes controles y adoptan matices peculiares según el país y el momento pero que, en general, incluyen:

- Una propiedad fundamentalmente privada del capital y de la tierra
- Un mercado de trabajo en el que se vende y se compra la fuerza de trabajo; y
- Un mercado de bienes y servicios en el que las mercancías se producen con el propósito principal de obtener ganancias.

Todo ello en el contexto de una toma de decisiones esencialmente individual y privada, que se opone en principio a la realización de acciones colectivas cuyos efectos se deciden en procesos políticos.

En el ámbito del desarrollo urbano ésta situación genérica es contradictoria. Por una parte, la iniciativa privada no resulta apta para resolver los problemas básicos de dotación de infraestructura, equipamiento y vivienda, o los problemas de ordenamiento urbano, que no le reportan ganancias y cuya solución requiere de acciones colectivas. Por otra parte, esas acciones colectivas, que necesariamente presuponen alguna forma de planeación urbana, regida por el gobierno o por grupos sociales mayoritarios, son resentidas.

En estas circunstancias, el carácter muchas veces limitado, reactivo y paliativo de la planeación urbana, es el compañero inevitable de una intervención colectiva en una sociedad que, al mismo tiempo, requiere y restringe esa intervención. ( 5 )

En resumen, los planteamientos anteriores procuran destacar el carácter complejo de los fenómenos urbanos y aclarar el contexto en el que opera la planeación urbana en países con una economía de mercado. Con esta base es posible intentar una evaluación más objetiva de la situación específica en México que evite caer en los extremos fáciles del elogio o de la crítica simplista.

( 5 ) Howells, Showkry T. ( 1981 ) "Urban Planning in Early and Late Capitalist Societies. Ed. Dear, Scott Metwon.

## EVALUACION DEL PROCESO DE PLANEACION

Muchos países consolidaron las bases jurídicas de su planeación urbana durante las primeras décadas de este siglo, o en los años inmediatos a la terminación de la Segunda Guerra Mundial.

En contraste, la Ley General de Asentamientos Humanos de México se aprobó en 1976, hace poco más de 10 años. Durante este breve lapso se ha dado un proceso que es importante evaluar para identificar algunos cimientos positivos que es necesario fortalecer y aprovechar para construir sobre ellos, y para reconocer lagunas o deficiencias que se deben enfrentar.

En este sentido, se cuenta con un marco jurídico que parte de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución, y que incluyen a la mencionada Ley General de Asentamientos Humanos y a las Leyes de desarrollo urbano de todas las entidades federativas.

En estas disposiciones se establece la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación para ordenar y regular el desarrollo urbano en el territorio nacional.

Aún cuando este marco jurídico urbano es perfectible, aporta una base normativa suficiente que muy pocas veces se aplica en forma plena. Por ejemplo, es raro que operen las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos relativas a la participación social (artículo 6), el derecho de preferencia de las autoridades locales para adquirir los predios comprendidos en las declaratorias de reserva (artículo 41), o el derecho de los residentes locales a exigir que se suspendan las acciones contrarias a los planes y reglamentos (artículo 47).

Lo que se requiere en el ámbito jurídico, junto con esta aplicación plena de la normatividad establecida, es reglamentar las

disposiciones existentes y, sobre todo, resolver las fricciones que se presentan entre la legislación urbana y la rural, alimentadas -- frecuentemente por prácticas corrompidas.

En relación con la organización para la planeación urbana se cuenta, en el nivel federal, con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ( SEDUE ), que sucedió a la Secretaría de Asentamientos- Humanos y Obras Públicas. Esta dependencia integra en forma lógi- ca las funciones relativas a desarrollo urbano, vivienda y ecología. Sería conveniente, sin embargo, que complementara su estructura y - atribuciones incorporando a la Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra ( CORETT ), y reforzando su papel en la asignación de créditos BANOBRAS, y en la distribución territorial del gasto -- público federal.

En el nivel local se debe subrayar el avance que significan- las recientes reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional - que se orientan a devolver al municipio las atribuciones que le co- rresponden de formular y aprobar sus planes, dotar servicios públi- cos y administrar sus recursos. Hoy en día todos los estados y muchas ciudades importantes cuentan con equipos de planeación urba- na consolidados. Este es, posiblemente, el logro más importante. Un logro que permite mantener una verdadera relación de enriqueci- miento mutuo, en tanto que la SEDUE opera como cadena de transmi- sión entre las experiencias que tienen distintos estados.

En un esfuerzo colectivo se han realizado ya más de 500 planes o esquemas de centros de población, 90 de los cuales están resu- midos en una carta urbana de fácil consulta para los habitantes; 31 planes estatales, cerca de 2,400 planes municipales y 6 planes de - ordenación de zonas conurbadas.

Asimismo, se han formulado 62 planes parciales, o sea, de un área particular de las ciudades; 32 programas sectoriales de viali-

dad y transporte, y 82 programas trianuales para las ciudades prioritarias. ( 6 )

En este marco, las ciudades grandes y medias tienen un desarrollo urbano más congruente con sus planes que las ciudades pequeñas; y cabe mencionar que las obras de equipamiento, realizadas en cierta medida por la Federación, son las que presentan menor congruencia con los planes.

En cuanto a los instrumentos, se están consolidando los mecanismos financieros que operan con BANOBRAS, aún cuando persiste su complejidad y todavía resulta muy difícil para los gobiernos municipales operarlos en sus tres cortos años de administración.

Por otro lado, se ha avanzado en la constitución de reservas territoriales que permiten al gobierno captar suelo, ya sea ejidal o privado, y administrarlo en forma directa. En vez de dejar al libre juego del mercado el suelo para el desarrollo urbano, se adquiere la tierra y se desarrolla de acuerdo con un plan paricial. Hay varios ejemplos de este proceso en las ciudades medias del país, en las que se trabaja para influir en el mercado, desalentar la especulación y orientar el desarrollo de una manera socialmente más favorable.

Asimismo, se ha avanzado en la consolidación de metodologías, normas y sistemas de información, y con la participación del gobierno y la iniciativa privada se han creado escuelas y carreras cuyo objetivo es la capacitación en planeación urbana en los niveles de licenciatura y de maestría.

### 3.3 Análisis sobre la demanda de profesionistas en Planeación -- Urbana.

La aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos ha traído como consecuencia la organización para la planeación urbana del país. Como la ley lo marca, el Estado, los Gobiernos de las Entidades y los Gobiernos Municipales, habrán de concurrir en el ámbito de sus respectivas competencias para la elaboración de sus distintos planes de desarrollo urbano.

La magnitud del esfuerzo humano que implicó la instauración de la planeación a nivel nacional no se ha podido medir y los estudios hechos en este sentido tienden a ser parciales, esquemáticos y básicamente partiendo de criterios arbitrarios que se traducen en consideraciones cuantitativas muy generales.

Por ejemplo, según cifras extraídas de un estudio hecho en 1978 en la Universidad Autónoma Metropolitana los planes a realizar, institucionalizar y administrar en una primera etapa de trabajo que culminaría en 1982 debería consistir en:

- 1 Plan Nacional
- 4 Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas Interestatales
- 32 Planes de Desarrollo Urbano Estatales, incluyendo el Distrito Federal
- 70 Planes Municipales de Desarrollo Urbano, para las ciudades del país que en 1980 se estimaban en más de 50,000 habitantes

La población total de habitantes que sería atendida al implementar esta primera etapa se calculaba en 30 millones de habitantes, según los datos del Centro de Estudios de Medio Ambiente.

El gasto total para administrar todos los planes era de 340 millones de pesos.

El número de profesionistas y técnicos requeridos se deduce aplicando el porcentaje atribuible a la mano de obra, que para este caso era de ( 0.7% ) de 340 millones, que equivale a aproximadamente a 2,000 individuos.

Por lo que respecta al personal de apoyo requerido para los planes, se obtuvo aplicando el factor ( 0.5 ) que multiplicado por 2,000 no da el número de 1,000 personas.

En suma el personal total para la administración y ejecución de planes federales, estatales y municipales para 70 ciudades sería de 3,000 personas. ( 7 )

Si comparamos estas suposiciones con el Censo de Recursos Humanos, hecho en 1981 en los organismos públicos del país dedicados a la planeación, nos encontramos con las siguientes cifras : ( 8 )

Cuadro No. 1

NIVEL LICENCIATURA	No.	%
Arquitectos	494	42.80
Ingenieros	228	19.75
Economistas	94	8.14
Geógrafos	23	1.99
Adms. Públicos	16	1.38
Asentamientos Humanos	8	0.69
Otras Licenciaturas	291	25.25
Subtotal	1,154	100.00

( 7 ) Centro de Estudios del Medio Ambiente UAM 1978

( 8 ) SAHOP, 1982 Censo de Recursos Humanos, Comisión de Capacitación



Cuadro No. 2

NIVEL MAESTRIA	No.	%
Planeación Urbana y Regional	56	56.00
Arquitectura	14	14.00
Ingeniería	9	9.00
Administración Pública	6	6.00
Economía	4	4.00
Otras	11	11.00
Subtotal	100	100.00

Cuadro No. 3

ESPECIALIZACION	No.	%
Planeación Urbana y Regional	15	71.42
Arquitectura	4	19.06
Ingeniería	2	9.52
Subtotal	21	100.00

Cuadro No. 4

DOCTORADO	No.	%
Economía	1	25.00
Ingeniería	2	50.00
Otros	1	25.00
Subtotal	4	100.00

Cuadro No. 5

PERSONAL DE APOYO	No.	%
Dibujantes	14	9.10
Técnicos	39	25.32
Secretarias	75	48.70
Otros	26	16.88
Subtotal	154	100.00

Cuadro No. 6

Síntesis del Censo de Recursos Humanos dedicados a la planeación urbana hasta 1981.

NIVEL ESCOLAR	TOTAL	%
Licenciatura	1,154	80.53
Maestría	100	6.97
Especialización	21	1.46
Doctorado	4	0.27
Personal de Apoyo	154	10.77
Subtotal	1,433	100.00

Las inferencias inmediatas que se pueden hacer después de observar los cuadros anteriores son las siguientes:

- El cuadro No. 1, nos muestra que el total de profesionistas a nivel Licenciatura dedicados a la planeación urbana era de 1,154, de los cuales solo 8 de ellos tenían formación académica en la materia, representando menos de 1% con respecto al total.
- Por su parte, el cuadro No. 2, nos muestra que el total de profesionistas a nivel Maestría dedicados a la planeación --

urbana era de 100 personas, y más de la mitad de ellos (56%) tenían formación académica en planeación.

- A su vez, el cuadro No. 3, nos presenta que el total de profesionistas con Especialización era de 21 personas, de las cuales, 15 tenían formación académica en planeación urbana, representando un 71.42%.
- Mientras que el cuadro No. 4, nos muestra que el total de -- profesionistas a nivel Doctorado era de 4 individuos, de los cuales ninguno tenía formación académica en planeación urbana.
- El cuadro No. 5, nos representa el número total de personas de apoyo para las actividades propias de la planeación, que era de 154 elementos, entre Dibujantes, Técnicos, Secreta-- rías y Auxiliares.
- El cuadro No. 6, nos presenta el resumen del Censo de Recursos Humanos dedicados a la planeación hasta 1982, el cual -- nos muestra las cifras siguientes:

El total de individuos, que laboraba en el campo de la pla-- neación urbana era de 1,433, que comparándolos con las estimaciones del Centro de Estudios del Medio Ambiente, nos representa un - déficit de 1,567 personas, lo cual se traduce en duplicar el número de personas para atender la primera etapa de planeación. ( Ver ejemplo ).

- El número total, de profesionales que tenían formación acadé-- mica en el campo de la planeación urbana, eran 79 personas, representando tan sólo un 5.51% con respecto al total - - - ( 1,433 ).

Licenciatura	8	( Ver Cuadro No. 1 )
Maestría	56	( Ver Cuadro No. 2 )
Especialización	15	( Ver Cuadro No. 3 )
Doctorado	0	( Ver Cuadro No. 4 )

---

Total            79

- Es importante señalar que existía una baja porción de profesionistas con estudios de posgrado, tan sólo 125 representan tando el 8.72% con respecto al total ( 1,433 ).

Maestría	100	( Ver Cuadro No. 2 )
Especialización	21	( Ver Cuadro No. 3 )
Doctorado	4	( Ver Cuadro No. 4 )

- Así también se muestra una alta proporción de Arquitectos, - representando un 35.72% con respecto al total.

Licenciatura	494	( Ver Cuadro No. 1 )
Maestría	14	( Ver Cuadro No. 2 )
Especialización	4	( Ver Cuadro No. 3 )

### 3.4 Consideraciones sobre los Recursos Humanos en materia de - - Planeación Urbana,

Actualmente no existen datos que nos permitan conocer el número total de profesionistas formados en el campo de la planeación a nivel nacional.

Estudios aproximativos realizados con motivo de la instauración de nuevos programas en el campo de la planeación:

- La Maestría en Desarrollo Urbano del Instituto Politécnico - Nacional.
- La Licenciatura en Urbanismo ( UNAM )
- La Licenciatura en Diseño de Asentamientos Humanos ( UAM )
- Entre otras permiten pensar que para el año 2000 la demanda de estos profesionistas será de 45,000 personas a nivel nacional. ( 9 )

De esta manera se muestra la magnitud del problema que significa la carencia de profesionistas.

Si agregamos a ello las necesidades provenientes del sector-privados, del campo de la investigación, la capacitación y las crecientes demandas de profesionales por parte de organizaciones populares, sindicatos, entidades y municipios, etc., nos hacen concluir que el reto de la planeación urbana plantea a la educación como de gran importancia.

Sin embargo, este intento por ubicar en términos numéricos - la magnitud del problema es solamente un punto de arranque que necesita algunas aclaraciones.

Por una parte, es necesario aclarar las implicaciones que --

---

( 9 ) Porter, Luis "Urbanismo: Práctica y Docencia, Tesis de Grado de Maestría UNAM, DES. ( 1975 ).

tiene el concepto de "Recursos Humanos". Se trata de un enfoque que enfatiza el aspecto técnico y su relación con la práctica profesional en sus aspectos cuantitativos ( oferta y demanda en el mercado, etc. ). En esta concepción el elemento humano se ve convertido en factor de producción, situándose a nivel de mercancía, en donde la categoría principal es el "rendimiento".

Esta valorización permite manejar el problema de la formación educativa en una reducción de números y perfiles académicos.

Con esta racionalidad se logran "definiciones" de planificador como resultado de la sumatoria de un conjunto de habilidades y contenidos de acuerdo a las necesidades propias del sistema.

Con un abordaje que parte del número de planificadores necesarios en función de la población y la inversión, y de los perfiles de estos planificadores en función de los problemas a resolver, nunca se llegan a tocar los verdaderos "problemas de la planificación" que son los que determinan dichos recursos, ni menos de la relación de estos con las demás instancias.

Si pretendemos dar las bases para un nuevo enfoque en la educación para la planificación será importante remitirnos a las concepciones del concepto de "necesidad social", la que se refiere a las necesidades de la reproducción del sistema y la que se remite a las necesidades de la transformación del mismo.

Conceptos tales como saber, poder, ideología, hegemonía, son parte central del presente análisis.

Partimos de la afirmación que los problemas del área "Educación y Planificación" en países como el nuestro no son principalmente técnicos, sino políticos, y por lo tanto se hace necesaria una educación que ponga especial énfasis en lo político. Esto -

tendrá particulares repercusiones en la forma de concebir la planificación, incorporando el factor político como imprescindible para la construcción de viabilidad y la precisión de las fuerzas sociales en lucha.

## C O N C L U S I O N E S



### Conclusiones.

Antes de hacer mención al problema específico de la educación para la planeación, es fundamental reflexionar acerca de la investigación urbana y regional en Latinoamérica.

La Investigación en problemas de planeación se ha ido incrementando a partir de los últimos años en los diferentes campos del conocimiento que se relacionan con el tema.

La bibliografía ha sido abundante, especialmente en lo referente a las ciencias sociales y ha dado una base de información -- importante para los programas educativos, así como para los funcionarios o estudiantes interesados.

Han habido cambios en la temática de investigación que son paralelos a los cambios y evolución del pensamiento en la esfera académica.

La situación política en América Latina, sin embargo, no ha ayudado a que el surgimiento de estudios y reflexiones se desarrolle con estímulo y en un clima de libertad. Las restricciones -- que se impusieron sobre los centros de investigación en ciencias sociales no solo incidían sobre la temática a trabajar, sobre sus metodologías y marcos teóricos, sino que amenazaban el funcionamiento mismo de las instituciones y de sus integrantes.

La migración de centros de trabajo y de investigación ha sido una realidad constante en la última década en esta región.

Esta inestabilidad, afectó la continuidad de muchos trabajos, y agravó la de por sí débil comunicación que existe tanto entre -- instituciones como entre intelectuales. Problema que se agrava en centros ubicados en provincia, o en países pequeños.

La división entre temáticas, deriva de la fragmentación entre áreas del conocimiento, plantea otras barreras y es así como los avances hechos en investigación referida al desarrollo urbano y regional no se relacionan con otros campos como la historia, las ciencias políticas, la antropología, etc. En estas últimas áreas las restricciones son aún mayores, en algunas de ellas como en historia, el interés es menor y por lo tanto los recursos que se dedican a su estudio son también menores.

Existe una gran desigualdad en la asignación de recursos entre campos y temas, entre países y regiones, entre grupos e instituciones,

Se siente la necesidad de que organizaciones internacionales intervengan, con el fin de dotar al menos de canales de comunicación y de la opción de una posible coordinación al trabajo que de manera desigual y muchas veces aisladas se hace sobre investigación en América Latina.

Para completar esta visión global es necesario decir que la comunicación no solamente se refiere al intercambio de comunicación, sino también a su diseminación amplia por otros sectores de la población.

Por último no está demás señalar otro lenguaje importante de comunicación; el que se refiere al lenguaje utilizado entre los investigadores e intelectuales de América Latina. Resultado del mismo aislamiento de la monopolización de recursos y de otros factores, los textos que leemos en publicaciones, ponencias, etc., muchas veces resulta oscuro e inaccesible, particularmente si pensamos que serán leídos por distintos sectores de la población.

Respecto a la educación para la planeación, la compilación -

de material y bibliografía realizada para este trabajo da acceso a una cantidad importante de información, trabajos, opiniones, de documentos que presuponen intereses y reflexión en la materia. Sin embargo, la existencia de líneas de investigación propiamente dichas, con metodologías que correspondan a trabajos que pretendan generar más conocimiento en el campo de la educación para la planeación, parecen ser la excepción de la regla.

La dificultad principal a la que se enfrenta la investigación educativa en el campo de la planeación es la ausencia de un cuerpo coherente de teoría urbana.

La importancia creciente de las ciencias sociales que en este campo ha provocado una conceptualización más compleja del fenómeno urbano y del proceso de urbanización que las concepciones tradicionales que los planificadores empleaban.

Los términos funcionalistas en que se veía a la ciudad y -- las metáforas orgánicas que se utilizaban para definirla, eran compatibles con la interacción existente entre los aspectos sociales y su expresión física que se interpretaban en términos determinísticos.

La influencia de las ciencias sociales se enfrentó a estas -- concepciones superficiales describiendo la ciudad y el proceso de urbanización como un proceso complejo, dinámico, históricamente -- definido, producto de las fuerzas sociales y de las estructuras -- institucionales.

Ante la ausencia de una teoría apropiada no puede darse un -- modelo de planificación que pueda ser usado como base en la estructura de un plan educativo.

Por ésta razón los planes de estudio en este campo continúan

siendo preponderantemente técnicos situando a las ciencias sociales en un nivel secundario. Así como el planificador no se concibe como un agente de cambio sino como un diseñador o un experto en cálculos cuantitativos.

Si agregamos a este panorama el problema tradicional de la fragmentación del conocimiento, la concepción disciplinaria, la falta de flexibilidad en los planes de estudio establecidos, el status de los grupos académicos, etc., podemos imaginar el ambiente que existe en términos humanos para la realización de investigación educativa en este campo.

Actualmente en las distintas escuelas de planeación, tanto a nivel Licenciatura como de Posgrado, es difícil encontrar similitud en sus programas de estudio.

La discusión del generalista contra el especialista continúa. Asimismo, la discusión sobre el proceso de planificación también continúa de la misma manera que la del arquitecto-planificador contra el planificador-sociólogo o economista. Planificación estructural y planeación colectiva parecen estarse abandonando antes de haber madurado como materias de estudio. Lo nuevo ahora es la planeación orientada a acciones y las escuelas deben atender la nueva corriente.

En el país, los cursos en planeación se ofrecen en facultades de ciencias sociales, así como en instituciones técnicas, la primera como combinaciones de cursos en geografía, sociología, antropología, etc., generalmente sin orientación práctica.

Los cursos ofrecidos en las instituciones técnicas incluyen programas cuyos objetivos son los de formar arquitectos, ingenieros o topógrafos.

Considerando las deficiencias de los programas actuales en materia de planeación, es imprescindible elaborar alternativas que sirvan de pauta a posibles replanteos.

**La Planeación como práctica**, es una combinación de actividades ejecutadas por un número de profesionales que cubre un sector de la actividad total. Estos profesionales implicados con la planeación y parcialmente fuera de ella.

**La Planeación como conocimiento**, es de la misma manera, la suma de contribuciones de distintas disciplinas. Pero mientras que la práctica de la planeación está completamente cubierta por un equipo de distintos profesionales, el conocimiento en planeación no parece quedar cubierto por las distintas disciplinas educativas.

Esta situación plantea varios interrogantes:

- La diferenciación entre sectores y disciplinas en el campo de la planeación es una etapa temporal en el desarrollo hacia un campo de la planeación autónomo y coherente.
- O se trata de una etapa permanente que debe ser levemente ajustada.
- ¿Cuál es el conocimiento que no es cubierto por las disciplinas existentes ?
- En éste campo lo suficientemente substancial y poderoso para convertirse en una nueva disciplina.

**Qué debe saber el planificador:**

¿Cuál es el ámbito de un plan de estudios en planeación urbana ?

Para contestar ésta pregunta es necesario observar la práctica?

Si, la planeación es una disciplina, y por lo tanto una profesión indudablemente existe una actividad. ¿Cuál es la característica de ésta actividad y qué debe requerirse de la persona incorporada a ésta actividad ?

La planeación urbana es un fenómeno social enraizado en la tradición racional y burocrática de la sociedad occidental.

Esto implica que nuestros planificadores deberían entender los supuestos ideológicos de la planeación, su desarrollo histórico, sus posibilidades y limitaciones como una medida de cambio social.

La planeación urbana es política.

Significa que los planificadores deben entender las reglas y los hábitos de la vida política, el proceso de decisión política y los procedimientos para cooperación entre políticos, profesionales y otros ciudadanos involucrados.

La planeación urbana tiene como meta integrarse a un proceso de democratización.

Los planificadores deben entender a la sociedad, su historia, sus relaciones y sus funciones.

La planeación urbana es el balance de intereses, de deseos y recursos en el corto, mediano y largo plazo.

Esto implica que los planificadores tienen que ser capaces de analizar conflictos de interés, traducir en programas y propuestas. Para esto es esencial manejar métodos de diseño, balance y evaluación dentro de diferentes horizontes de tiempo.

Los problemas de planeación son interdisciplinarios.

Significa que los problemas urbanos se han convertido en campo de investigación y práctica de profesionales de distintas áreas.

La planeación urbana es un proceso administrativo y legal.

Es necesario, por lo tanto tener conocimiento sobre administración y legislación en la materia.

Las incertidumbres asociadas con la educación para la planeación son básicamente debidas a las incertidumbres de la planeación como una profesión.

Por otra parte el desarrollo de la profesión de planificador es afectada por el tipo de educación que se imparte. Por lo tanto, obviamente la educación para la planeación no puede ser diseñada de acuerdo a la demanda actual solamente, y deben considerarse posibles y deseables cambios para el futuro de la profesión.

Considerando la vaguedad actual de la práctica de la planeación debemos permitir que la educación busque su papel por un largo tiempo. En ésta situación la posibilidad de que se presenten alternativas diferentes en educación es preferible. Esto significa que los diferentes modelos educativos deben probarse, así como otras alternativas.

Esperamos que el futuro permita la transferencia de un entrenamiento espacial con objetivos sociales y económicos, hacia una planeación social con medidas económicas y físico-espaciales.

El entrenamiento de los planificadores en el nivel académico debe ser extenso, y debe incluir la comprensión de los procesos sociales del medio ambiente natural y tecnológico, así como una habilidad de planeación práctica.

Por último la urgencia de una reconsideración desde la planeación educativa dirigida a racionalizar los actuales esfuerzos formativos de personal calificado, sólo ha sido captada parcialmente por algunas instituciones, grupos e individuos, pero está lejos de constituir un plan educacional global tendiente a formar los cuadros profesionales calificados que se requieren para resolver oportunamente ciertas cuestiones claves en el nivel específico de la planeación urbana y regional, de las que daremos como ejemplos:

- La adecuación de la administración pública a las necesidades que plantea el desarrollo urbano.
- La necesidad de conferir a la tierra urbana su función social captando la plusvalía que la acción comunitaria genera para aplicarla al financiamiento del desarrollo urbano.
- La generación de una participación ciudadana real, sin la cual la planeación urbana encontraría barreras para la implementación de acciones.
- La consolidación de un marco jurídico que en forma coherente y estructural regule las acciones públicas y privadas que afectan al proceso de urbanización.
- La necesidad de desarrollar tecnologías propias, nacidas de necesidades locales y adaptadas a las condiciones sociales-económicas.
- En síntesis contar con los programas educativos que se requieren para elevar tanto la conciencia como la capacidad necesaria para la planeación del desarrollo urbano a nivel nacional, estatal y municipal hasta el nivel local.

Es necesario destacar que la actual crisis económica por la que atraviesa el país tenga fuerte impacto en la relación educación-



planeación urbana, ya que al parecer esta materia no será prioritaria en la presente administración, generando con ello un estancamiento, el cual no permitirá que se lleve a cabo una planeación - - sistemática como en otros países.

**GLOSARIO DE TERMINOS PARA EL PROCESO DE  
PLANEACION URBANA**

## ADMINISTRACION URBANA

Conjunto de disposiciones legales; de instituciones, organismos mecanismos y acciones que tienen como fin gobernar o regir las diversas actividades realizadas cotidiana o eventualmente en el medio urbano; especialmente las relacionadas con los objetos de servicio público del Estado.

## ANALISIS URBANO

Conjunto de actividades ordenadas sistemáticamente que tienen por objeto conocer el funcionamiento de la estructura urbana -- tanto en lo relativo a los aspectos físicos como a los económicos y sociales. Este análisis procura, sucesiva e interativamente, -- obtener explicaciones del fenómeno urbano de tipo global, sectorial y territorial.

## AREA DE EXPULSION POBLACIONAL

Extensión territorial integrada por localidades de uno o varios municipios o estados, que por sus condiciones socioeconómicas no ofrecen situaciones favorables para retener a su población.

## AREA URBANA

Es la ciudad propiamente dicha, definida desde todos los -- puntos de vista - geográfico, demográfico, social, económico, etc. -- excepto el político o administrativo. En otras palabras, área urbana es el área habitada o urbanizada, es decir, la ciudad misma -- más el área contigua edificada, con usos del suelo de naturaleza no agrícola y que, partiendo de un núcleo central, presenta continuidad física en todas direcciones hasta ser interrumpida en forma no-

toria, por terrenos de uso no urbano como bosques, sembradíos o cuerpos de agua.

#### ASENTAMIENTO HUMANO

Por asentamiento humano se entenderá la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área física localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

#### CALIDAD DE VIDA

Son aquellos aspectos que se refieren a las condiciones generales de vida individual y colectiva: vivienda, salud, educación, cultura, esparcimiento, alimentación; etc. El concepto se refiere, -- principalmente, a los aspectos del bienestar social que pueden ser -- instrumentados mediante el desarrollo de la infraestructura y del -- equipamiento de los centros de población, es decir, de los soportes -- materiales del bienestar.

El concepto "calidad de la vida", utilizado originalmente -- por los países capitalistas desarrollados, fue adoptado y difundido -- por las Naciones Unidas. La calidad de la vida no es índice uniforme de validez general, sólo tiene vigencia en un contexto social y -- en un momento histórico determinado.

#### CATEGORIA POLITICA DE LAS LOCALIDADES

Puede considerarse como: El rango que el pueblo o el gobierno no asigna a una localidad conforme a su importancia en la integración territorial de su país tradicionalmente era la costumbre la -- que establecía la categoría política de la mayoría de las localidades --

des del país. En la actualidad existe, en cada entidad federativa, una Ley que fija las categorías políticas y administrativas de los diferentes poblados del Estado.

El cambio de categoría política de una localidad queda sujeta a la decisión del poder legislativo de cada entidad federativa -- por iniciativa de los habitantes de la localidad, del presidente municipal o del mismo gobernador.

### **CENTRALIZACION**

Fenómeno que puede ser originado por diferentes causas; de ahí la dificultad para encontrar una definición que englobe todos -- los factores que pueden generarlo.

Desde un punto de vista administrativo y político, la centralización concentra la toma de decisiones en un número reducido -- de personas e instituciones. La centralización es producto de determinadas formas de organización económica, social y política.

Otras definiciones de centralización, que abarcan otros aspectos, son las siguientes; el efecto de la tendencia de los humanos a confluir a determinadas localizaciones para satisfacer intereses comunes específicos, como trabajo, recreación, actividades económicas, educación, o bien, satisfacer sus necesidades o llevar a -- cabo determinadas funciones sociales o económicas.

### **CENTROS DE POBLACION**

Áreas Urbanas ocupadas por los usuarios necesarios para su vida normal; las que se reservan a su expansión futura; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las --

que, por resolución de la autoridad competente, se dediquen a la fun  
dación de los mismos.

Desde el punto de vista conceptual, la estructura de los cen-  
tros de población se caracteriza por cuatro elementos relacionados en  
tre sí; las actividades que realiza la población; los espacios adopta  
dos para alojar esas actividades (viviendas, industrias, parques); --  
las comunicaciones de personas, bienes e información y las redes por-  
las cuales circulan (calles, vías de ferrocarril, ductos de agua y --  
líneas de electricidad). Existe una relación mutua y dinámica en-  
tre estos cuatro elementos.

## CIUDAD

Espacio geográfico transformado por el hombre mediante la rea  
lización de un conjunto de construcciones con carácter de continuidad  
y contigüidad. Espacio ocupado por una población relativamente --  
grande, permanente y socialmente heterogénea, en el que se dan funcio  
nes de residencia, gobierno, transformación, e intercambio, con un --  
grado de equipamiento de servicios, que asegura las condiciones de la  
vida humana. La ciudad es el lugar geográfico donde se manifiestan,  
en forma concentrada las realidades sociales, económicas, políticas y  
demográficas de un territorio.

## COMUNIDAD

Puede decirse que es una unidad social con estructura, organi  
zación y funciones propias dentro de un contexto territorial determi-  
nado.

Su población se encuentra dividida en estratos o capas socia-  
les de acuerdo con su ubicación en las actividades o funciones del --  
conjunto de la organización social. Representa una entidad históri  
ca, social, con conciencia e intereses comunes, normas de conducta e  
instalaciones que facilitan las acciones entre sus miembros, sin em-  
bargo, no hay unanimidad de criterios en su definición.

## CONURBACION

El fenómeno de la conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una entidad geográfica, económica y social; debe ser formalmente reconocida mediante declaratoria. Si los centros de población se localizan dentro de los límites de un estado, compete al ejecutivo local expedir dicha declaratoria y mandarla publicar en el periódico oficial correspondiente. Si se localizan en más de una entidad la declaratoria compete al Ejecutivo Federal y la publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación.

## CRECIMIENTO URBANO

Expansión geográfica-espacial y/o demográfica de la ciudad, ya sea por extensión física territorial del tejido urbano, por incremento en las densidades de construcción y población o como generalmente sucede, por ambos aspectos.

Esta expansión puede darse en forma espontánea o en forma planificada.

## DECLARATORIA

Es el acto administrativo mediante el cual se determinan las áreas y predios que serán utilizados en la ordenación y regulación de centros de población o zonas conurbadas, señalando la provisión de Tierras, usos, reservas y destinos, de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación.

## DEMOGRAFIA

Es la disciplina que trata del estudio cuantitativo diferencial de la población humana y la dinámica de su crecimiento, involu-

crando todas aquellas variables que intervienen en el proceso y que lo determinan, como son: natalidad, mortalidad, inmigración, fecundidad, reproducción, estructura por edades, movilidad etc.

## DESARROLLO

Este concepto puede ser analizado de manera diferente según la disciplina de que se trate; así existe un desarrollo biológico, económico, social, etc.

Las ciencias sociales suelen distinguir el desarrollo y el crecimiento; se habla de crecimiento cuando se producen cambios meramente cuantitativos, mientras que el desarrollo implica cambios necesariamente cualitativos.

Una definición de desarrollo puede ser la siguiente:

El desarrollo es un todo; es un proceso cultural, integral, rico en valores; abarca el medio ambiente natural, las relaciones sociales, la educación, la producción, el consumo y el bienestar. La diversidad de las formas de desarrollo responde a la especificidad de las situaciones culturales; no existe una fórmula universal. El desarrollo es endógeno; brota de las entrañas de cada sociedad, al definir soberanamente la visión de su futuro en cooperación con sociedades que comparten sus problemas y aspiraciones.

## DESARROLLO URBANO

Es el proceso de adecuación y ordenamiento, a través de la planeación del medio urbano, en sus aspectos físicos, económicos y sociales; implica además de la expansión física y demográfica, el incremento de las actividades productivas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y el mejoramiento del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condi



ciones de funcionamiento.

El desarrollo urbano persigue el equilibrio entre los aspectos físicos, económicos y sociales siendo diferente del crecimiento-parcial de algunos de éstos que en ocasiones es interpretado como desarrollo. El desarrollo urbano debe ser concebido en forma integral con el desarrollo regional o territorial, ya que difícilmente se da en forma independiente.

#### DISEÑO URBANO

Proceso técnico-artístico integrado a la planeación urbana - que tiene como objetivo el ordenamiento del espacio urbano en todas las escalas, de macro a micro, en respuesta a la necesidad de adecuar éste a la realidad psicosocial, física, económica e histórica de la localidad de que se trate.

#### ECOLOGIA

Es la ciencia que estudia las interacciones de los organismos vivos y su ambiente.

#### ECOLOGIA URBANA

Estudio científico de las relaciones biológicas, culturales y económicas entre el hombre y el medio ambiente urbano, que se establecen en función de las características particulares del mismo y de las transformaciones que el hombre ejerce a través de la urbanización.

## ECONOMIA URBANA

Existen diversas definiciones según la escuela a la que el autor pertenezca. Una definición, entre otras, la entiende como la rama de la economía que estudia las características económicas urbanas en toda la complejidad de actividades que abarca desde la dinámica económica del uso del suelo, las estructuras urbanas y la economía familiar; así como su dinámica propia y su relación regional y nacional. Comprende el estudio de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios en relación con los costos del funcionamiento urbano, sus interacciones y sus implicaciones económicas sociales y ambientales.

## ECOPLAN

Es un instrumento operativo de la planeación ecológica orientado al desarrollo de los asentamientos humanos a nivel local, regional y estatal.

## EMERGENCIAS URBANAS

Son todas las acciones encaminadas a prevenir las causas de un desastre antes que éste se produzca a fin de evitarlo o mitigarlo.

## EQUIPAMIENTO URBANO

Conjunto de edificios y espacios, predominantemente de uso público, en los que se realizan actividades complementarias a las de la habitación y trabajo, o bien, en los que proporcionan a la población servicios de bienestar social y de apoyo a las actividades económicas.

En función de las actividades o servicios específicos a que-

corresponden se clasifican en equipamiento para la salud; educación; comercialización y abasto; cultura, recreación y deporte; administración, seguridad y servicios públicos.

#### **GRADO DE URBANIZACION**

Se define por la proporción de la población total que habita en localidades clasificadas como urbanas.

Este índice se acepta para realizar comparaciones generales del fenómeno en distintas unidades geográficas; nacionales, regionales, estatales y municipales, aunque es de alcance limitado porque no toma en cuenta las diferencias en el tamaño de ciudades.

#### **HACINAMIENTO**

Cantidad de personas que habitan una vivienda por encima de la capacidad de éste; se suele expresar en porcentajes de la población total o de las viviendas totales.

#### **INFRAESTRUCTURA URBANA**

Conjunto de obras que constituyen los soportes del funcionamiento de las ciudades y que hacen posible el uso urbano del suelo: accesibilidad, saneamiento, encauzamiento, distribución de aguas y energía, comunicación, etc.

Este es, el conjunto de redes básicas de conducción y distribución: vialidad, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, gas y teléfono, entre otras, que hacen viable la movilidad de personas, abastos y carga en general, la dotación de básicos, la conducción de aguas y la evacuación de los desechos urbanos.

**LIMITE URBANO**

Línea que marca el borde o fin de un área urbana, o bien, que ha sido establecida legalmente como límite de la expansión urbana de una ciudad determinada.

**LOCALIDAD**

Es todo lugar poblado: ciudad, pueblo, hacienda, rancho, etc. que tenga un nombre, una categoría política, ya sea por ley o costumbre.

**MACROCEFALIA URBANA**

Tamaño excesivo y desproporcionado, en cuanto a población y actividades socioeconómicas, que manifiestan una o unas pocas ciudades de un país o territorio determinado, en relación con las restantes ciudades de dicho territorio o país.

La macrocefalia se produce, generalmente, en función de la concentración de actividades económicas, administrativas y de servicio.

**MEDIO AMBIENTE**

Conjunto del sistema externo físico y biológico en el que viven el hombre y otros organismos.

Es la suma de todas las fuerzas o influencias externas que afectan a un organismo. En otras palabras es todo lo que nos rodea.

## **NORMAS DE EQUIPAMIENTO URBANO**

Patrón de dosificación de servicios urbanos integrados en base a la praxis del urbanismo y con el propósito de alcanzar niveles-óptimos de eficiencia, en función de las demandas o necesidades reales de la población.

## **ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO**

Es la acción de sujetar a planes la distribución de la población en el territorio atendiendo a la localización del equipamiento- e infraestructura económica y social, en relación a las necesidades- de equilibrio general que la política en cuestión determine.

La planeación urbana, como instrumento de la ordenación es - una institución jurídica que se integra sectorialmente con los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo urbano y los de centro de población,

## **PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD**

Es la actividad organizada, racional y conciente, por parte- de un determinado grupo social, con el objeto de expresar iniciativa necesidad o demanda de defender intereses y valores comunes, de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos y de influir, directa o indirectamente, en la toma de decisiones para mejorar la calidad de vida de la comunidad.

## **PLAN**

Es el conjunto coordinado de metas, directrices, acciones y disposiciones que relacionadas con las estrategias y tácticas requeridas para el desarrollo de un determinado modelo económico-social,-

instrumenta un proceso para alcanzar objetivos predeterminados, El plan es un proceso dinámico, que requiere de la interacción entre -- los sectores considerados en él; así como de la coherencia y coordinación interinstitucional.

Los planes varían en su alcance temporal, es decir, en lo -- que se ha dado en llamar horizonte de planeación.

#### **PLAN DIRECTOR**

Plan maestro o plan de desarrollo urbano de centros de población ( PDUCP ) que se orienta el ordenamiento, a mediano y largo plazo, de un determinado centro de población dentro de su contexto regional. Uno de sus fines primordiales es definir y regular racionalmente el uso del suelo, por lo que debe ser complementado con las disposiciones legales que lo permitan.

#### **PLAN ESTATAL DE DESARROLLO URBANO**

Es un proceso continuo de planeación que relaciona los objetivos estatales de desarrollo urbano con los del Plan Nacional de -- Desarrollo y con otros objetivos sectoriales. Con base en el análisis permanente de la situación local, plantea un conjunto de políticas, metas, instrumentos y programas de acción que tienden a traducir en la estrategia estatal, los planteamientos del Plan Nacional -- de Desarrollo Urbano.

#### **PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO**

Es un proceso continuo de planeación que incorpora los objetivos nacionales y estatales del desarrollo urbano, y que los concretiza en políticas, instrumentos y acciones que, a nivel local, -- tiendan a reforzar los objetivos mencionados y a lograr un desarrollo

equilibrado de sus centros de población.

#### **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO**

Es un proceso continuo de planeación que relaciona en un sistema articulado, los objetivos nacionales y sectoriales en el análisis permanente de la situación de los asentamientos humanos y que -- plantea un conjunto interrelacionado y complementario de objetivos, -- políticas, metas, instrumentos y programas de acción.

#### **PLAN PARCIAL**

Plan de desarrollo urbano limitado a un área o sector que -- forma o va a formar parte de un determinado centro de población.

Los planes parciales se entienden integrados a un plan director o regulador y por lo tanto deben ser congruentes con los objetivos, políticas, estrategias y programas propuestos en él.

#### **PLAN REGULADOR URBANO**

Plan de ordenación detallado, a corto y mediano plazo, que -- prevé y reglamenta la urbanización, mejoramiento y regeneración de -- áreas urbanas o por urbanizar a corto plazo; consta de un plan urbano global bastante preciso y una serie de planes parciales detallados para zonas o áreas específicas.

#### **PLAN SECTORIAL**

Plan circunscrito a un sector o aspecto específico de la actividad social o económica; agricultura, industria, turismo, educación, salud, comunicaciones, asentamientos humanos, etc.

## PLANEACION

La planeación puede ser definida como una actividad que pretende: precisar objetivos coherentes y prioridad al desarrollo económico y social; determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos; poner efectivamente en ejecución dichos medios con vistas a la realización de los objetivos apuntados.

Es el proceso sistemático de elaboración de un plan. Dicha actividad humana consiste en organizar o diseñar en un esquema global coherente y congruente, el conjunto de acciones requeridas para alcanzar un objetivo que se sitúa en el futuro. La definición del objetivo mismo forma parte de ella.

En virtud de las discrepancias naturales entre lo previsto y lo acaecido, la planeación no debe verse como un proceso que llega a su fin con anterioridad a la realización material del plan, sino como un proceso dinámico de monitoreo de resultados, evaluación y retificación. La planeación, como actividad, varía en el periodo temporal futuro que pretende abarcar, de tal manera que se habla de planeación a corto, mediano y largo plazo. Asimismo, varía según el sector y la escala territorial a la que se aplica, a veces se utilizan los términos planificación o planteamiento como sinónimos de planeación.

## SOCIOLOGIA URBANA

Rama especializada de la sociología general que estudia las características de los fenómenos socioculturales que se dan en el medio urbano en razón de los comportamientos, organización, convivencia y relación social.

## URBANISMO

Puede entenderse por urbanismo a la disciplina que se encarga de la organización del medio físico para la vida de los hombres y



de las sociedades que forman; de la organización de estas sociedades, localizadas en el territorio y en el espacio nacional geográfico; de la repartición de los grupos humanos, según diferencias cuantitativas y cualitativas y de sus actividades culturales y materiales.

Le Corbusier dice: " El urbanismo es la ordenación de los lugares y de los locales diversos que deben abrigar el desarrollo de la vida material, sentimental y espiritual en todas sus manifestaciones, individuales y colectivas. Abarca tanto las aglomeraciones urbanas como los agrupamientos rurales. El urbanismo ya no puede estar sometido exclusivamente a las reglas de un esteticismo gratuito. H.Lefebvre, comenta sobre el urbanismo lo siguiente: Cuando los problemas de conjunto han surgido, bajo el nombre de urbanismo se los ha subordinado a la organización general de la industria, la ciudad se subordina a la empresa industrial, utiliza la planeación como engranaje, se vuelve dispositivo material para organizar la producción, para controlar la vida cotidiana de los productores. Lo urbano supone una teoría integral de la ciudad, de la sociedad urbana que utilice tanto recursos de la ciencia como del arte.

#### URBANIZACION ( PROCESO DE )

Hay diferentes definiciones del proceso de urbanización de acuerdo al enfoque con que se analice el concepto. Las definiciones existentes han surgido de diversas escuelas del pensamiento. Los funcionalistas o estructura-funcionalistas toman en cuenta en sus definiciones las manifestaciones más visibles de los fenómenos sociales, sin llegar a comprender sus características más esenciales; por otra parte, corresponden a teorías elaboradas en sociedades desarrolladas, particularmente en los Estados Unidos. Entre estas escuelas, la definición más importante es la demográfica-ecología de Eldridge, siendo también la más conocida y tradicionalmente utilizada. Define el proceso de urbanización de la siguiente manera.

" Como un proceso de concentración de la población a través de la multiplicación de los puntos de concentración y el incremento en el tamaño de la concentración individual ". A este punto de vista se le ha agregado que es un proceso de concentración de la población en virtud del cual aumenta la proporción de población urbana, en relación a la total de un territorio.

Otras definiciones han surgido de la escuela histórico-estructuralista, entre las cuales se encuentra la de Anibal Quijano:

" El proceso actual de urbanización en Latinoamérica consiste en la expansión y la modificación de los sectores urbanos ya existentes en la sociedad como consecuencia de lo cual tienden a alterarse las relaciones urbano-rurales dentro de ella, condicionando y estimulando cambios correspondientes en los propios sectores rurales. Estas tendencias no se producen sólo en el orden ecológico-demográfico, sino en cada uno de los varios órdenes institucionales en que -- puede ser analizada la estructura total de la sociedad; económico, - ecológico, demográfico, social, cultural y político. Se trata de un fenómeno multidimensional que es una de las expresiones mayores - del proceso general de cambio de nuestras sociedades ".

## BIBLIOGRAFIA

## B I B L I O G R A F I A

- ALLEN, J.S. The education for the planner.  
Journal of the Town planning Institute. JTPI. Vol. XXXIV, pp. 475.
- BANAMEX México Social, 1985 s/f/b/
- BEER, S. Decisión y Control, 1975
- CASTELLS, M. Crisis Urbana y Cambio Social.  
ED. Siglo XXXVI, 1981
- CEMA-UNAM Información básica para ejercicios docentes en planificación regional y urbana. UAM. 1977, 2 Vols.
- COHEN, B. Planeación y Educación. Newsletter DUSP. 1983 pp. 489
- CHADWICK, G. A System view of planning: 1982  
s/f/b
- DYCKMAN, J. "What makes planners plan" Journal A.I.P. Vol. 27. 1971
- FALUDI, A. Lecturas en planeación teórica.  
Pergamon Press. 1973.
- FORRESTER, J.W. Dinámicas Urbanas. UCAP. 1969

- GARZA, GUSTAVO Las Políticas Urbano Regionales en México: 1900-1985  
 Ponencia, El Colegio de México, 1986  
 s/f/b/
- GANS, H. "From Urbaning to Policy Planning".  
 Institute of Planner. Vol. 36.  
 Jul. 1972
- GIROUX, A.G. Ideología, Cultura y los Procesos - de Educación. Universidad de Temple.  
 1981. 425. pp.
- GOODMAN, P. Comunidades. Eb. Vintage 1969.  
 s/f/b/
- HABERMAS, J. Teoría y Praxis. 1963 s/f/b/  
Dialéctica y Sociología, 1965 s/f/b/  
Hacia una Sociedad Racional. 1970  
 s/f/b/
- JAMAL. I. "The Planning Mentality". Conferencia  
 Internacional sobre Educación para la  
 Planeación. POZNAH, Polonia 1978.
- KAIN, H. "Rempant Schizophrenia" Journal of the  
 American Institute of Planners Vol.36  
 Jul. 1970
- KELLER, S. El vecindario urbano. Siglo XXI.1975  
 s/f/b/
- KEYES, L.C. "Limitations of Advocacy Planning"  
 Journal A.I.P. May 1979
- LASCH, C. Heaven in a Heartless World. N.Y.  
 1977. Basic Books, PCV

- MATUS, Carlos El enfoque de planificación estratégica. CENDES, Universidad Central - de Venezuela, 1982. 571. pp.
- NICKLAS, L. Política Planning, 1979 s/f/b/
- OZBEKHAN, H. Teoría General de Planificación OECD, 1969. s/f/b/
- PERLOF, H. "Educación for Planning": City, State and Regional: Journal Hopkins Press Baltimore. 1987.
- PORTER, L. Urbanismo: Práctica y Docencia. Tesis de grado, UNAM. Des. 1975
- PUIGGROS, A. Imperialismo y Educación en América Latina, Ed. Nueva Imagen. México 1980.
- QUIJANO, ANIBAL La Urbanización de la Sociedad en Latinoamérica, Revista Mexicana de Sociología Vol. XXIX No. 4.
- SAHOP Censo de Recursos Humanos-Comisión de Capacitación. 1982 s/f/b/
- SCHON, D. "Beyond the Stable State". W.W. Norton, N.Y. 1971
- SIAP Correo Informativo, Vol. IV. Números 3-4, 1979. pág. 16.
- STRETTON, H. Planeación Urbana en Ciudades ricas y pobres. Oxford V. Press. 1978.

UNIKEL, CHAPETO, GARZA

El Desarrollo Urbano de México  
Diagnóstico e implicaciones fu-  
turas, México, El Colegio de -  
México. 1976. s/f/b/

VAN GUSTEREN, H.

Constructin a City in Speech;  
planning as Political Theory,  
Wiley 1976.

VARIOS AUTORES.

Implementación de Programas edu-  
cativos en planificación en el  
tercer mundo, ONU. 1978. s/f/b/

WATERSON, A.

Planificación del Desarrollo  
Ed. FCE. 1965, pp. 384 s/f/b/

YERO, L.

El enfoque de planificación estrá-  
tégica. CENDES, 1982, Mimeo.