

00182
2
zej

Estado, Municipio y Desarrollo Urbano Regional
(Análisis comparativo, México y Puerto Rico)

Que postula:

Oriando De La Rosa Tirado

Para obtener el grado de Doctor en Urbanismo
en la División de Posgrado de la Facultad de Arquitectura de la
Universidad Nacional Autónoma de México

FALLA DE ORIGEN

Ciudad Universitaria, México D. F.

15 de febrero de 1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

***Dedico este trabajo a Sandra,
mi esposa, mi amiga,
mi amor.***

Agradecimientos

El perfil emocional y cognoscitivo de un ser humano es delineado por infinidad de vivencias producto de su tránsito o peregrinar espacio-temporal por la vida y las coincidencias con personas de extraordinaria naturaleza, seres poseedores de una visión y sensibilidad espiritual que escapa en múltiples ocasiones a nuestro entendimiento. Considero propicia la ocasión para agradecer a Oscar Rodríguez, Concepción Torres y Eileen Rodríguez todo su apoyo, comprensión y amor a este servidor y su gran proyecto hoy hecho realidad, ustedes representan más que un modelo de vida son una bendición para mí.

De igual manera poseo una profunda deuda de gratitud con la Cancillería de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y su programa de becas internacionales. Particularmente reconozco la promisoría visión de futuro que este país ha desarrollado y su incuestionable compromiso con la investigación y el conocimiento. No puedo pasar por alto las atenciones, solidaridad y amistad de mexicanos como Javier Delgado, Jorge Legorreta y Luis Farina, a quienes agradezco tantas muestras de estímulo.

En adición deseo destacar, la seriedad, compromiso e integridad en la dirección de esta investigación brindados en México por el Arquitecto Xavier Cortés Rocha y el Doctor Fernando Green. Particularmente al Doctor Green, agradezco la oportunidad que tuvo a bien concederme para realizar este programa doctoral en el Posgrado de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México. De similar forma gracias a los economistas Santos Negrón, José Joaquín Villamil, Oscar Rodríguez, Reynaldo Alegría, Luis García Pelatti, Luisa García Pelatti y al Arquitecto Luis Flores. A ustedes mis respetos por sus atinados comentarios que tanto enriquecieron esta obra, particularmente a Santos y Oscar por su ingente aportación en la fase de edición; al igual que a Annette Domenech por las pruebas de lectura y múltiples correcciones efectuadas al escrito.

Finalmente, este trabajo lo debo a mi esposa Sandra, su firmeza, confianza y amor constituyeron el soporte emocional para emprender y llevar a buen término semejante empresa. *Alumbrar un camino lo hace cualquiera, iluminarlo sólo unos pocos.*

**"Los que sembraron con lágrimas,
con regocijo segarán.
Irán andando
y
llorando el que lleva
la semilla; más volverá a venir
con regocijo, trayendo sus
gavillas".**

Salmo 126: 5-6

Contenido

Primera Sección:	
Acercamiento Macro-Conceptual al Objeto de Estudio	1
• El Aparato Municipal Como Catalítico	2
• Deducción o Inducción	4
Segunda Sección:	
El Contexto Reflexivo:	
Ciudad, Globalidad y Dependencia	6
• Algunos Cambios Estructurales	11
• Predominio de la Dinámica Urbana	15
• Obstáculos Estructurales Para la Planificación en América Latina	19
Tercera Sección:	
El Contexto Reflexivo:	
Paradigmas, Empleo y Actividad Económica	22
• Normativismo Discursivo o Planificación Normativa	25
• Teorías, Mitos y Realidades en Planificación:	27
Modelo Formal Comprensivo Racional	28
Modelo Incremental	29
Planificación Social o Abocada	30
Planificación Apolítica	32
Planificación Crítico Teórica	36
Planificación Estratégica	38
Aplicaciones de la Planificación Estratégica al Sector Público	39
El Modelo de Políticas de Harvard	40
Sistema de Planificación Estratégica	41
Administración de Grupos de Interés o Expuestos	42

Advertencia Respecto a los Modelos de Complacencia (Content Model)	43
Modelo de Carpeta o Cartera (Portfolio Models)	43
Análisis Competitivo	44
Administración de Decisiones Estratégicas	45
Algunos Comentarios	46
• Discusión Económica	49
• Cuadro 3.0 Distribución Sectorial del Empleo Para el Área Metropolitana de San Juan 1986	*
• Cuadro 3.1 Distribución Sectorial del Empleo Para el Área Metropolitana de San Juan 1990	*
• Cuadro 3.2 Distribución Sectorial del Empleo Para el Área Metropolitana de la Ciudad de México 1980	*
• Cuadro 3.3 Distribución Sectorial del Empleo Para el Área Metropolitana de la Ciudad de México 1990	*
• Hallazgos	51
• La Nueva Economía Supersimbólica	54
• Los Estados Unidos Mexicanos y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico en el Contexto Iberoamericano (Análisis Global de Indicadores Económicos)	59
Cuarta Sección: Planificación y Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	60
• Consideraciones Generales	61
• Marco Legal de los Procesos de Planificación del Territorio de México	63
• El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978	65

Nivel Normativo	67
Nivel Estratégico	70
Nivel de Correspondencia Sectorial	73
Nivel de Instrumentalidades Jurídicas	74
Algunos Comentarios	74
• La Comisión de Conurbación de la Región Centro	75
• Planificación de la Ciudad de México	76
• Patrón Evolutivo del Tejido	80
• Estructura Urbana	82
• Perfil de la Zona Metropolitana	83
• Planificación Durante la Década de 1980	84
Algunos Comentarios	87
• Planificación del Estado de México	91
• La Reforma Municipal	93
• Programa de las 100 Ciudades	96
• Algunos Comentarios Sobre el Tratado de Libre Comercio	101
Tendencias Mundiales	101
Liberalización Comercial y Diversificación de Mercados	102
Paliativo o Leviatán	103
La Incertidumbre Social	105
• Síntesis de la Sección	108
• Instrumentos de Ordenación Territorial y su Jerarquía	112
• Conclusiones	113
México a Nivel Nacional	113
Ciudad de México a Nivel Federal (Capital)	114

Quinta Sección:	
Planificación y Desarrollo de la Región Metropolitana de San Juan, Puerto Rico	117
• Marco Legal de los Procesos de Planificación del Territorio de Puerto Rico	119
Condición Política y Génesis de La Junta de Planificación de Puerto Rico	120
Planificación Fiscal	125
• Plan Regional del Area Metropolitana de San Juan 1956-1976 (Plan Eduardo Barañano)	126
Principales Hipótesis del Plan Regional	129
Algunos Comentarios	132
• Plan de Usos de Terrenos 1977	134
Algunos Comentarios	137
• Patrón Evolutivo del Tejido Ciudadano	138
• Estructura Urbana	140
• Perfil de la Región Metropolitana	141
• Planificación Durante la Década de 1980	143
Plan de Usos del Terreno Región Metropolitana de San Juan 1982	143
Algunos Comentarios	147
• La Reforma Municipal	149
• Síntesis de la Sección	158
• Instrumentos de Ordenación Territorial y su Jerarquía	162
• Conclusiones	163
Nivel Nacional	163
Nivel Regional	165

Sexta Sección:	
Análisis Comparativo de las Experiencias e Instrumentos de Planificación Considerados Para México y Puerto Rico	168
• Hallazgos	168
• Cuadro 6.0 Resumen de Instrumentos de Ordenación Territorial y sus Jerarquías	•
• Cuadro 6.1 Consolidado de Objetivos Generales A Tenor con los Planes Promulgados por País y Nivel	•
• Cuadro 6.2 Consolidado de Experiencias y Evoluciones Derivados del Análisis de los Sistemas de Planificación para Ambos Países.	•
Septima Sección:	
La Re-Conceptualización del Desarrollo Urbano-Regional	172
• Síntesis Situacional	173
• Nuestra Intención	174
• El Arte de la Estrategia	174
• La Estrategia en su Dimensión Ciudadino-Municipal (Primera Recomendación)	175
• Desglose Esquemático de Planificación Estratégica Empresarial Aplicada a Ciudades y Territorios	180
• Algunos Comentarios	186
• Administración del Crecimiento Municipal (Segunda Recomendación)	189
Aspectos Generales	189
Algunas Dificultades Identificadas	190
Logros del Modelo	191
Aspectos Metodológicos	192

Discusión del Modelo	193
Algunos Comentarios	195
• Eco-Tecnología y Expansión Ciudadina (Tercera Recomendación)	196
• Planificación y Manejo de Sistemas Complejos: Orden, Desorden y Caos Ciudadino (Cuarta Recomendación)	208
Acercamiento General	209
Un País Como Sistema Complejo	211
Una Visión Alternativa de la Planificación	214
Orden, Desorden y Caos, Advertencia	217
La Termodinámica de la Ciudad	218
Orden, Entropía y Complejidad Urbana	224
• Comentarios Finales	234
La Finalidad del Cambio	235
La Reinención de la Administración Gubernamental	236
El Nuevo Pluralismo Social	237
Finalmente	238
• Referencias	240

Introducción

Este trabajo de investigación aflora en respuesta a múltiples interrogantes cognoscitivas en torno a la naturaleza dinámica de los sistemas de planificación, en particular las estructuras teórico-conceptuales y sus jerarquías, históricamente constatables tanto en México como en Puerto Rico. Ciertamente, existen elementos fenomenológicos en común que merecen ser explorados sistemáticamente con el ulterior propósito de propiciar lo que pretendemos sea una nueva visión reflexiva para el desarrollo integral del entorno urbano y regional. Como en toda comparación corremos el riesgo de generalizaciones y simplificaciones, no obstante el examen permitirá al lector observar las experiencias de ambos países y derivar nuevo conocimiento de ellas.

A tenor con el razonamiento precedente consideramos relevante tratar los instrumentos de planificación subyacentes a las experiencias Estado-municipales. El documento pondera sus procesos evolutivos, utopías, éxitos, fracasos, realidad presente y prospectiva. En términos generales presentamos:

1. Un análisis comparativo (puntos de convergencias y divergencias) de la naturaleza, tipologías y patrones de expansión urbano-espacial para la Ciudad de México y la Región Metropolitana de San Juan, Puerto Rico a partir del año 1970, centrado en:
 - La evaluación de lo propuesto a través de los planes delineados para adjudicar racionalidad funcional y cohesión direccional a los tejidos bajo estudio vis-a-vis el producto ostensible de sus implantaciones.

- La ponderación de las nuevas iniciativas para el desarrollo urbano-regional contempladas por ambos países para la corrección de insuficiencias y/o desatinos en sus procesos de planificación (en el caso de Puerto Rico centraremos sobre la Ley de Municipios Autónomos).

2. En su segunda etapa, a partir de la séptima sección se generan un conjunto de estrategias guías (de corte macro-conceptual) para el desarrollo, fundamentadas sobre una visión integral del cambio, cuya finalidad reside en superar las limitaciones y/o errores de los planes urbano-regionales considerados por los dos países bajo estudio en la fase antecedente. Se adjudica especial atención a las nuevas iniciativas de planificación identificadas para ambos gobiernos durante el proceso de análisis. En esta etapa nutrimos la discusión mediante la inclusión de los siguientes elementos reflexivos;

- La deseabilidad de incorporar un modelo costo-beneficio con la intención de ponderar el impacto fiscal del desarrollo y crecimiento económico sobre estados y municipios.
- El desarrollo de un enfoque eco-tecnológico.
- La necesidad de imponer límites a la expansión física de las ciudades, re-canalizando los desarrollos hacia el interior.
- La aplicación de principios termodinámicos en particular los postulados por la ley de entropía, como recurso paradigmático de explicación al cambio y la complejidad en sistemas abiertos.

3. Finalmente, delineamos una tesis teórico-explicativa de las figuras políticas y urbanas del municipio.

El trabajo está conformado por la articulación de siete (7) secciones, cada una con variedad de subcomponentes, estructurados para ser manejados por el lector como documentos individuales de ser necesario.

Primera Sección

Acercamiento Macro-Conceptual al Objeto de Estudio

Es un hecho fehaciente que los desarrollos desiguales propician serios desequilibrios físico-espaciales que constituyen uno de los problemas de mayor preponderancia para los Estados, por sus múltiples implicaciones sociales, políticas, económicas y ambientales.

Durante el transcurrir de la actual centuria y en particular a partir de su segundo tercio, se constatan un gran número de modelos teóricos y aplicaciones técnicas e instrumentales para la solución de los problemas socio-económicos y urbano-espaciales en los ámbitos regionales, inter o intraregionales, destacándose entre ellos: las teorías dirigidas a la gestación de polos para el desarrollo y centros de desarrollo, en particular las orientadas al desarrollo polarizado¹, la incidencia espacial y la transmisión organizada del desarrollo a partir de la experiencia acumulada en torno a los modelos de planificación de Estado, como centralidad general, al igual que los esquemas o modalidades de planificación regional.

Estas teorías y prácticas se erigen sobre el reconocimiento de que el proceso de desarrollo no afecta por igual en cualquiera de sus etapas a todas las regiones de una economía y que los desequilibrios responden a la desigual distribución de los recursos y/o factores de producción. Ciertamente, existe una diversidad de criterios y enfoques para la delimitación de regiones o la regionalización de un país, de igual

¹ Las teorías de desarrollo regional y en particular las de corte económico, consideran el crecimiento de una región desde dos vertientes: el externalista, que pondera el crecimiento inter-regional; y el immanentista, que enfatiza sobre los desarrollos intra-regionales. Por lo regular existe una marcada heterogeneidad en las dinámicas desarrollistas de un país, constatándose el despunte de algunas zonas que posteriormente operarán como transmisores de cambio socio-económico sobre la región. Las razones más evidentes para la transmisión espacial del crecimiento parece ser el comercio inter-regional que propicia una suerte de efecto tipo goteo. Este término se utiliza para categorizar aquellas regiones despuntantes que invierten capital de producción sobre las rezagadas. Por otro lado, encontramos los efectos negativos de la polarización que tienen lugar cuando las actividades de una región empobrecida se deprimen o incluso colapsan como resultado de incapacidades competitivas.

modo para la forma y manera en que deberán suscitarse los procesos de ocupación espacial de sus tejidos urbanos y patrones morfológicos de expansión y preservación ecológica. No obstante, se observa un cierto grado de uniformidad en cuanto a la concepción del desarrollo y la planificación regional. Como característica común se identifica el considerarlos una suerte de proceso sistémico que responde por definición a objetivos predeterminados, así como a guardar continuidad y en ocasiones un determinado grado de permanencia espacio-temporal.

En términos muy generales podemos definir el concepto de planificación regional como un proceso de ordenación sistemática de acciones que tienen por finalidad la transformación de la realidad regional de un país con la intención de alcanzar una multi-integración de realidades en un esfuerzo por adelantar los objetivos de desarrollo nacional previamente delineados. Es desde esta particular dimensión que la compatibilidad de las acciones para el desarrollo emitidas por los organismos centrales a nivel de Estado deben converger con las realidades dinámicas de los municipios sobre los cuales inevitablemente repercutirán, toda vez que el municipio representa una unidad política dentro del Estado de singular relevancia. La base de éste responde a una comunidad geográficamente localizada, cuya autoridad, históricamente reconocida, le posiciona y legitima para la gestión de los intereses locales con el aval del Estado.

El Aparato Municipal Como Catalítico

Un principio axiológico de toda organización social de corte democrático reside en que el poder decisorio sobre los asuntos que afectan la vida y cotidianidad de la misma, recaigan sobre niveles, organismos y actores sociales que respondan directamente a los intereses colectivos de ese sistema de orden. Por lo regular los municipios representan las unidades de servicio que mayor cercanía, en tanto atención, guardan con la ciudadanía. El municipio representa la entidad básica para

la administración comunitaria y política. Su propósito es brindar los servicios inmediatos que requieren los habitantes a tenor con los recursos disponibles y sus proyecciones de corto, mediano y largo plazo. En su dimensión macro-espacial, el municipio tiene la misión de delinear las guías para el desarrollo económico, social, ecológico y urbano-regional de su territorio.

No obstante, los esquemas de control y procedimientos administrativos orientados al manejo decisional por parte de los organismos centrales de Estado suelen incidir activamente sobre el desarrollo de una hiper-burocratización en extremo exacerbante, dilatoria e improductiva que afecta significativamente la calidad, funcionalidad, metas y objetivos de los servicios que reciben los colectivos municipales al igual que sus planes para el desarrollo y crecimiento económico.

En respuesta a las consideraciones señaladas y a modo de ilustración, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico aprobó un proyecto de ley enfocado a brindar corrección y adjudicar nueva tónica a los procesos dinámicos de gestión municipal. El proyecto propuesto por el Gobernador de Puerto Rico, Lic. Rafael Hernández Colón y ratificado por la Legislatura en el año de 1991, persigue la virtual autonomía de la célula municipal de suerte que ésta devenga en catalítico multidimensional para el eventual desarrollo de sus tejidos urbanos.

Esta experiencia no resulta privativa a Puerto Rico, toda vez que los Estados Unidos Mexicanos ponderan y aprueban legislación con similar propósito durante el primer tercio de la década de 1980. Las reformas al artículo 115 constitucional promovidas por el Presidente Miguel De La Madrid en diciembre de 1982, definieron nuevas atribuciones en favor de los municipios en materia tributaria, de servicios y planificación físico-espacial.

Deducción o Inducción

Como indicamos, los procesos de planificación del desarrollo a nivel urbano-regional ortodoxamente han recaído sobre las agencias y departamentos de Estado a nivel central, cuyas iniciativas económicas para la solución de desigualdades espaciales centran históricamente en la creación, estímulo y difusión de polos de desarrollo. Podemos clasificar este acercamiento como uno de naturaleza Inductivo-funcional, toda vez que parte de una lectura generalizada y ocasionalmente imprecisa del complejo funcionamiento multifactorial de las partes que en su interacción configuran los sistemas² regionales. En teoría de planificación, este tratamiento es típico de modelos normativos y connota al paradigma Formal Comprensivo Racional (abordado en la tercera sección).

No obstante las problemáticas derivadas de los marcados contrastes regionales, no alcanzan una adecuada resolución mediante metodologías deductivas. Como estrategia alterna de gobierno emerge el desarrollo conceptual de un funcionalismo inductivo, que prepondera las especificidades intrínsecas a las situaciones, problemas y singularidades de las partes conformativas del sistema, para incidir prospectivamente sobre su totalidad. Un poco, este resulta ser el razonamiento inmanente a los procesos descentralizativos en dirección de los municipios. Esta práctica persigue ulteriormente reorientar los desarrollos económicos, sociales y físico-espaciales que impactan y condicionan de manera directa el sutil desenvolvimiento de las regiones, logrando con ello elevar sus niveles y calidad de vida.

² En teoría de sistema los fenómenos a ser tratados son considerados como partes interactivas e interactuantes de un todo mayor altamente complejo, en el cual las partes interrelacionadas se condicionan y determinan entre sí. No existe una explicación del comportamiento de cualquiera de sus componentes que sea independiente del resto. Sin embargo, existe una cierta autonomía relativa de los fenómenos según sean estos estructurales, infraestructurales o superestructurales.

La discusión precedente recoge los principales lineamientos sustantivos de este trabajo. A continuación desarrollamos una descripción crítica de los procesos y experiencias en el ámbito de la planificación urbana suscitados en México y Puerto Rico a partir de la década de 1970. Demostramos cómo en términos paradigmáticos e instrumentales ambos países poseen singulares similitudes.

Ciertamente, en ambos escenarios se constatan desarrollos económicos polarizados e inducidos, al igual que prácticas de control y toma decisonal centralizadas. Contextualmente se percibe una suerte de apología técnica en dirección de operaciones normativas e incrementales que posteriormente deviene en crisis estructural del sistema; frente a las incorrespondencias entre lo esbozado por los planes a nivel abstracto conceptual vis-a-vis las acciones concretas en el plano de las realidades materiales. Eventos que al sucederse redundan indefectiblemente en el advenimiento de acciones descentralizativas que culminan en reformas municipales.

Inscritos en este discurso, la lucubración presentada centra su atención en plantear argumentaciones teórico-conceptuales puntuales, flexivas y dinámicas; capaces de adelantar lo que para efectos codificativos llamaremos "la refuncionalización de las prácticas de planificación". En este espíritu, describiremos cómo el paradigma de planificación estratégica articulado a la teoría de sistemas entrópicos y complejos proveen los marcos reflexivos requeridos para el acometimiento de esta inaplazable reconstrucción teórico-estructural.

Segunda Sección

El Contexto Reflexivo: Ciudad, Globalidad y Dependencia

Antes de abordar concretamente las diferentes instancias investigativas previamente señaladas, conviene efectuar un sucinto recorrido de conjunto que provea al lector una visión general respecto al comportamiento del sistema económico mundial, en el que se inscriben las prácticas de planificación de los países bajo estudio. Este acercamiento deductivo facilita el tránsito al contexto analítico de paradigmas en teoría de planificación, estructura comparada de empleo sectorial y perfiles macroeconómicos de las zonas metropolitanas ponderadas vis-a-vis Iberoamérica (ver Tercera Sección). Estos elementos reflexivos permitirán valorar con mayor certidumbre las prácticas y experiencias consideradas, toda vez la naturaleza de las relaciones productivas (indistintamente de su escala: local, nacional o internacional), incide virtualmente sobre las formas concretas en que se suscita el modelaje de ciudades y regiones.

Tradicionalmente, el desarrollo urbano-regional ha sido abordado en dos planos. **Primero**, en términos del papel desempeñado en la interioridad de un sistema metropolitano más amplio: sus funciones comerciales y administrativas como "sitio central" o "polo de desarrollo regional", su significación lógica como hito de poder al colonizar nuevas tierras y su posición dentro de la jerarquía de asentamientos existentes. El **segundo** plano de análisis generalmente se enfila al desdoble de la naturaleza del área urbana: su estructura de uso del suelo, las características socioeconómicas de sus pobladores, la composición residencial y los mercados inmobiliarios de bienes raíces (entre otros componentes). Los acercamientos descritos, interpretan el devenir dinámico de las ciudades como el producto lineal de

su propia naturaleza estructural y no en función de lógicas operacionales mucho más amplias, que comprenden los procesos nacionales e internacionales, que en mayor o menor medida, inciden en la conformación y desarrollo de las regiones. Este patrón reflexivo comienza a cambiar significativamente a partir de la década de 1970.

Es durante dicho período y motivado principalmente por los incrementos internacionales en el precio de los energéticos decretados por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que se crean las condiciones óptimas para una crisis económica a escala mundial. En virtud del estupor suscitado multidimensionalmente y en particular sobre las economías de países subdesarrollados, las organizaciones para el desarrollo internacional propician la gestación de diversos instrumentos contingentes de intervención³. Por su parte los países industrializados, ubicados en el centro del sistema, adoptan políticas normativas tendientes a minimizar su vulnerabilidad energético-tecnológica. En el caso particular de los Estados Unidos de Norte América, se establecen disposiciones federales que obligan a la industria automotriz al igual que a la aeroespacial a elevar el rendimiento y eficiencia de todos sus productos. Similar tratamiento se adjudicó a los electrodomésticos e inmuebles. Aunado a estas iniciativas se establecieron programas gubernamentales orientados a la investigación y desarrollo de novedosas fuentes de energías alternas (proyectos actualmente abandonados, ver séptima sección).

³ Ante la magnitud de la crisis y su impacto sobre el Tercer Mundo, la Organización de Naciones Unidas (ONU), en su sexta sesión especial de la Asamblea General celebrada el primero de mayo de 1974, decidió aprobar una iniciativa de Argelia, que representaba al conjunto de países agrupados en el Movimiento de Países No Alineados, sobre "el programa de acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)". Este lanzamiento del diálogo Norte-Sur para la constitución del (NOEI) fue seguida por la aprobación de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Parecía lógico, ante el embate de la crisis. Sin embargo las conversaciones fracasaron y el (NOEI) jamás logró ser implantado (Vidal, 1991).

En términos de las políticas económicas, occidente opta por un retorno a formas mucho más puras de mercado, se trata de una puesta en cuestión de las lógicas fordistas, del Estado benefactor y las políticas fiscales orientadas al gasto público vis-a-vis las políticas monetarias⁴ (previas a Keynes) y la libre competencia de mercado, como solución a la crisis global. Este movimiento teórico conocido como neoclasicismo encuentra sus mayores exponentes en la figura de Margaret Thatcher y el presidente Ronald Reagan⁵. Sin embargo la alternativa del mercado, para la reestructuración o reordenamiento de las economías mundiales en realidad resulta ser un subterfugio cuya deseabilidad ha sido ampliamente cuestionada por diversos sectores socio-económicos.

La problemática de la economía mundial es compleja. Por un lado el discurso oficial, liberal, neoclásico y libremercantilista. Por otro, políticas de bloques nacionalistas y

⁴ Política monetaria: Cuando ocurre una recesión (caracterizada por bajas tasas productivas durante dos o más trimestres), es importante que el crédito bancario resulte accesible en términos operacionales. De aquí, que la reducción en las tasas de descuento opere como incentivo. Además, la liberalización de la oferta de dinero reducirá las tasas de interés. Esto, naturalmente aumenta la demanda efectiva y tiende a reducir o a eliminar la brecha sobre la producción, lo que ulteriormente redundará en incrementos ocupacionales.

Política fiscal: Los poderes fiscales del gobierno probablemente sean más eficaces para la tarea de elevar el nivel de actividad económica, especialmente durante períodos de gran desempleo. Los ingresos y gastos del gobierno pueden ser articulados de manera que estimulen la economía durante períodos recesivos, combatan la inflación durante los intervalos recuperativos y a la postre permitan el despegue económico.

⁵ Durante la década del 1970 se ensayaron en Europa -particularmente en el Reino Unido- novedosas medidas gubernamentales para aliviar las dificultades presupuestarias. Entre ellas se destacan las restricciones en el gasto, con la intención de reducir el déficit. Al igual que masivas evaluaciones programáticas con el propósito de minimizar las duplicidades en la prestación de servicios. Sin embargo la singularidad de este proceso evaluativo, residió en la opción de transferir al sector privado de la economía aquellas actividades hasta entonces llevadas a cabo por el Estado. Esta acción encuentra su legitimización en la insoslayable necesidad de instrumentar significativas reducciones sobre los costes operacionales, al igual que en los niveles de crecimiento del aparato gubernamental. Por otro lado representa una excelente iniciativa de estímulo microeconómico. Puntualizando sobre el caso de Gran Bretaña, la alternativa por un proceso de privatización surge con el primer gobierno conservador de Margaret Thatcher. Durante el pasado decenio se recuerda como iniciativa novel la venta de los residenciales públicos a sus residentes. Esta acción definió el referente para la prospectiva venta de diversas operaciones en poder del Estado entre las que se destacan: fábricas de automóviles, compañías de transporte -tanto aéreas como terrestre-, comunicaciones, al igual que servicios pluviales y de electrificación (Consejo Asesor Económico, 1990).

enfrentamientos económicos y comerciales, abiertos o traslapados. Y de forma extrema, un Tercer Mundo cada vez más marginado y en crisis, entendido y tratado por muchos desde el paradigma de la dependencia y/o polos de desarrollo (Perux, 1965; Cardoso, 1970; Gunder Frank, 1967; Dos Santos, 1970; Amin, 1974; Wallerstein, 1974).

El modelo de economías dependientes, propicia la popularización de los conceptos centro y periferia. Este paradigma enfatiza el efecto condicionador que las dinámicas expansionistas del capitalismo metropolitano emplazado en los países desarrollados (entendidos como el centro del sistema) poseen sobre aquellos en vías de desarrollo (semiperiferia) o subdesarrollados (periferia).

En términos funcionales el sistema orienta la plusvalía económica de productos primarios de la periferia en dirección de los países centros o desarrollados para su acabado, añadiendo a éstos nuevo valor al ser convertidos en productos finales para el consumo doméstico (mercado local) o internacional. De este modo se sostienen y agudizan las diferencias entre países desarrollados y subdesarrollados no sólo por la naturaleza desigual de sus intercambios comerciales, sino también como consecuencia de políticas económicas poco atinadas caracterizadas por excesivos endeudamientos, aunados a endémicas fallas estructurales.

Aunque el modelo es considerado al presente como primitivo o incorrecto por algunos escritores (Palma, 1978; Roxborough, 1979; Corbridge, 1986), particularmente por su incapacidad para ser aplicado a ciertas áreas emplazadas en la periferia que experimentan un determinado nivel de desarrollo diferencial con respecto a su entorno interactivo, por ejemplo el caso de Argentina; consideramos pertinente su revaloración para efectos de este ejercicio teórico. Ciertamente, el argumento más

contundente en contra del modelo gravita en torno a la negación o no aceptación de la existencia de un centro vis-a-vis la periferia. No obstante y a pesar de todas las descalificaciones imaginables, el centro y la periferia continúan existiendo, sus diferencias invariablemente se acrecientan y las lógicas productivas y reproductivas promulgadas por el sistema se consolidan, más allá de las ideologías espacio-temporales que le objetan (Vidal, 1987).

Por ende, es necesario reconocer cómo las relaciones condicionativas impuestas por las prácticas capitalistas a nivel internacional inciden significativamente sobre las estructuras político-ideológicas y socio-económicas, determinando la forma y naturaleza de la urbanización dependiente. Como señaló Harvey (1973):

"el metropolitano mundial se encuentra enraizado en los patrones circulatorios de la economía global (...). Las diferentes formas que adoptan las ciudades están contenidas dentro de ese contexto".

Cada vez con mayor recurrencia constatamos cómo operaciones financieras y actividades productivas, en manos de corporaciones transnacionales; originadas en países desarrollados localizados en el centro del sistema (emplazadas en las llamadas ciudades mundiales) se desplazan e instalan parcial o totalmente en la periferia, atraídos primordialmente por las bajas restricciones fiscales, mano de obra barata y limitadas regulaciones ambientales. Sin embargo, las fases de investigación y desarrollo de procesos y productos no reciben similar trato, éstas invariablemente han permanecido bajo el control de los centros salvo por honrosas excepciones. Por ende, aunque puede argüirse una legítima función de flexibilidad dinámica de procesos productivos, en tanto forma, las lógicas tecnocráticas aún refuerzan las relaciones polarizadas entre escenarios comerciales.

Naturalmente, no todos los países y ciudades participan homogéneamente en este funcionalismo económico estructural. Es menester advertir las marcadas diferencias evolutivas y posicionales intrínsecas al centro y la periferia para evitar desatinadas sobregeneralizaciones. Por ejemplo, algunos escritores adjudican el calificativo de ciudad mundial (o global) a la Ciudad de México y Sao Paulo, correlacionando densidades poblacionales y expansión físico-espacial con funciones de centro y control sobre la semiperiferia, de manera similar a las dinámicas de reconocidas ciudades mundiales como Los Angeles, Nueva York, Londres, Francfort y Tokio, ubicadas en el centro⁶. Sin embargo, ni la Ciudad de México o Sao Paulo poseen la relevancia internacional, ni siquiera subregional, que el status de ciudad mundial exige. Prospectivamente podrán considerarse las ciudades más pobladas del planeta, pero en aspectos financieros, económicos, tecnológicos o informáticos no revisten semejante importancia (Ward 1991).

Algunos Cambios Estructurales

A tenor con informes del Banco Mundial⁷ se distinguen cuatro (4) subclasificaciones en la interioridad de los bloques centro y periferia, a saber: países en desarrollo de bajos ingresos, países en desarrollo de ingresos medios, países exportadores de petróleo de altos ingresos y países industriales⁸. Debido al carácter descriptivo de

⁶ La creciente globalización de la economía y los mercados, acarrea la paulatina concentración de centros financieros, informáticos y comerciales a escala internacional en unas pocas ciudades del mundo. La aparición de centros urbanos de carácter global trae consigo una serie de consecuencias socioeconómicas para el desarrollo urbano. En primer lugar, mientras que unas pocas ciudades se convierten en centros para la producción de servicios globales, otro gran número han perdido su rol como centros de exportación y manufactura industriales, debido a la descentralización de estas formas de producción. En segundo lugar, la nueva estructura de la actividad económica ha producido cambios en la organización del trabajo. La terciarización de la economía y el declive del sector manufacturero han ocasionado una fuerte polarización salarial y ocupacional de los trabajos, que desemboca en la marginación social (Plan Estratégico de Madrid, 1993).

⁷ Banco Mundial: Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1988. Washington D.C.

⁸ Países en desarrollo de bajos ingresos (39 en total). Son aquellos que en 1986 poseían una renta per cápita inferior a \$425 dólares. Países en desarrollo de ingresos medios (58 en total). Son aquellos que en 1986 poseían una renta per cápita entre \$425 y \$1,600 dólares. Países exportadores de petróleo de

estas clasificaciones resulta implausible matizar la composición de cada grupo en función de otras variables, no obstante es lícita la identificación advirtiendo su naturaleza aproximativa. Los países industriales con economía de mercado constituyen el centro del sistema, por ende los restantes conforman la periferia. Por otro lado, la periferia es delineada por los países de bajo ingreso y la semiperiferia por los países de mediano ingreso y aquellos exportadores de petróleo de altos ingresos (Villa, 1990).

De acuerdo a las categorías esbozadas, los Estados Unidos Mexicanos se ubican en la semiperiferia del sistema como un país de mediano ingreso. Por su parte, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, debido a su singular relación político-ideológica y socio-económica con los Estados Unidos de Norte América se inscribe en el grupo de países industrializados vinculados al centro por la naturaleza de su economía doméstica (ver cuarta sección).

La irreductible polarización del sistema, constatable a partir del año 1965 no suprime el devenir estructural inmanente a las subclasificaciones acotadas. Significativas transformaciones sectoriales se suscitan, pero parece oportuno destacar y ello es el objeto de este punto, los cambios sustantivos que inciden sobre la estructura productiva a escala mundial. Consideremos la composición del Producto Interno Bruto (PIB)⁹ sectorial centrando en agricultura, industria y servicios para el centro, semiperiferia y periferia.

altos ingresos (4 en total), Arabia Saudí, Kuwait, Emiratos Arabes Unidos y Libia. Países Industriales (19 en total).

⁹ El Producto Interno Bruto (PIB), es el indicador utilizado para medir la producción total de un país aunque parte de dicha producción sea realizada por factores no nacionales. El Producto Nacional Bruto (PNB), excluye la producción de los residentes no nacionales e incluye la producción de los nacionales residentes en el extranjero.

Estructura en Términos Relativos (%) del PIB Sectorial 1965-1987¹⁰

Centro	Agricultura	Industria	Servicios
1965	5	40	55
1973	5	38	57
1980	3	36	61
1985	3	34	63
1987	3	35	62

Semiperiferia	Agricultura	Industria	Servicios
1965	22	30	48
1973	17	32	51
1980	14	37	49
1985	14	36	50
1987	13	36	51

Periferia	Agricultura	Industria	Servicios
1965	41	27	32
1973	38	32	30
1980	34	35	31
1985	32	33	35
1987	32	33	35

Nótese como la tendencia general en todo el período ponderado se orienta al crecimiento sostenido del sector servicio en las tres agrupaciones de países, aunque

¹⁰ Fuente: Banco Mundial, Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1988. Washington D.C.

los mayores incrementos se constatan en aquellos ubicados en el Centro. Por otro lado, en el Centro, la participación del sector terciario supera para todos los años la actividad registrada en los restantes sectores. Otro tanto acontece en la Semiperiferia. En la Periferia, sin embargo, el porcentaje del sector servicio supera a los otros sólo a partir del año 1985 y por muy escaso margen. Estamos, por tanto, frente a un relevante fenómeno: el sector servicio tiende a ser, en todo el sistema capitalista el principal generador del Producto Interno Bruto (PIB)¹¹.

El porcentaje del sector industrial decrece en el centro del sistema e incrementa su presencia en la Semiperiferia y Periferia. Tal vez, el aspecto de mayor significación de este devenir reside en el hecho de que el peso de la actividad industrial en la estructura productiva de la Semiperiferia es mayor que en el Centro a partir de la década de 1980. Respecto a la evolución del sector agrícola se evidencian notables decrementos en todos los grupos. En el Centro discurre de 5% a 3% alcanzando límites casi insuperables. En la Semiperiferia el descenso es marcado gradando a un 13% en el año 1987. Por su parte, en la Periferia se ubica en el 30%. La tendencia es por tanto al descenso generalizado de este porcentaje.

En síntesis, los cambios estructurales de mayor relevancia se registran en la Periferia del sistema, paradójicamente la más pauperizada del planeta. Ciertamente, en el año 1965 el predominio de las actividades agrícolas en este grupo de países era meridianamente claro generando el 41% de su Producto Interno Bruto. En el año 1980 se observan significativas variaciones porcentuales, superando la actividad

¹¹ Debe acotarse la existencia de un amplio debate teórico respecto a este particular centrado en torno al carácter productivo o reproductivo del sector servicio, al extremo de que algunas contabilidades nacionales, sobre todo de países socialistas, suelen considerarlas improductivas y por consiguiente no generadoras de PIB.

industrial la participación, hasta entonces dominante, del sector agrícola. Y en el año 1985 dicho cambio se consolida con el paso a primer término del sector servicio.

Los cambios en la estructura productiva de los países periféricos y semiperiféricos convergen con el comportamiento de los países ubicados en el Centro, respecto al descenso porcentual de las actividades agrícolas y su reemplazo por funciones de servicio. Resulta plausible deducir, a tenor con la evaluación de estos escenarios, que todos los países indistintamente de su posición categórica, exhiben comportamientos estructurales unívocos. Tal homogeneidad se debe, no a que los países subdesarrollados se encuentren en vía de un desarrollo evolutivo equivalente al registrado en los países ricos, sino a que todos, ricos y pobres, son países capitalistas y por tanto sus dinámicas económicas poseen comportamientos similares.

Es decir, no se trata de secuencias diferenciales de desarrollo, sino de la expansión de una misma estructura básica, el modo de producción capitalista, en la que distintas formaciones sociales cumplen funciones diferentes y poseen características peculiares correspondientes a dichas funciones y a su forma de articulación (Castells, 1982).

Predominio de la Dinámica Urbana

El panorama delineado hace inteligible las dinámicas y tendencias urbanas en países subdesarrollados. En efecto, las formaciones sociales existentes en América Latina con antelación a la ocupación ibérica, fueron prácticamente destruidas física y/o socialmente durante el período de la conquista. Las nuevas sociedades emergentes se erigen e inscriben bajo el modelo dependiente. El postrer desarrollo evolutivo del conjunto y su progresiva recomposición interna, es la resultante de diversas articulaciones regionales, así como de la reorganización de las relaciones de fuerza

entre países dominantes. Concretamente, aludimos a desplazamientos de la supremacía ibérica a la inglesa y posteriormente a Norteamérica. El proceso de urbanización en América Latina sólo puede ser entendido (macro-conceptualmente) a partir de este diacronismo operacional del esquema dependiente. Otro preponderante aspecto a considerar, reside en los flujos migratorios de las poblaciones asentadas en países periféricos, toda vez que no se dirigen únicamente al exterior. En una magnitud superior se producen endógenamente desplazándose de zonas rurales a urbanas. Las ventajas comparativas de las ciudades, incitan profusos movimientos exo o intra-regionales, generalmente en dirección de la principal metrópolis, que suele ser la capital del Estado. Esta dinámica es agravada por las altas tasas de crecimiento natural de las poblaciones urbanas en países subdesarrollados. Los dos componentes de este crecimiento, el vegetativo del área urbana y las migraciones internas propician la enorme expansión de las ciudades.

Por otro lado, existe un serio problema respecto a la delimitación de lo que debe considerarse región, zona o área metropolitana urbana. Las habituales referencias político-administrativas no reflejan necesariamente tal realidad. En múltiples ocasiones las ciudades superan por sucesivas conurbaciones los ámbitos de gestión municipal aflorando los conflictos operacionales por incertidumbres respecto a sus competencias.

La tendencia al crecimiento de las poblaciones urbanas es constatable en todos los países del mundo, no obstante subsisten considerables gradientes de magnitud entre Centro y Periferia. Frente a una población urbana del orden de 22% en los países más pobres del sistema, se registra un 75% en los países ricos. Sin embargo, son los países de la Periferia con ingresos medios-altos (Semiperiferia) los que muestran

mayores incrementos, aludimos a la América Latina. El polo opuesto, lo hallamos en Africa, este es el ámbito correspondiente al predominio de lo rural (Villa, 1990).

El proceso de urbanización no se manifiesta de similar manera sobre todo el territorio de los países periféricos. Es frecuente observar el desmesurado acrecentamiento físico-espacial de una sola ciudad, adviniendo paulatinamente las disfunciones por macrocefalia y desequilibrios territoriales. La Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, Yakarta, El Cairo, representan ejemplos de tal tendencia. Es menester denotar el acelerado crecimiento del número de ciudades con poblaciones superiores al orden de 500,000 habitantes, particularmente en la franja que constituye la periferia más pobre. Para el año 1950 sólo existían en dicha franja 54 ciudades con similar población, no obstante en 1980 su número se eleva a 148. Cifra comparable a la registrada en países desarrollados, donde en el año 1980 el total asciende a 152 ciudades (Banco Mundial, 1988)¹². No obstante, si ponderamos el hecho de la inpredominante composición poblacional urbana en países menos desarrollados, constatamos la paradoja estructural de tales sociedades: un gran centro urbano en medio de una inmensa población rural. Estas ciudades representan el ámbito acumulativo de las grandes riquezas generadas por sus sectores despuntantes, pobreza y opulencia concomitan para crear un disonante mosaico de contrastes. Una plausible explicación a este comportamiento reside en la naturaleza funcional del modelo productivo. Las tendencias de desarrollo capitalista periférico basculan esencialmente hacia el exterior y no requiere, necesariamente, de la creación o expansión de amplios mercados internos, (aunque su impacto sobre el virtual

¹² Las formas citadinas desarrolladas y globalmente difundidas, suponen la ingestión de enormes niveles de insumos para su sostenimiento y reproducción, por ejemplo: se estima que una comunidad urbana conformada por un millón de habitantes demanda diariamente 9,500 toneladas de combustible y alrededor de 625,000 toneladas de agua potable. La construcción y mantenimiento de inmuebles en los Estados Unidos de Norte América consume el 57 por ciento de la energía eléctrica producida en la nación (Clark, 1975).

crecimiento de los mismos resulta incuestionable). Situación que aunada al ritmo de crecimiento demográfico, propicia la subutilización o desocupación laboral, ocasionalmente generada por amplios contingentes de población migrante. Ciertamente, este excedente poblacional no articulado (en adición a otros grupos de interés), suele asentarse en el entorno periferal de las grandes ciudades. Sectores que ni son obreros o campesinos, simplemente marginales al sistema capitalista en el cual no encuentran colocación formal, accediendo inexorablemente a lograr su reproducción socio-económica a través de los mercados informales (sub-empleo).

En resumen, la urbanización adopta dos (2) macro-patrones: el central, tendiente a ocupaciones altamente integradas del territorio y el periférico caracterizado por macrocefalias. En ambos casos identificamos consecuencias similares, ejemplo de ello son los índices de contaminación atmosférica; los niveles de polución del aire en la Ciudad de México, Rio de Janeiro o Santiago de Chile comparan con los registrados en Nueva York, Los Angeles, Milán o París. Las diferencias se establecen en dotaciones, equipamientos y todo tipo de servicio: sanitarios, educativos, sobre todo de transporte y trabajo. En este caso las ciudades centrales superan ampliamente a las periféricas y en estas últimas representan una fuente inagotable de problemas sociales. De ahí que la calidad de vida en una ciudad del Centro difiera notablemente de la observada en las ciudades ubicadas en la Periferia, en las cuales, exceptuando sus centros históricos y las zonas residenciales de sectores despuñtantes, la situación imperante suele ser de penuria extrema. La tendencia general del sistema capitalista hacia la internacionalización continuará favoreciendo los procesos urbanísticos señalados. Al presente, la red de ciudades propias de cada país capitalista desarrollados abordan un proceso interactivo con otras regiones; constatable en el marco de la Comunidad Europea, donde las interrelaciones policitadinas se acreditan vertiginosamente. Dinámicas similares acontecen en las

ciudades norteamericanas o japonesas e incluso, aunque de manera un tanto distinta, con las principales ciudades en países subdesarrollados. Por ende, todo sugiere un tránsito en dirección de una amplia e intrincada red de ciudades altamente articuladas a escala global. Por tanto, es presumible más allá de cualquier duda razonable, que el futuro de la humanidad al menos en el corto y mediano plazo, es de naturaleza urbana, con todas la ventajas, conflictos y disfunciones que ello implica.

Obstáculos Estructurales Para la Planificación en América Latina

Los procesos y prácticas de planificación físico-espacial representan actividades relativamente recientes en los escenarios Latinoamericanos. A pesar de que durante la década de 1950 existieron sistemas nacionales de planificación en países como Colombia (1953), Nicaragua (1952) y Ecuador (1954), los ejercicios de planificación urbana no poseían gran relevancia, quedando por lo regular inscritos como subfunciones dentro de proyectos mayores orientados al desarrollo socio-económico de regiones. Los programas de inversión en planificación social y las iniciativas de reforma agraria, se generaron durante la década de 1960 en parte por el respaldo del programa "Alianza para el Progreso" (entre otros) que fomentó el uso de la planificación física como instrumento vehiculador del desarrollo económico (Mattos, 1979). Sin embargo, las estructuras y sistemas de planificación creadas durante ese estadio adolecieron de serios obstáculos operacionales por insuficiencias técnicas en la conciliación del interés general (Wynia, 1972). Cuando remitimos a dificultades concertativas aludimos explícitamente a comportamientos y ejecutorias poco acertadas por parte de los planificadores, toda vez que al auto-constituirse en cuerpo técnico asesor, soslayan las complejas funciones políticas implícitas al juego de negociaciones al que quedan expuestos (ver segunda sección, Planificación Apolítica). Esta condición se constata particularmente en el caso de las prácticas de planificación generadas en los Estados Unidos Mexicanos. México, posee una

incuestionable experiencia en procesos de planificación, sin embargo su mayor limitación funcional centró hasta fines de la década de 1970 en la inarticulación de los planificadores urbanos a la escena o espacio político. Suscintamente, podemos argüir cómo a diferencia del Reino Unido, donde la "crisis de la planificación" aflora de inconsistencias y notables desatinos de los planificadores, en México la causa de la "crisis" se explica, parcialmente, por la exclusión de planificadores. Ciertamente las particularidades socio-económicas de América Latina condicionadas por su marcado subdesarrollo, en tanto periferia, inciden sobre las técnicas, paradigmas y formas de planificar. De suerte, que algunos modelos e instrumentos gerenciales y administrativos (tomados de países ubicados en el centro del sistema) resultan absolutamente disfuncionales para este escenario, ante la omisión del papel desempeñado por los sectores dominantes en la determinación de los procesos de desarrollo. Por ejemplo, la planificación invariablemente amenaza importantes grupos de interés; propuestas como reformas fiscales, controles sobre la especulación de terrenos, construcciones forzosas y restricciones al desarrollo en ciertas áreas, indefectiblemente suscitarán conflictos y tensiones. Por otro lado, algunos políticos evitan depender excesivamente del aval técnico. Ciertamente, existe una resistencia plegada del ejecutivo respecto a los cuerpos asesores, toda vez que el cálculo político en diversas ocasiones plantea dinámicas reflexivas y juicios axiológicos distintos a los generados por los sistemas de planificación. Como señala Wynia (1972):

"La planificación es un proceso ordenado; la tradicional mediación del conflicto político, no".

Finalmente, en sociedades como la latinoamericana donde los procesos decisionales a menudo se realizan utilizando criterios individualistas e intuitivos, el acceso y

divulgación de información opera en detrimento de los bloques de poder. Teóricamente, la planificación requiere de la participación activa de todos los sectores sociales: debe ser abierta, democrática y representativa (Ward, 1991). Sería ilusorio sugerir que semejantes calificativos se aplican completamente a los procesos de planificación en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, o los Estados Unidos de Norte América, sin embargo, es claro que constituyen un anatema en la mayoría de los países latinoamericanos hoy día (Ibid).

Tercera Sección

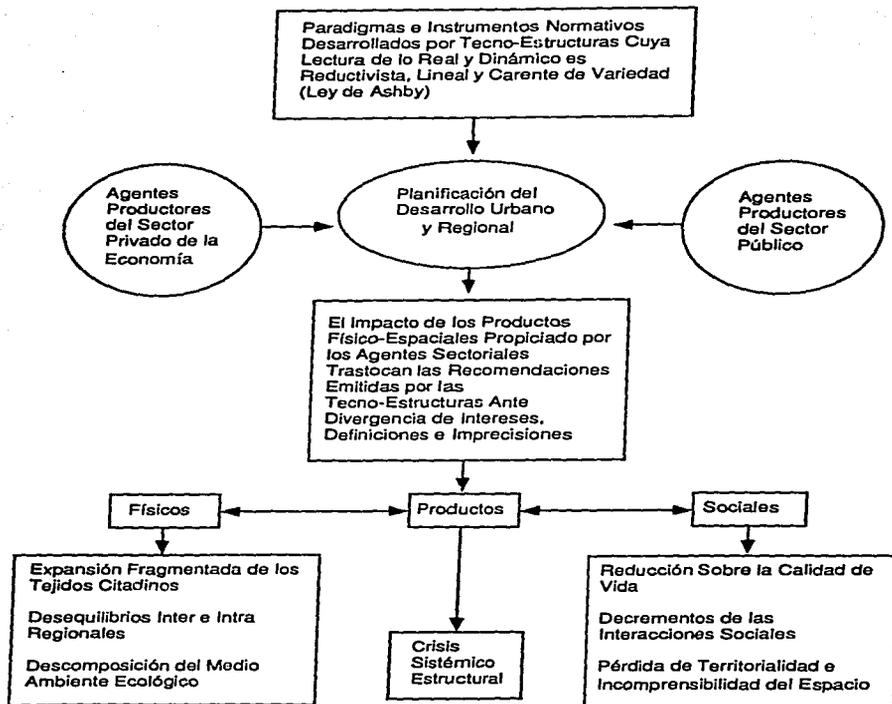
El Contexto Analítico: Paradigmas, Empleo y Actividad Económica

Las prácticas de planificación en los Estados Unidos Mexicanos, al igual que en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, no sólo coinciden instrumental y fenomenológicamente, indudablemente ambos escenarios exhiben notables transformaciones en algunos aspectos administrativo-funcionales y preocupantes fragmentaciones y disfunciones urbano-regionales derivadas de profusos estatismos metodológicos y paradigmáticos (ver ilustración 3.0).

Se constata una marcada bifurcación entre instrumentos técnico-conceptuales y la dinámica del cambio socio-económico tomado, enriquecido y problematizado por el discurso teórico. Es desde esta vertiente que aflora la necesidad de replantear el ortodoxo razonamiento epistemológico del método normativo y delinear nuevos derroteros interpretativos, que en realidad no plantean nada inédito, emergen del acervo cognoscitivo existente, modelado y reconfigurado en un intento por gestar mecanismos de intervención capaces de salvar las limitaciones identificadas (ver sección seis).

Es menester señalar que la planificación normativa adoptada por los países bajo estudio, si bien no ha tenido grandes éxitos, tampoco podemos afirmar su absoluto fracaso, salvo en ámbitos de marcada incertidumbre y contraintuitividad. Cuando el conflicto social se enfrenta con la resistencia al cambio que ofrecen las fuerzas productivas y reproductivas inherente al sistema, entonces la planificación en esencia

**Fragmentación y Disfunciones Conceptuales
en Planificación Urbano-Regional**
Ilustración 3.0



normativa queda fuera de escenario mostrando con meridiana claridad todas sus debilidades conceptuales.

Por un lado documentamos (ver secciones 4 y 5) cómo las oficinas y departamentos de planificación a nivel de Estado, para ambos casos de estudio, centran su actividad en la concreción de planes libro. No obstante, la dirección política se encuentra inmersa en la resolución de contingencias y la administración cotidiana, desfasada de cualquier instancia capaz de integrar las azarosas variables político-económicas en un plan direccional de sentido. De este modo emerge la disociación entre planificación normativa, administración política, sociedad y dinámica económica.

Ciertamente, el disloque operativo-funcional señalado, propicia en la practica una insoslayable puesta en cuestión de los procesos de planificación, agravados por el movimiento y la incertidumbre intrínsecos a la modernidad. Para el ciudadano, observador común, el cuestionamiento conlleva una pérdida de sentido (efecto del desmembramiento de los sistemas direccionales, simbólicos y explicativos y de la expansión de una especie de agnosticismo general) es también la pérdida de las orientaciones conductuales que le referencian en su tránsito cotidiano.

Las estructuras administrativas examinadas adolecen, a escala macro-operacional de una lectura fragmentada de lo real. Hoy, lo real se internaliza en y por el movimiento, necesariamente; éste requiere que se identifiquen las nuevas formas adoptadas por la temporalidad social, política y económica. Por ende, las experiencias de planificación normativa se encuentran radicalmente desfasadas en su relación contemporánea con el tiempo, al punto de estar a veces desorientadas, de no reconocer más que una agitación cuyos movimientos son comparables a los de las máquinas delirantes e inútiles, productoras de efectos sin una razón aparente por una

movilidad inscrita en una duración ausente de calidad. Como resultantes encontramos que los racionales **deben ser** en limitadas ocasiones converge con los pragmáticos **pueden ser**. De manera que la norma deja de ser una guía para la acción en la construcción de lo posible y se convierte en un convencional discurso desprovisto de efectividad. Así, si la planificación normativa adolece serias limitaciones para lidiar con situaciones donde predomina el consenso social, resulta completamente inadecuada para servir a un proceso de transformación dinámico de lo socio-económico, donde el conflicto resulta insoslayable.

Las consideraciones esbozadas propician la formulación de una ineludible interrogante conceptual, ¿por qué las entidades gubernamentales de los países bajo estudio aún estilan la confección de planes libro o normativos?. Debemos denotar en una primera instancia que lo normativo tiene validez, pero no constituye en sí mismo un plan. Paradójicamente, el acercamiento normativo representa el reducto de los sistemas operacionales destinados a la planificación de los países ponderados en este ejercicio.

En el período en que se gesta esta concepción normativista, existía un gran debate entre dos formas prácticas de planificación: la planificación imperativa o centralizada, asociada con el sistema socialista y la planificación concertada, puesta en boga internacionalmente a través de la experiencia francesa. Descartada la planificación imperativa por ser extraña al sistema de orden capitalista impuesto al Estado Libre Asociado de Puerto Rico por los Estados Unidos de Norte América y la planificación concertada por ser extraña al subdesarrollo existente en Los Estados Unidos Mexicanos, con todos sus problemas estructurales y necesidad de cambios más profundos difíciles de concertar, adviene como razonamiento lógico un tercer derrotero. Este consistió en levantar conciencia a través de la explicación clara de lo

necesario, del debe ser. El énfasis en él debe ser prácticamente expresa un pesimismo de corto plazo sobre la aceptación real de lo normativo. Así, en un principio, los planes tienden a postular normas exigentes de difícil ubicuidad y viabilidad política. Más adelante (como hemos visto) las exigencias normativas quedan relegadas al diagnóstico en una suerte de auto-crítica sin respuesta de acción concreta en la interioridad de los planes.

Normativismo Discursivo o Planificación Normativa

Consideramos pertinente clarificar el contexto argumentativo en que se inscribe y entienden deseables las instancias indicadas. Como acotamos, lo normativo es un aspecto esencial de la planificación. No obstante, conviene aclarar que el discurso normativo posee valía intrínseca, autónoma e independiente de toda práctica normativa de planificación. El discurso normativo debe entenderse como una suerte de argumentación frente a la sociedad, es un mecanismo de concientización mediante el cual se plantea el esclarecimiento de situaciones particulares y problemáticas generales que aparecen estructuradas en la superficie interactiva de los colectivos sociales y se encuentran sujetas a las tensiones espacio-temporales del presente.

Desde esta coyuntura el discurso normativo, es sin lugar a dudas, el recurso de mayor efectividad con que cuentan los actores sociales y/o las organizaciones que no revisten necesariamente fuerza mayoritaria. Se trata de que alguien o quizás todos en algún momento de nuestra vida, adoptamos posturas inmesuradas, tendientes a la formulación de convocatorias estrictamente normativas, mas allá de cualquier plausibilidad o implausibilidad presente o prospectiva de materialización. Sin embargo no existe razón de alarma, los partidos políticos operan de similar manera cuando diseñan su programa electoral o apuntan a un problema internacional que

escapa a su injerencia y racional capacidad de modificación. Ciertamente, el discurso normativo puede ser considerado en su generalidad como un escueto "debe ser", porque no se trata de un plan cuyo propósito gravita en torno a la prosecución de acciones específicas a partir de las particularidades suscitadas en un presente inmediato sujeto a intervención.

El plan, como propuesta de acción, si no es viable, o no reviste su propia viabilidad, no es un plan. Es por ello que el plan normativo, salvo en situaciones del más amplio consenso, es una propuesta inconclusa, inentendible, pobremente estructurada, cuya única trascendencia subyace plegada a su formulación como discurso en sí mismo.

Se advierte que el actor o los actores sociales que sólo se proponen argumentar ante la sociedad y ganar adhesión por sus consideraciones reflexivas y alternativas de propuesta, legítima y válidamente pueden y deben hacer uso del método normativo. Pero, si por el contrario, dichos actores sociales se proponen actuar materialmente, producir hechos que alteren situaciones y desarrollar estrategias y tácticas interventivas para construir su propuesta en la realidad, entonces, el método normativo es un recurso conceptualmente inapropiado para preceder y presidir el acometimiento de las acciones.

Estos señalamientos resultan indefectibles para evitar confusiones interpretativas, toda vez que los razonamientos y cuestionamientos al paradigma de planificación normativa de manera alguna atenta contra la validez del discurso normativo, como recurso para alterar la estructura ideológica de una sociedad.

Teorías, Mitos y Realidades en Planificación¹³

Los procesos y prácticas de planificación, entendidos como disciplina contemporánea, son en realidad muy recientes. Ciertamente las nuevas expectativas y demandas sociales derivadas de la incertidumbre y el movimiento de lo político-económico inciden sobre los planificadores acrecentando no sólo su participación en el juego tecnoestructural, sino también sus niveles de exposición y con esto su vulnerabilidad ante la opinión pública. Con los nuevos roles emergen múltiples y diversas necesidades concomitantes con diversas teorías o mitos utilizados para explicar, justificar y diferenciar las acciones acometidas por los artífices de la planificación institucional de Estado de aquellas emitidas por el entorno.

Pero, los nuevos papeles interpretados por esta singular tecnocracia, propician la proliferación y acumulación de experiencias producto del quehacer cotidiano, vivencias capaces de generar cambios dramáticos en los sistemas y paradigmas de referencia empleados por ellos. A continuación intentaremos hacer un rápido recorrido por los principales modelos teóricos desarrollados durante las pasadas décadas. Esta reflexión tiene dos finalidades.

En primer lugar, deseamos explicar el porqué de algunos razonamientos generalizados y al presente dominantes. Por ejemplo, en la actualidad (no empece a las limitaciones documentadas) muchos legisladores consideran deseable el desarrollo de planes delineados bajo el paradigma Formal Comprensivo Racional (modelo normativo). Sin embargo, y como previamente indicamos, el grado de comprensibilidad de un plan depende primordialmente del juego cruzado entre factores técnicos, políticos y económicos que insoslayablemente impactarán su

¹³Para una reflexión más completa del tema remitimos a la obra de Guy Benveniste, Mastering the Politics of Planning utilizada como referencia en el desarrollo de este apartado.

implantación. Por ende, la planificación montada sobre este paradigma es un mito, un mito que aún se estila.

En segundo lugar, ponderamos menester difundir (en el contexto general de la discusión teórica) la necesidad de reconceptualizar el papel a ser jugado por el planificador en la arena política. En esta oportunidad (y con toda razón) entendido como una suerte de pseudo-gerente, con limitadas pero preponderantes funciones operacionales (producto del acervo multidisciplinario de información) vitales en cualquier proceso de toma decisional y prospectiva implantación de alternativas.

El análisis focalizará sobre los seis (6) principales modelos teóricos, a saber: el modelo Formal Comprensivo Racional (the Comprehensive Rational Approach), el modelo Incremental (Incrementalism), la Planificación Social (Advocacy Planning), la Planificación Apolítica (Apolitical Politics), la Planificación Crítico Teórica (Critical Planning Theory) y la Planificación Estratégica (Strategic Planning).

Modelo Formal Comprensivo Racional

Bandfield, Dror, Davidoff y Reiner pueden considerarse como los exponentes teóricos de mayor relevancia en defensa de la orientación comprensiva racional en teoría de planificación. El modelo otorga especial relevancia a los conceptos de interés general y comprensibilidad, en su reclamo por salvaguardar los sistemas y recursos finitos disponibles para el manejo y disfrute de emergentes sociales. Los elementos a considerar en una decisión racional pueden reducirse a tres instancias, a saber:

A- Para la toma decisional debe formularse una lista serial de alternativas.

B- Deben identificarse con meridiana claridad todas las posibles consecuencias (recordemos que estas pueden ser indefinibles) para cada una de las alternativas bajo estudio.

C- La selección debe suscitarse en función de las consecuencias menos complejas y gravosas.

El modelo Formal Comprensivo Racional enfatiza en las distinciones entre objetivos, fines y medios. Plantea un principio de objetividad o neutralidad axiológica donde teóricamente resulta posible realizar intervenciones planificativas en la que los juicios valorativos del planificador no encuentren cabida. Además de principios de oportunidad, que permiten optimizar decisiones distinguiendo entre medios y fines. En adición, el modelo reclama poseer un alto grado de coherencia, coordinación y coherción entre metas y recursos, metas y posibilidades. Por otro lado, el modelo es catalogado como poseedor de un alto realismo, proveedor de medios alternos que le confieren gran flexibilidad. Reclama constancia valorativa e independencia entre la ponderación y medios de selección. Tal vez, las mayores reservas presentadas en torno a este modelo centran en su funcionalidad y efectividad para intervenir en ambientes donde se opera con alta incertidumbre y riesgos.

Modelo Incremental

Charles Lindblom (1959, 1965, 1979, 1980) es el autor del modelo Incremental en teoría de planificación. Este paradigma plantea una respuesta metodológica a las limitaciones empíricas del modelo Formal Comprensivo Racional. El incrementalismo sostiene que las acciones serán identificadas en la marcha, toda vez existen infinidad de alternativas para la obtención de los objetivos propuestos. Trata sólo un pequeño grupo de alternativas y opera bajo las políticas prevaletentes no pretendiendo alterar

los escenarios que le contienen. Su finalidad centra en la estabilidad o equilibrio del sistema a ser intervenido. El principal argumento de Lindblom gravita en torno a que no tenemos que lograr acuerdos respecto a metas y objetivos para luego delinear las políticas de implantación, por el contrario, simplemente debemos acordar las políticas derivando las metas y objetivos posteriormente de ellas.

Cuando incidimos sobre escenarios de alta y mediana incertidumbre, modelados por múltiples grupos de interés y diversidad de consumidores, los avances sustantivos sufren complejas dilaciones con limitados índices de consenso. Por ende, una efectiva toma decisional consiste en relacionar un reducido número de acciones o fases implantativas soslayando las ortodoxas, y por lo regular desatinadas pretensiones normativistas. Este modelo ha sido muy cuestionado, por ejemplo Dror (1969) plantea que el incrementalismo refuerza la inercia estructural propiciando tendencias anti-innovacionistas en la interioridad de las organizaciones. Por otro lado, su fragmentada lectura interventiva vehicula las informalidades teórico-conceptuales y operacionales.

Planificación Social (Advocacy Planning)

Este modelo emerge a mediados de la década de 1960, ante las limitaciones estructurales derivadas de un entorno en constante devenir y la complejidad de desarrollar alternativas y tomar decisiones atinadas para una clientela (entiéndase ciudadano) ubicada al margen de las prácticas planificativo-conceptuales. Ciertamente, el modelo se pronuncia a favor de que la ciudadanía, en tanto beneficiaria, forme parte activa de los procesos conformativos del plan a ser elaborado. Podemos atribuir esta nueva lectura, contraria al neo-positivismo dominante, a presiones sociales ejercidas sobre el Estado por vía de eclosiones y revueltas antiburocráticas.

El modelo de planificación social arguye que los planes deben concebirse como instrumentos capaces de reflejar e imprimir una mejor distribución del poder en el ámbito social, otorgando por ejemplo mayor atención a las necesidades de las comunidades de bajos recursos. Davidoff (1965) señala que esta es una forma parcialmente acertada de aproximación a la resolución de problemas, toda vez que resulta más deseable delinear múltiples alternativas esbozadas con visión prospectiva vis-a-vis los supuestos propuestos por el modelo, cuyo primordial interés reside en salvar brechas socio-políticas por vía de la atención a los pobres.

Paralelamente al advenimiento del modelo tanto en los Estados Unidos de Norte América, como en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se crean las condiciones estructurales necesarias para su implantación. Por medio de legislaciones se hace mandatoria la participación de la ciudadanía para las asignaciones presupuestarias de algunos programas federales y estatales orientados a la asistencia pública (Barber, 1984; Spiegel, 1968). Ejemplo de ello es el Acta de Oportunidades Económicas (The Economic Opportunity Act) de 1964, la cual fue conceptualizada como un instrumento de estímulo dirigido a las comunidades de escasos recursos en un esfuerzo por ampliar su participación social en la guerra contra la pobreza.

Es menester señalar las complejidades prácticas inmanentes al modelo. Fundamentalmente podemos remitir a la disponibilidad e interés del recurso humano (ciudadano) limitado por su cotidianidad, socialmente estigmatizado y cauto ante una paulatina (y aparentemente incontrolable) pérdida de confianza en las instituciones político-administrativas. Sin embargo y soslayando los preocupantes planteamientos precedentes, aún más gravosa resulta ser la identificación y acceso a una "clientela

experta" poseedora de un conocimiento¹⁴ extra racional, capaz de operar como un virtual insumo a los procesos gestativos del plan. Situación problematizada por una nomenclatura extraña que desfacilita la inteligibilidad y restringe, sin conciencia de ello, la participación popular.

Finalmente, resulta plausible argüir la traumática emergencia de expectativas desmesuradas por parte de jóvenes o tal vez inexpertos planificadores que adjudican al modelo una capacidad instrumental para orientar la redistribución del poder, la riqueza y las atesoradas bondades del Estado benefactor (actualmente en crisis por el incuestionable colapso del modelo Fordista)¹⁵. Lamentablemente, la equidad e igualdad del poder no se alcanza automáticamente con la participación. Por el contrario, la participación en sí misma, promueve una mayor apertura dimensional de los colectivos que lejos de atenuar sus desfases con el entorno los incrementa creando nuevas formas de dependencia sobre aquellos sectores poseedores del conocimiento. La verdadera etiología del poder social está relacionada con su

14 "Hemos podido ser llevados a considerar que la vida intelectual de los últimos años es un Ingreso a la era del vacío. Este tiempo será el del pensamiento desarmado, deshecho, impotente para hacer inteligible un mundo donde la única certeza es la del movimiento, donde todo orden parece disolverse en la sucesión de los cambios, donde lo real parece ocultarse en transformaciones o simulaciones múltiples y escapar a toda tentativa de investigación. La modernidad es sin cesar productora de lo desconocido, hace que el hombre se sienta por una parte ajeno a lo que ha creado. Ya no se sabe nombrar el universo social y cultural que se constituye y mueve por efecto de sus acciones. El desgaste de las fórmulas utilizadas a fin de otorgarle una identidad, desde la década de 1960 hasta hoy, revela esta impotencia" (Balandier, 1990).

15 En las sociedades de la Segunda Ola (Industriales) o de la era de las chimeneas, una inyección de inversiones o de mayor poder adquisitivo en los consumidores estimularía la economía y generaría empleos. Si había un millón de desempleados, uno podía, en principio, activar la economía y crear un millón de puestos de trabajo. Dado que los trabajos eran intercambiables, o requerían tan poca capacitación que se aprendían en menos de una hora, casi cualquier trabajador desempleado podía ocupar cualquier puesto. Listo, el problema desaparece. (...) En la economía supersimbólica de nuestros días, esto no es totalmente cierto. Para superar la Gran Depresión, recordemos que John Maynard Keynes propuso el crecimiento del gasto público financiándolo mediante déficit presupuestario para poner dinero en el bolsillo de los consumidores. Una vez que éstos tenían dinero, se apresuraban a comprar cosas. Esto a su vez, haría que los fabricantes ampliaran sus fábricas y contrataran más trabajadores. Adiós al desempleo. En la economía mundial de nuestros días, el hecho de poner dinero en el bolsillo de los consumidores no sirve más que para provocar su salida a ultramar, sin aportar nada a la economía interior. El estadounidense que compra un televisor o un reproductor de discos compacto está enviando dólares a Japón, Corea, Malasia, México o cualquier otro país. Su compra no añade puestos de trabajos en Estados Unidos, al menos no parece necesariamente que lo haga (Toffler, 1990).

capacidad de organización o incluso auto-organización (ver sección siete). Desde esta coyuntura, el modelo de planificación social (Advocacy Planning), refuerza la postura y figura del Estado a través de la utópica ilusión asistencial, avalada por una participación comunitaria ausente de sentido por su intrínseca inestructuración.

Planificación Apolítica

Este es el modelo que en teoría de planificación apologetiza las funciones técnico-operacionales del planificador. Desde esta perspectiva, su papel centra en apoyar y adelantar, con singular discreción, los explícitos (en tanto plausibles) e implícitos (en tanto implausibles) compromisos de campaña contraídos por la administración gubernamental de turno; mediante la ponderación y desarrollo de propuestas y alternativas de solución factibles, deseables y de reducido riesgo político.

En planificación apolítica, no se adjudican roles gerenciales al planificador toda vez que el político requiere de un ininterrumpido aval técnico para el cual le utiliza exclusivamente. Sin embargo, debemos denotar que en la práctica cotidiana el modelo adolece de poca claridad conceptual e incluso exhibe complejas dicotomías.

Ciertamente, algunos planificadores suelen autodefinirse como técnicos al servicio del Estado, prefiriendo perpetuar su disociación con respecto a cualquier ligazón política. Posición que no debe sorprender al lector; teóricamente se arguye que el planificador sólo debe fungir como productor de alternativas evitando trascender más allá de ese punto (Faludi, 1987). No obstante, otros experimentan grandes insatisfacciones optando por incursionar paulatinamente en la arena política. El examen espacio-temporal de estas posturas radicalmente polarizadas revela interesantes comportamientos evolutivos. Por ejemplo, ponderemos un estudio conducido a mediados de la década de 1960, para el cual se entrevistaron 33

planificadores económicos de 18 países en desarrollo. En su generalidad, el documento constató una marcada aversión e incluso hostilidad por las prácticas políticas, catalogadas como una suerte de engendro o Leviatán. El 33% de los sujetos entrevistados atribuyó los conflictos y problemas económicos de sus respectivos países al recurrente y elevado número de desastrosos políticos (Ilichman, Stone-lichman, and Hasting, 1968).

Un estudio más reciente registra similar actitud normativa por parte de los entrevistados, veamos. El trabajo investigativo desarrollado por Baum (1980,1983) consideró la opinión de 50 planificadores de ciudades (City Planners) ubicados en la región de Baltimore. El grupo se pronunció en favor de su autonomía operacional, prefiriendo este tipo de labor técnica por sobre cualquier otra función que suponga indefectible una explícita y activa participación en el aparato político-burocrático.

Sin embargo, como advertimos un nuevo devenir se registra al presente y aparece documentado por otros estudios que evidencian la existencia operacional de tres (3) plausibles posiciones de juego a saber: la del actor político, el técnico y un **híbrido de ambos** (Howe, 1980; Howe and Kaufman, 1979; Kaufman 1985). Utilizando datos recopilados en 1978 y 1982 mediante entrevistas a miembros de la Institución Americana de Planificadores (American Institute of Planners) en los Estados Unidos de Norte América se encontró lo siguiente.

En el año 1978, el 27% de los sujetos encuestados se autocatalogaron como técnicos, el 17% señaló preferir el tránsito prospectivo a la arena política y el 51% declaró realizar un acomodaticio juego híbrido. En el año 1982 el estudio fue repetido arrojando el siguiente saldo: 26% técnico, 17% político y 54% híbrido. Este comportamiento converge con datos suministrados por otros investigadores que

evaluaron la situación existente en Israel con la intención de realizar un estudio transcultural comparativo (a cross-cultural comparison study). Los resultados obtenidos fueron los siguientes: 22% de los planificadores urbano regionales israelíes entrevistados en el año 1983 realizan un juego estrictamente técnico, sólo el 8% a incursionado en la escena política y el 70% declaró operar de manera híbrida. Los datos presentados sugieren la existencia de un fehaciente disfuncionalismo conceptual intrínseco al modelo apolítico, el cual puede derivarse del siguiente grupo de insuficiencias disciplínicas y operacionales:

- *Salvo por honrosas excepciones, los planificadores en su generalidad no cuentan con los recursos necesarios para realizar un efectivo juego de asesoría política.* En efecto, los programas graduados en planificación no brindan mayor atención a la investigación y adiestramiento en áreas como gerencia, burocracia política, sistemas complejos o técnicas de intervención y negociación para la resolución de conflictos multidimensionales.
- *Incomprensión de los ámbitos de intervención y actividades entre planificadores y políticos.* Ocasionalmente las acciones explicativas emprendidas por los planificadores para la consecución de metas y objetivos meridianamente claros, operan en detrimento de su integridad al confrontar serios obstáculos por parte del político que suele decodificar los movimientos, del primero, como atentatorios a su autoridad y capacidades cognitivas.
- *Escisiones entre la confección del plan (como documento) y su ulterior implantación.* En el momento en que las instancias de implantación

quedan fuera del alcance del planificador, éste pierde autoridad y recursos para monitorear su ejecución. Ciertamente, resulta extremadamente difícil atinar con efectividad cuando la ligazón con la meta es quebrada.

- *Falta de claridad del rol profesional.* El modelo apolítico se perfila como una suerte de distorsión del ortodoxo arquetipo normativo en teoría de planificación. De este modo serías puestas en cuestión afloran particularmente enfiladas a los aspectos ético-conductuales de la disciplina.

Planificación Crítico Teórica

Bajo este título se agrupan diversas corrientes de pensamiento que objetan las prácticas contemporáneas de planificación. Suscintamente, el modelo sostiene que la planificación, entendida como disciplina, no constituye en realidad una actividad técnica o profesional, simplemente se trata de un reticente frente andamiado para cubrir poderosos intereses cuyo desarrollo histórico supone la existencia de estructuras y sistemas lógicos de soporte. La argumentación precedente es habitualmente justificada mediante cuestionamientos sociales legítimos respecto a inconsistencias axiológicas, por parte del Estado, en la selección de criterios para el uso de la tierra, que se aducen profusa y discretamente intervenidos por los intereses particulares del sector privado de la economía.

Algunos teóricos simpatizantes con los postulados esbozados suelen erigir sus exégesis críticas haciendo uso del paradigma marxista como sistema referencial. Muchos de ellos, focalizan sus reflexiones sobre las complejas problemáticas urbanas endógenas a las sociedades de orden capitalista (Castells, 1978, 1982; Cox,

1978; Scott and Dear, 1981; Harvey, 1985). En su generalidad los autores señalados concurren en adjudicar especial responsabilidad a los planificadores, debido a que cuentan con opciones técnico-informáticas y movilidad intra-organizacional, capaces de generar significativos cambios estructurales, no obstante se inhiben adoptando posturas tendientes a reforzar el disfuncional status-quo dominante.

Por otro lado, en términos sustantivos el modelo puede ser entendido como una severa reacción al paradigma de planificación apolítica. Recordemos que en la práctica, el planificador definido apolíticamente es un técnico expuesto a sufrir diversos gradientes éticos, circunstancialmente determinados por su entorno (escuetamente calificable como una suerte de pseudo-mercenario) al servicio, no del plan y sus objetivos, sino del poder, e intereses del Estado (administración de turno quien solventa su actividad)¹⁶. Posición connotante con la lectura que Michel Foucault (1979) posee del hombre y su actividad política:

¹⁶ Las argumentaciones del paradigma Crítico Teórico suscitan reminiscencias en torno a las advertencias descritas por Maquiavelo respecto a las inexorables consecuencias del juego político. Para Maquiavelo, resulta evidente, que no sólo la fuerza de voluntad determina el éxito del hombre a través de la historia. El suele emplear la palabra *virtud* para destacar todo aquel complejo de particularidades que permiten a algunos hombres destacarse entre la mediocridad. La virtud en Maquiavelo no es otra cosa que la conjunción amalgámica de estoicismo, inteligencia y eficacia en la toma decisonal supeditada por una mercediana lucidez para la planificación. La fortuna es todo aquello cuanto escapa al cálculo previsorio del hombre, lo estocástico y aleatorio. Cuando se trata de tomar una resolución de la cual dependa la perpetuación y salud del Estado, nadie debe detenerse en consideraciones sobre lo justo e injusto, el decoro o indecoro, "omítase todo esto y tómese resueltamente aquel paquete de acciones que salva al Estado y su libertad". De este modo la necesidad empírica suplanta a la ideal, el mal conquista un lugar junto al bien igualándose paleativamente al bien mismo. La fuerza del pecado que la ética cristiana dominó como principio, pasa a obtener una victoria parcial, pero fundamental; el demonio penetra en el reino de Dios. Se inicia de este modo una grave dicotomía que afecta nuestra civilización, la bifurcación entre los principios ideales de valor absoluto y aquellos empíricos de relativa valía. El Estado moderno consigue de este modo liberarse de todos los condicionantes espirituales que por centurias le determinaron, construyeron y dominaron. Maquiavelo recomienda con detenimiento que no se inmiscuya en la arena política aquel que no esté dispuesto a sacrificar los principios de moralidad corrientes. Cabe advertir que en términos generales las promulgaciones Maquiavélicas se orientan polarizadas, en tanto antipódicas, respecto de los razonamientos políticos de Aristóteles. Aristóteles no llega tan lejos para conceder a la realidad carácter determinante de la acción política. En su concepción doctrinal de los problemas del Estado, lo que debe ser no se subordina a lo que es.

"El hombre durante milenios, permaneció tal como era para Aristóteles: un animal viviente que, por añadidura, era capaz de una existencia política: el hombre moderno es un animal político: dentro de él su vida de ser viviente está en cuestión (...) La política entendida como segunda naturaleza del hombre, llevó al olvido o a la manipulación de la primera: su condición de ser natural".

Algunas lecciones derivan de la exposición precedente. Remitiendo a Alvin Toffler (1990), la información representa una importante fuente de poder y trascendencia indistintamente del escenario a tratar. Desde esta coyuntura, el conocimiento derivado de la información se entiende prioritario para el devenir funcional y es en este ámbito en que se inscribe el discurso promulgado por los escritores acotados¹⁷. El planificador puede y debe pugnar por ser un verdadero ente catalítico, un agente de cambio, el germen de novedosos derroteros en el acometimiento de acciones; pero estas expectativas sólo materializarán cuando sea capaz de entender su posición y papel en la arena de juego.

Planificación Estratégica

Este singular modelo emerge del mundo corporativo, donde la incertidumbre y el riesgo representan la cotidianidad de los planificadores. Un escenario en el que la estabilidad es un mito, es el reino de lo inestable, inusual o azaroso (¿es que acaso la planificación urbana difiere de esta descripción?). Condiciones que ocasionalmente pueden determinar el éxito o fracaso de toda una organización. Cuando se planifica estratégicamente se plantean cuatro (4) interrogantes fundamentales: ¿Cuáles son las metas?, ¿Cuál es el estado de desarrollo?, ¿Qué se debe hacer para que los

¹⁷ Una revolución está barriendo el mundo actual y dejando atrás todas las teorías de Bacon. Ningún genio del pasado, ni Sun-Tzu, ni Maquiavelo, ni el mismo Bacon, hubiera imaginado jamás el profundísimo cambio del poder actual, el asombroso grado al que ha llegado a depender del conocimiento, hoy en día, tanto la fuerza como la riqueza. (...) En otras palabras, el conocimiento ha pasado de ser un accesorio del poder del dinero y del poder del músculo, a ser su propia esencia. De hecho, es el amplificador definitivo. Ésta es la clave del cambio de poder, que nos espera, y explica el porqué la batalla por el control del conocimiento y de los medios de comunicación se está enardeciendo por todo el mundo (Toffler, 1990).

eventos deseados ocurran?, ¿Cómo se salvan las limitaciones existentes?. A diferencia de los tratamientos ortodoxos, bajo este esquema no se trazan soluciones jerarquizadas, mucho menos alternativas de superior rango. Los cursos de acción son determinados a tenor con las especificidades del ámbito a intervenir y adecuados a las realidades espacio-temporales prevaletientes. El modelo, intenta superar las tradicionales limitaciones instrumentales para la proyección efectiva de escenarios a largo plazo, optando por centrar su atención sobre eventos y particularidades de corto alcance, de rápida y perceptible lectura. En contraste con el paradigma comprensivo, la planificación estratégica nunca concluye y sus acciones son parciales y absolutamente selectivas¹⁸. El modelo de planificación estratégica atribuye la posibilidad de planificar a cualquier actor social y desde cualquier posición, busca la integración funcional de lo político, social y económico, abre el método de planificación a las condiciones del actor y a la realidad específica que enfrenta, rechaza la idea de que existen condiciones previas para poder planificar y destaca la existencia de competencia de oponentes y el conflicto social (Matus, 1977).

Aplicaciones de la Planificación Estratégica al Sector Público¹⁹

Los enfoques y metodologías de planificación estratégica generados por el sector privado de la economía pueden ser de notable utilidad para hacer de la administración pública una más eficiente y efectiva²⁰. Un poco, ésta resulta ser la

¹⁸ El modelo de planificación estratégica constituye en realidad la manifestación operacional de la teoría general de sistema.

¹⁹ Para una reflexión más completa del tema remitimos al artículo de John M. Bryson y William D. Roering, *Applying Private Sector Strategic Planning in the Public Sector* publicado por Harvard Business Review y utilizado como referencia para el desarrollo de este apartado.

²⁰ En teoría general de sistema se identifican las articulaciones suscitadas entre: **Insumo-Proceso-Producto-Objetivo**. Se denomina eficiencia a las resultantes derivadas de la relación **Insumo-Producto**, siendo la efectividad las emergentes de las fases **Producto-Objetivo**. A modo de ejemplo, un hospital puede poseer cien (100) camas y ser eficiente en su oferta de servicio con respecto a la demanda, no obstante si fallecen cincuenta (50) de esos pacientes el hospital no es efectivo, su

posición generalizada de diversos autores y tratadistas explícitamente plasmada en la siguiente cita.

"La planificación estratégica es una disciplina orientada a producir decisiones fundamentales, modelando la naturaleza directiva y las actividades gubernamentales en el ámbito de las lógicas constitucionales".

Olsen y Eadie, 1982
Harvard Business Review

No obstante, es menester advertir que no todas las acepciones estratégicas conocidas como **estrategias corporativas** son aplicables al sector público. A continuación presentamos un breve análisis de los cinco (5) principales acercamientos estratégicos, siendo estos: el Modelo de Políticas de Harvard (The Harvard Policy Model), el Sistema de Planificación Estratégica (Strategic Planning System), la Administración de Grupos de Interés o Expuestos (Stakeholder Management), los Modelos de Complacencia, conformado por el "Modelo de Carpeta o Cartera" y el de "Análisis Competitivo" (Content Model, "Portfolio Models" and "Competitive Analysis"), finalmente el modelo orientado a la Administración de Decisiones Estratégicas (Strategic Issues Management).

El Modelo de Políticas de Harvard

Este modelo fue desarrollado como parte de un curso de políticas comerciales en la Escuela de Comercio de Harvard (Harvard Business School) durante la década de 1920 (Christensen, 1983 y otras versiones recientes). Es pertinente señalar que su metodología ha inspirado múltiples acercamientos conceptuales en materia estratégica dentro del sector público (Olsen & Eadie 1982, Sorkin, Ferris, & Hudak

relación entre productos y objetivos es disfuncional, aunque por definición su balance continúa siendo eficiente.

1984). El propósito primordial del modelo consiste en asistir a las empresas en el desarrollo de lazos interactivos entre sus procesos operacionales y el entorno o universo de externalidades. Partiendo de esta premisa resulta plausible la producción de estrategias efectivas y atinadas para la organización. Sostiene que la mejor estrategia es aquella capaz de constatar y analizar las fortalezas y debilidades inherentes a la compañía, articulando al perfil las posturas y políticas adoptadas por el bloque gerencial; para posteriormente identificar las amenazas y oportunidades externas en concomitancia con las obligaciones sociales de la firma. La articulación sistemática de los componentes: fuerza (**strengths**), debilidad (**weaknesses**), oportunidad (**opportunities**) y amenaza (**threats**) -análisis SWOT- constituye la base teórica del paradigma. Todos los componentes del modelo exhiben un alto grado de aplicabilidad al sector público, particularmente en las áreas organizacionales, funcionales y de trabajo comunitario (Sorkin, Ferris y Hudak 1984). Sin embargo debe acotarse que al emplearse en planificación comunitaria suelen suscitarse dificultades para distinguir las internalidades de las externalidades.

Sistema de Planificación Estratégica

La planificación estratégica frecuentemente es concebida como un sistema administrativo por medio del cual se efectúan los análisis de acciones exógenas y el manejo decisional endógeno (en tanto cruce y control de operaciones organizacionales intrafirma). Esta acepción metodológica se caracteriza por tratar de brindar respuesta a cuatro (4) interrogantes básicas: ¿hacia dónde marchamos? (**misión**), ¿qué debemos hacer para lograr eso? (**estrategia**), ¿cuál es nuestro campo de acción? (**presupuesto**), ¿qué debemos conocer del ámbito a intervenir? (**control**). El sistema de planificación estratégica adolece de múltiples variaciones dimensionales durante su concreción, especialmente cuando incorpora aspectos tales como: comprensibilidad, decisiones racional-formales y el severo control de los

ejercicios implantativos derivados del concurso de acciones convenidas (Armstrong 1982). Puede afirmarse que su fortaleza sistémica reside en la capacidad que posee para coordinar componentes y funciones. Su debilidad, subyace al excesivo apego por la comprensibilidad, prescripciones y controles que inciden sobre ella, desviando su atención de la misión, estrategia y estructura organizacional (Frederickson y Mitchell 1984, Frederickson 1984). El sistema es aplicable al sector público, sin embargo debemos advertir que demanda una total claridad y control por parte de la organización respecto a su misión, metas, objetivos, centralidad de autoridad, información y retroalimentación. Pocas organizaciones del sector público operan con tal meridianidad de propósito. Como resultado, el sistema de planificación estratégica del sector, típicamente focaliza sobre un limitado número de áreas, determinadas en realidad por las decisiones de aquellas figuras políticas que se encuentran en posición de mando y control de algunos programas en particular.

Administración de Grupos de Interés o Expuestos

Freeman (1984) sostiene que las estrategias corporativas han sido delineadas como modelos administrativos para propiciar la supresión de antagonismos con grupos de interés. Definimos grupos expuestos o de interés (stakeholder), como el conjunto de actores sociales directamente influidos por las acciones de una corporación. A saber; consumidores, empleados, suplidores, accionistas, gobiernos, instituciones financieras (entre otros). Tradicionalmente los modelos estratégicos esbozados por el sector privado solían centrar exclusivamente sobre aspectos económicos. Sin embargo, Freeman sostiene que los cambios en el medio ambiente comercial requieren de las corporaciones (para su subsistencia), nuevas lógicas y políticas gerenciales en las que los actores sociales desempeñen un papel protagónico. Ciertamente, esta vocación a la integración política, económica y social hacen de este modelo uno altamente aplicable al sector público. Por ejemplo, las políticas de

desarrollo económico generadas por el gobierno involucran regularmente a la banca, las cámaras de comercio, las industrias, los sectores laborales y sus respectivas asociaciones, residentes, grupos conservacionistas, en adición a un mosaico de sectores alternantes o disidentes. Es labor de los planificadores económicos identificar los sectores explícita e implícitamente expuestos, inquirir sobre sus temores y expectativas, para ulteriormente esbozar una propuesta estratégica en la que ellos puedan participar armónicamente (Kaufman, 1979).

Advertencia Respecto a los Modelos de Complacencia (Content Model)

Los tres (3) acercamientos precedentes han sido diseñados para resaltar procesos sobre resultados. En su conjunto, se trata de modelos limitados en su capacidad para formular respuestas satisfactorias a priori, toda vez que éstas quedan condicionadas a la correcta aplicación de normas y procedimientos. En contraste, las metodologías discutidas a continuación priorizan las complacencias exógenas (resultados), por sobre los procedimientos y por tanto se ubican en posición de formular respuestas con mayor certidumbre y flexibilidad. En este contexto tratamos con paradigmas cuyos procesos resultan contrarios respecto a la ortodoxia estratégica.

Modelo de Carpeta o Cartera (Portfolio Models)

La idea de conceptualizar la planificación estatégica como una carpeta o cartera de inversiones, evoca por analogía, las tradicionales prácticas comerciales de los mercados de valores. Ciertamente, es como si un inversionista tomara su cartera de activos o acciones (Stock) para aventurarse a realizar transacciones que optimicen su rendimiento. Los riesgos en este tipo de juego son admisibles a tenor con los balances potenciales de captación prospectiva de capitales. El perfil histórico de la

teoría de carpeta en las estrategias de inversión es complejo (Wind y Mahaja, 1981), no obstante, trataremos de clarificar sus atributos a través del siguiente caso de estudio. La Carpeta de Inversiones de Filadelfia (The Philadelphia Investment Portfolio), es un ejemplo de su utilidad para el sector público, aplicando el paradigma al nivel comunitario (Center for Philadelphia Studies 1982a; 1983b). La carpeta consiste en una compilación de 56 opciones de inversión (tanto de capitales públicos como privados) serialmente jerarquizados de acuerdo a sus ventajas comerciales (**posición**) y el grado en que propician la consecución de metas y objetivos concertados para el área de Philadelphia (**atractivos**). Los criterios para asignar posiciones y atractivos, se desarrollaron mediante la colaboración de 750 personas provenientes del sector público, sector privado y asociaciones sin fines de lucro, convocadas a participar en el proyecto Filadelfia: Pasado, Presente y Futuro. Los creadores del estudio (The Boston Consulting Group: BCG Matrix.) visualizan a Filadelfia como una comunidad de intereses que se esfuerza por conciliar coordinadamente sus heterogeneidades para ofrecer a inversionistas específicos un mosaico de atractivas opciones. La fortaleza del modelo reside en que permite sortear y ponderar múltiples intereses de matiz estratégico, sin embargo su mayor debilidad centra en poder discernir con cristalinidad las dimensiones más apropiadas de intervención.

Análisis Competitivo

Otro importante acercamiento estratégico ha sido desarrollado por Michael Porter y Asociados (1980, 1985). El modelo de análisis competitivo sostiene que para evaluar las fuerzas conformantes de una industria se debe ser capaz de proyectar sus rendimientos, articulando al examen el conjunto de éxitos estratégicos logrados por la firma. En su hipótesis, Porter distingue 5 relaciones de fuerza o "llaves de poder" que inciden sobre las formas que adopta una industria, estas son: el poder de los

consumidores, el poder de los abastecedores, la amenaza de productos sustitutos o complementarios, la amenaza de nuevos competidores y las actividades de mercadeo de las corporaciones activas en el sector. El modelo tiene por finalidad (1) consolidar las fuerzas configurantes de la industria, (2) esgrimir contra las fuerzas atentivas a las estrategias corporativas producidas por la firma. Para muchas organizaciones del sector público existen diversos frentes equivalentes a los que afectan la industria. Por ejemplo, podemos remitir al poder de clientes y consumidores sobre las ejecutorias de actores políticos y plataformas de partido (trascendentalmente constatable al cierre de cada cuatrienio o sexenio).

Por otro lado, las relaciones contractuales y complejidades burocráticas que se generan entre el gobierno y sus abastecedores de servicios. Competencias sobre actividades tradicionalmente desarrolladas por el Estado que al presente comienzan a ser duplicadas por el sector privado, capitalizando los bajos rendimientos en términos de eficiencia y efectividad del sector público (servicio de correo, educativos, de seguridad civil, de transporte, hospitalarios, etc.). Por ende una efectiva re-organización del sector público supone por un lado, la identificación y comprensión de las fuerzas que co-existen junto a él, por otro, el ineludible requerimiento de refuncionalizar sus operaciones, entendidas en esta ocasión a través de lógicas y prácticas estratégico-corporativas.

Administración de Decisiones Estratégicas

Este modelo focaliza en la resolución de procesos decisionales, sin embargo debe advertirse que en realidad se trata de un componente endógeno al sistema de planificación estratégica. El concepto emerge inicialmente al afirmar los usuarios de estrategias corporativas la existencia de una suerte de vaciedad metodológica intrínseca al análisis SWOT (Harvard Model) evidente en la fase de formulaciones

estratégico-decisionales. Desde entonces, un gran número de firmas han decidido incorporar el modelo como parte de sus ejercicios para la revisión comprensiva de ejecutorias estratégicas (King, 1982). El modelo es claramente aplicable al sector gubernamental, particularmente para el desarrollo de áreas decisionales críticas que demandan un virtual tratamiento estratégico (Ring y Perry, 1985). Finalmente, el acercamiento responde literalmente a la misión que posea la organización vis a vis los mandatos de su entorno.

Algunos Comentarios

La revisión epistemológica de las principales corrientes de pensamiento evaluadas, interpretan explícita o implícitamente al planificador como una suerte de gerente en la interioridad del contexto en que se desenvuelve. Deseamos señalar, a modo de síntesis, algunos aspectos revelantes para una adecuada comprensión de la disciplina, en virtud del mosaico teórico-conceptual expuesto.

- *La planificación (entendida racionalmente) es un ejercicio relativamente nuevo.* Los análisis político-económicos sujetos a explícita planificación representan actividades aún en proceso de acrisolación respecto al papel que interactivamente desempeña en la compleja interioridad de la administración pública. Un poco, esta situación permite entender como admisible el árido y diferencial universo de versiones e interpretaciones en torno a la disciplina.
- *Los conceptos de planificación poseen aplicabilidades multisituacionales.* Debe señalarse que los términos planificación y análisis político describen diversas y muy diferentes actividades. En ocasiones el problema a tratar planificativamente emerge de fallas en el

ambiente operacional. En otros casos, se requiere desarrollar mecanismos analíticos que factibilicen la coordinación e integración de acciones políticas con actores cuyos intereses resultan disonantes, agravados muchas veces por su fehaciente poder para tomar decisiones. Incluso, en ocasiones el problema reside en inventar soluciones de intervención derivadas de escenarios simulados sujetos a toda suerte de variables estocásticas. Por ende resulta normal que las diversas teorías reflejen éstos y otros múltiples estados situacionales y por ello preponderen diferencialmente las instancias inicialmente indicadas.

- *Los procesos de planificación ocupan posiciones diferenciales a tenor con el medio ambiente administrativo-organizacional.* Las teorías de planificación y los análisis políticos reflejan la existencia de diversos ambientes y realidades organizacionales. Por ejemplo, cuando el político asume posturas "todo poderosas", (en tanto intransigente respecto a los análisis, proyecciones y recomendaciones elaboradas) y sus planificadores poseen reducidos vínculos o redes de contacto con él, las condiciones para un juego político de carácter apolítico suelen ser limitadas. En otros contextos organizacionales, el poder puede hallarse mejor distribuido y por ende balanceado, de suerte que las posiciones político-apolíticas revisten una considerable importancia. Una vez más los énfasis y matices delineados por las diversas teorías de planificación responden a esta diversidad escénica.
- *Las prácticas de planificación son altamente susceptibles a variables histórico-culturales.* Existen notables diferencias entre naciones,

pueblos, creencias religiosas, tradiciones, sujetos y agrupaciones sociales en todo el planeta. Este mosaico de actitudes, estilos de vida y estructuras institucionales inciden activa e inexorablemente sobre todo proceso de planificación o análisis político. Ciertamente, no debe resultar sorprendente al lector que tales particularidades culturales propicien nuevas reinterpretaciones teóricas en función a diferentes necesidades históricas.

Por otro lado, es pertinente a la exposición destacar el hecho de que el desglose serial de paradigmas y acepciones conceptuales precedentes, encuentran su etiología ontológica en la dialectica positivista del Siglo 19. Así, se percibe a través de los modelos una suerte de sucesión evolutiva del pensamiento crítico, predicada en torno a un centro racionalista caracterizado por la exclusión de toda convención plurisectorial, lo que provoca la necesidad progresiva de generar acercamientos teóricos más inclusivos para contener la crisis de consensualidad. Esta situación viabiliza una profunda reflexión que culmina con la aplicación (indistinta) de alternativas estratégicas retomadas del sector corporativo y adaptadas a prácticamente cualquier escenario. No obstante inmanente a este discurrir, se advierten múltiples reconfiguraciones de lo real no representativas del colapso de un centro racional, sino más bien, derivada de una práctica cotidiana que pugna por validar una disciplina mediante su constante refuncionalización instrumental.

En síntesis y haciendo uso de los razonamientos dialécticos de Imre Lakatos (1973) y Kuhn (1962), podemos señalar que cada nuevo acercamiento en teoría de planificación aflora como resultante de un cambio particular de la problemática pre-existente. Incitando el advenimiento de múltiples programas de investigación que culminan con la gestación de teorías en evolución, donde cada una de éstas posee

su propia estructura y centro argumentativo. Los programas de investigación responden a hipótesis iniciales y un gran cinturón de hipótesis auxiliares, donde A supone un comportamiento B, que en su defecto validará la hipótesis auxiliar C, D, H...(etc). Las hipótesis auxiliares representan en realidad el cinturón protector que permiten guardar el centro argumentativo del paradigma libre de contra-argumentos. Así las cosas, las incongruencias o anomalías funcionales se interpretarán como una puesta en cuestión de algunas hipótesis del cinturón protector, suscitadas por presiones empíricas de un entorno dinámico. De este modo, el cinturón protector es modificado constantemente, mientras que el centro firme permanece intacto.

Discusión Económica

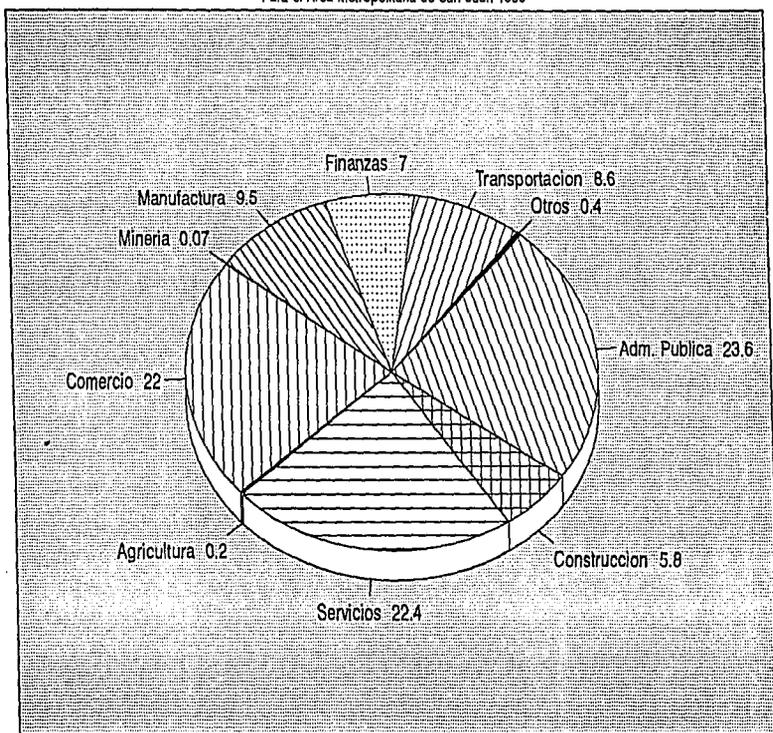
Cuatro (4) cambios importantes se constatan a escala global e inciden activamente sobre los países bajo estudio: el acrecentamiento del sector terciario de la economía (ver sección dos), la sustitución del trabajo por capital en la industria manufacturera (composición orgánica), la introducción de nuevas tecnologías y la internacionalización de la producción (ensamblajes flexibles y cambios de la producción masificada a la personalizada).

Las transformaciones estructurales no sólo plantean insospechadas fluctuaciones y desequilibrios en la interioridad de las economías urbanas, sino que revisten a los artífices de las políticas macro-económicas de nuevos horizontes de posibilidades para el desarrollo de medidas adaptativas. A continuación presentamos un análisis comparativo centrado en la distribución sectorial del empleo para el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) y el Área Metropolitana de San Juan (AMSJ). Deseamos advertir que los datos históricos seleccionados para el AMSJ, sólo se encuentran disponibles en la Junta de Planificación de Puerto Rico a partir del año 1986.

Este ejercicio tiene por finalidad explorar los comportamientos económicos señalados previamente, entendidos en esta ocasión desde la coyuntura de las lógicas de producción cibernética, que se inicia a partir de la década de 1950 y emerge del devenir tecnológico suscitado al conjugar los conceptos control y comunicaciones. Cambios que acentúan las disociaciones estructurales de poderes entre centro y periferia e implican la transición mundial a lo que Toffler (1990) ha llamado **la nueva economía supersimbólica**.

CUADRO 3.0 DISTRIBUCION SECTORIAL DEL EMPLEO

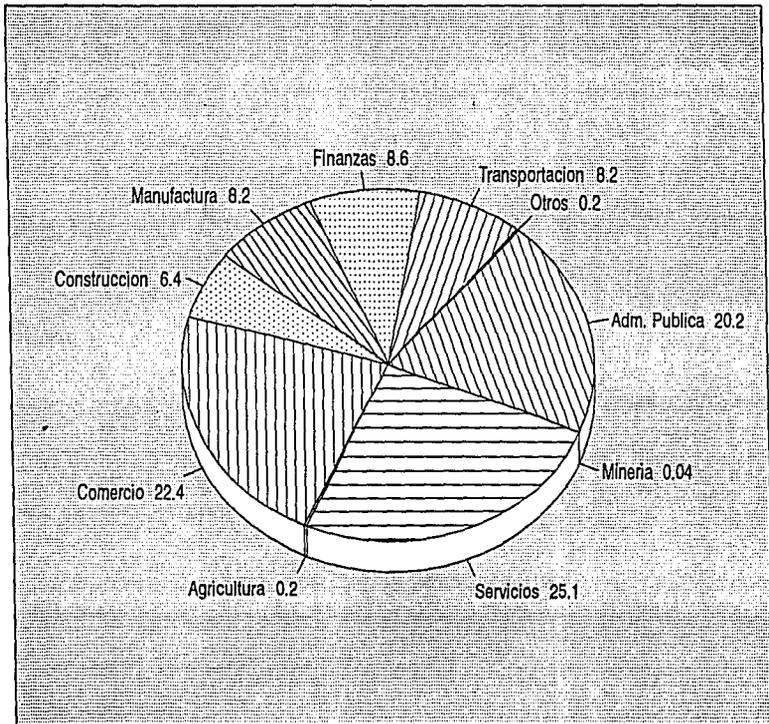
Para el Area Metropolitana de San Juan 1986



Fuente : Junta de Planificacion de Puerto Rico, Departamento del Trabajo

CUADRO 3.1
DISTRIBUCION SECTORIAL DEL EMPLEO

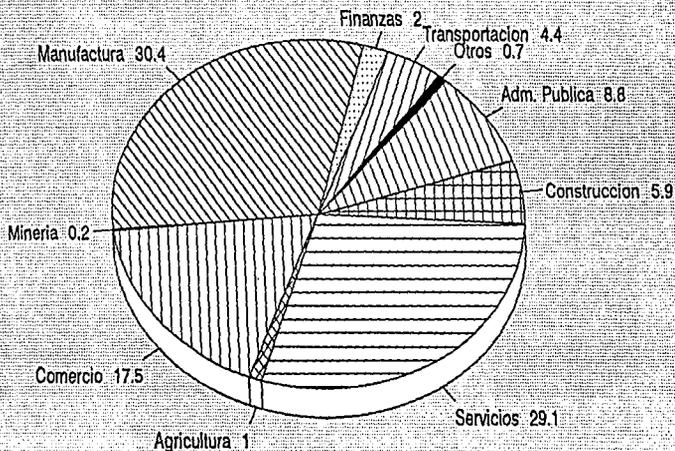
Para el Area Metropolitana de San Juan 1990



Fuente : Junta de Planificacion de Puerto Rico, Departamento del Trabajo.

CUADRO 3.2 DISTRIBUCION SECTORIAL DEL EMPLEO

Para el Area Metropolitana de Ciudad Mexico 1980

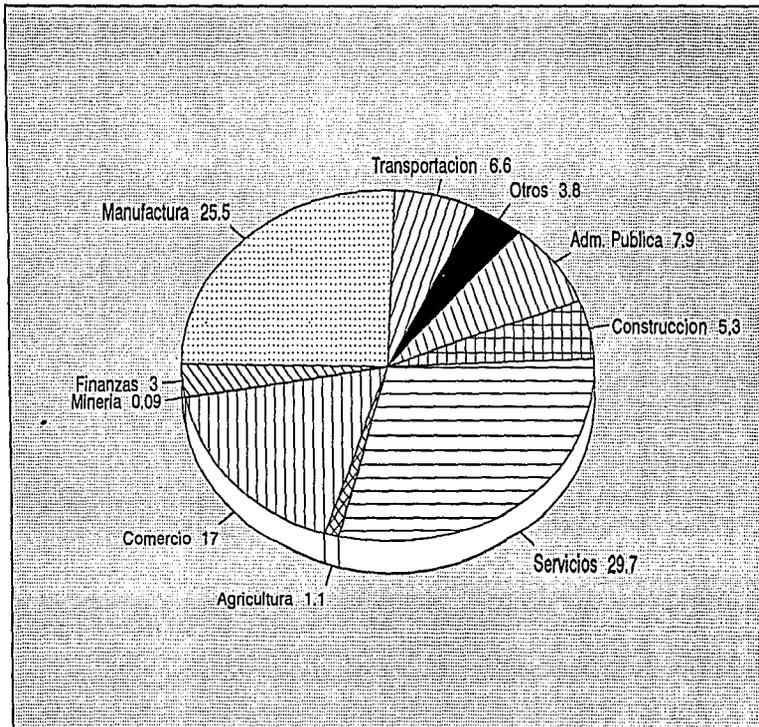


Fuente : INEGI Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática

CUADRO 3.3

DISTRIBUCION SECTORIAL DEL EMPLEO

Para el Area Metropolitana de Ciudad Mexico 1990



Fuente: INEGI - Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (1990)

Hallazgos

Cuadro 3.0 y 3.1

Los datos suministrados por la Junta de Planificación de Puerto Rico y el Departamento del Trabajo, revelan que para el año 1986 la principal actividad laboral en el Área Metropolitana de San Juan centró sobre los sectores administración pública, servicios y comercio ocupando el 23.6%, 22.4% y 22.0% del empleo respectivamente. El sector manufactura ocupó el 9.5% de la fuerza laboral, transportación el 8.6%, finanzas el 7% y el sector construcción 5.8%. El sector agrícola al igual que la minería no desempeñan un papel preponderante en el área, ocupando sólo el 0.2% y 0.07% del empleo respectivamente. El empleo no categorizado, en parte presumiblemente paralelo (marginal) fue del orden de 0.4%.

Para el año 1990, el sector servicios presenta un incremento en su ocupación laboral del orden de 2.7% respecto al año 1986, pasando de 22.4% a 25.1%, constituyéndose en el principal sector del Área Metropolitana de San Juan, superando a los sectores administración pública y comercio. La administración pública registra un gradiente negativo de 3.4% respecto al año 1986, discuriendo de 23.6% a 20.2%, por su parte el sector comercio incrementa discretamente su captación laboral, de 22.0% en 1986 a 22.4% en 1990, lo que representa un cambio positivo de 0.4%. El sector manufactura ocupó al 8.2% de la fuerza laboral, con una merma de 1.3% respecto al año 1986. Por otro lado, el sector transportación, finanzas y construcción ocupan el 8.2%, 8.6% y 6.4% respectivamente, con cambios positivos en finanzas y construcción de 1.6% y 0.6% respectivamente y negativos en transportación con gradaciones de 0.4%. El sector agrícola no exhibe cambios, ocupando invariablemente al 0.2% de la fuerza laboral, el sector minería se reduce a 0.04%. El empleo no categorizado, en parte presumiblemente paralelo (marginal) decrece de 0.4% a 0.2%.

**Evolución del Empleo por Sectores Agrupados para
el Area Metropolitana de San Juan**

% Industrial		%Servicios		%Ad. Púb.	
1986	1990	1986	1990	1986	1990
15.5	14.8	60.4	64.5	23.6	20.2

El empleo en Administración Pública (Ad. Púb.) está incluido en el Sector Servicios.

Cuadro 3.2 y 3.3

A tenor con los datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI), se desprende que para el año 1980 la principal actividad laboral en el Area Metropolitana de la Ciudad de México, centró en los sectores manufactura, servicios y comercio ocupando el 30.4%, 29.1% y 17.5% del empleo respectivamente. El sector administración pública ocupó el 8.8% de la fuerza laboral, construcción el 5.9%, transportación el 4.4% y el sector finanzas al 2%. El sector agrícola al igual que el minero en realidad no cuentan con una presencia significativa en el Area Metropolitana, ocupando sólo el 1.0% y 0.2% del empleo respectivamente. El empleo no categorizado y clasificado bajo "Otros", potencialmente paralelo (marginal) fue del orden de 0.7%.

Durante el año 1990, el sector servicios presenta un sutil incremento en su ocupación laboral del orden de 0.6% respecto al año 1980, pasando de 29.1% a 29.7%, constituyéndose por marcados cambios estructurales, en el principal sector del Area Metropolitana de la Ciudad de México, superando de este modo a los sectores manufactura y comercio. La manufactura registra el mayor gradiente sectorial con una pérdida de 4.9% de su fuerza laboral respecto al año 1980, desplazándose de 30.4%

a 25.5%. Debe denotarse que el sector comercio decrece de 17.5% en 1980 a 17.0% en 1990, lo que representa un cambio negativo de 0.5%. El sector administración pública ocupó al 7.9%, con una merma de 0.9% respecto al año 1980. Por otro lado, el sector transportación, construcción y finanzas ocupan el 6.6%, 5.3% y 3.0% respectivamente, con cambios positivos en transportación y finanzas de 2.2% y 1.0% respectivamente y negativos en construcción con gradaciones de 0.6%. El sector agrícola no exhibe cambios significativos ocupando al 1.1%, el sector minería se reduce de 0.2% en 1980 a 0.09% en 1990. Finalmente el empleo no categorizado, en parte presumiblemente paralelo (marginal) y clasificado bajo "Otros", plantea el cambio más dramático para el período ponderado. En el año 1980 bajo este concepto se encontraba el 0.7% de la fuerza laboral, sin embargo en el año 1990 la cifra se eleva a 3.8%, lo que representa un incremento de 3.1% respecto al año 1980. Esta escalada supera preocupantemente la registrada por cualquiera de los restantes sectores.

**Evolución del Empleo por Sectores Agrupados para
el Area Metropolitana de la Ciudad de México**

% Industrial		%Servicios		%Ad. Púb.	
1980	1990	1980	1990	1980	1990
37.5	31.9	53.7	60.1	8.8	7.9

El empleo en Administración Pública (Ad. Púb.) está incluido en el Sector Servicios.

Ambas ciudades, en este caso capitales de sus respectivos países, evidencian el devenir de lógicas y prácticas productivo-reproductivas convergentes con las tendencias internacionales, que toman la forma de incrementos del sector terciario de

la economía y decrementos de los sectores primario y secundario. En el caso del Area Metropolitana de San Juan, resulta ostensible el fenómeno acotado toda vez que el sector servicio (como totalidad, "Serv. + Adm. Púb.") provee el 84.7% del empleo para el año 1990, ocupando el sector industrial el restante 14.8%. Por otro lado, el Area Metropolitana de la Ciudad de México, aunque aún concentra para el año 1990 el 31.0% de su empleo sobre el sector industrial, exhibe un notable incremento del sector servicio agrupando bajo éste (como totalidad, "Serv. + Adm. Púb.") al 68.0% de su fuerza laboral.

En resumen, la fuente principal de incremento en el empleo se ha desplazado hacia el sector terciario. El ineludible proceso de cambio tecnológico modifica insoslayablemente los bienes y servicios que se producen y consumen; también ha variado la forma de hacerlo y lo que es fundamental para las políticas ciudadanas, el lugar.

La Nueva Economía Supersimbólica²¹

Este comportamiento estructural se inscribe en el contexto de una globalidad funcional, propiciante de marcadas transformaciones cognoscitivas, que inciden activamente sobre los bloques político-económicos alterando su estabilidad e incluso aportando a su ulterior reconfiguración. Desde esta coyuntura, el acontecimiento económico más importante de nuestra modernidad ha sido el advenimiento de un novel sistema para la creación de riqueza basado fundamentalmente en el acervo y manejo de información. Mark Poster, profesor de la Universidad de California en Irvine lo esboza de la siguiente forma:

²¹ Para una reflexión más completa del tema remitimos a la obra de Alvine Toffler, Powershift (El Cambio del Poder) utilizada como referencia en el desarrollo de este apartado.

"La ocupación laboral en la interioridad de las economías avanzadas, ubicadas en el centro del sistema, no consiste en trabajar en "cosas" sino en hombres y mujeres que actúan sobre otros hombres y mujeres, o personas que actúan sobre información e información que actúa sobre personas".

Se advierte que la proliferación de esta nueva economía del conocimiento constituye una fuerza explosiva que ha lanzado a los países avanzados (centro) en dirección de una acérrima competencia mundial, enfrentando a países socialistas, forzando a muchas naciones en desarrollo o subdesarrolladas (semiperiferia y periferia) a descartar sus ortodoxas estrategias económicas y que en la actualidad, suscitan inestabilidades en tanto propician desarticulantes relaciones de poder (Dror, 1983).

Winston Churchill dijo en una ocasión; ***"Los Imperios del futuro son los imperios de la mente"***. Al presente esta observación es constatable, no obstante lo que aún no ha sido valorado es en qué grado el poder crudo y elemental se transformará, como consecuencia de tal evolución cognoscitiva.

Una de las principales particularidades del nuevo sistema para crear riquezas subyace en su total dependencia de las comunicaciones, el control y la distribución instantánea de datos, ideas, íconos y simbolismos. Es tal como se arguye, una economía hipersimbólica en su sentido literal. De manera inexorable, su advenimiento ha trastocado todos los órdenes existentes. No se trata de un fenómeno sintomatológico producto de dinámicas desindustriales o vacíos económicos, sino de un salto cualitativo y cuantitativo en dirección de una nueva fórmula de producción. Ciertamente, el modelo suscita trascendencias operacionales inscritas más allá de la habitual producción masiva, en esta ocasión en dirección de una creciente adaptación a las necesidades del consumidor (flexibilidad), distanciada de la rutínica

comercialización y distribución de bienes hacia los nichos de mercado y las prácticas de micro-mercadeo, más allá de los grupos de empresas monolíticos hacia nuevas formas de organización, más allá de la nación-estado, hacia estructuras productivas, que son simultáneamente, locales y mundiales. Finalmente, más allá del proletariado hacia un nuevo cognitariado (Toffler, 1990).

Este salto a niveles superlativos de diversidad, velocidad y complejidad requiere de readecuaciones más refinadas por parte de los aparatos de Estado. En ausencia de esta superior coordinación y sin el trabajo mental que requiere, la economía no puede añadir valor ni crear riquezas.

El valor, por tanto, necesita de algo más que amalgamar factores como tierra, trabajo y capital. Toda la tierra, el trabajo y el capital del mundo no satisfacen las necesidades del consumidor si no se logra un grado de integración superior a los registrados en el pasado. Y esto cambia indudablemente toda la noción de valor y las tradicionales reglas de juego. En realidad, el valor se extrae mediante la producción/prestación de un producto/ servicio. Las economías denominadas terciarias o de servicios, no se caracterizan porque sus actores sociales realicen reproducciones cotidianas intangibles, sino más bien, por el hecho de que las actividades relacionadas con la esfera económica están cada vez más integradas.

Haciendo un uso intensivo de los escritos dialécticos del Siglo 17 generados por René Descartes, la cultura del industrialismo premió a los que lograron descomponer los problemas y procesos en partes constituyentes progresivamente menores. Este método desintegrador o analítico, al transferirse a la economía propició la fragmentación serial de procesos productivos tratándolos como una constelación de pasos inconexos.

Captar capital, adquirir materia prima, contratar mano de obra, aplicar tecnologías, hacer publicidad, vender y distribuir el producto eran consideradas etapas secuenciales, aisladas entre sí. El nuevo modelo de producción emergente de la economía supersimbólica es por completo diferente. Basado en una visión sistemática o integrativa, concibe la producción como algo crecientemente simultáneo y sintetizado. Las partes del proceso no constituyen el todo, por ende resulta implausible aislar las dinámicas interactivas. La conexión más que la desconexión, la integración más que la desintegración, la simultaneidad del tiempo real más que las etapas secuenciales son los supuestos sustantivos del nuevo paradigma.

Por otro lado, gran parte de las lamentaciones que se profieren a cuenta del declive en la ocupación industrial emergen del egoísmo y están basados en conceptos obsoletos de la riqueza, la producción, el empleo y el desempleo. En el año 1962, el economista de Princeton, Fritz Machlup, publicó su obra precursora titulada The Production and Distribution of Knowledge in the United States (La Producción y Distribución del Conocimiento en los Estados Unidos), investigación que marcó el precedente para toda una profusión de estadísticas que documentaban el hecho de que son más los trabajadores que manejan símbolos que los que manejan cosas.

En la etapa comprendida entre 1950 y 1960, un pequeño grupo de futurólogos estadounidenses y europeos difundieron por medio de libros, artículos, críticas, monografías y, por lo menos, en un libro blanco interno para la compañía International Business Machines (IBM)²², la transición del trabajo manual al trabajo intelectual (Toffler, 1990). Desde entonces, el cambio del trabajo manual al trabajo de servicios y

²² En diciembre del año 1983 IBM (la mayor empresa de ordenadores del mundo) tenía activos por \$76,000 millones de dólares y sus ingresos brutos ascendieron a \$63,000 millones de dólares. Actualmente (1991) emplea a 383,200 personas en todo el planeta y cuenta con 815,560 accionistas (Guinness, 1991).

a las actividades supersimbólicas se ha generalizado de manera espectacular e irreversible. Al presente estas actividades representan las tres cuartas partes del empleo total en los Estados Unidos de Norte América (el empleo sectorial del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se incorpora a esta contabilidad nacional). La gran transición queda constatada a escala mundial en el hecho sorprendente de que las exportaciones mundiales de servicios y propiedad intelectual igualan a las de electrónica y automóviles juntas, o a las de alimentos y combustibles (Giarini, 1984; *Emerging Service Economy*, 1987).

En síntesis, el horizonte situacional descrito plantea un virtual cambio de actitud respecto al sector terciario, que implica el concederle una importancia y respeto unívoco a los que en el pasado gozaron los sectores industriales. Y lo que es más, si tal como suele alegarse, los salarios son bajos en el sector servicios, la solución no estriba en lamentarse por el declive relativo de los puestos de trabajo en los sectores de manufactura, sino en incrementar la productividad de los servicios, e inventar nuevas formas organizacionales. Los sindicatos (creados para los gremios o la fabricación en serie) requieren una transformación total; de no ser así están abocados a ser prospectivamente sustituidos por nuevos tipos de organizaciones, mas propias para la economía supersimbólica. Por ende, para sobrevivir deberán dejar de entender a los trabajadores cual si fueran simples masas modelables, más o menos homogéneas y empezar a concebirlos como personas singulares, apoyando, en vez de obstaculizar acciones tales como los programas de trabajo desde el hogar, el horario flexible y las tareas compartidas.

Ciertamente, el auge de la economía supersimbólica o terciarización, nos compele a reconceptualizar nuevamente las dinámicas de empleo y desempleo en la interioridad de las economías urbanas y regionales.

Los Estados Unidos Mexicanos y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico en el Contexto Iberoamericano

(Análisis Global de Indicadores Económicos)

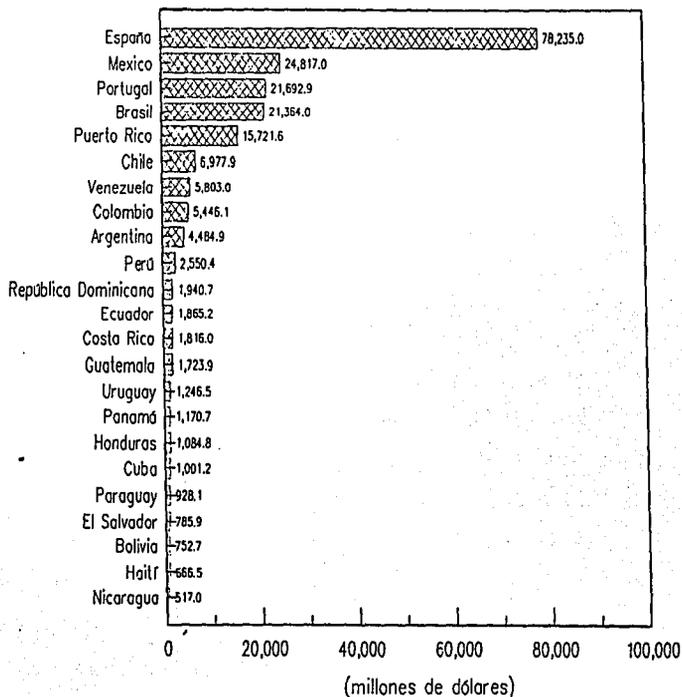
A continuación presentamos un perfil macro-económico de los Estados Unidos Mexicanos²³ y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico con respecto a los países que conforman la comunidad Iberoamericana. Esta ponderación de conjunto resulta indefectible para el análisis conceptual de los escenarios bajo estudio. La información evaluada data del año 1989 y 1990. Para la generación del cuadro correspondiente al Producto Nacional Bruto Per Cápita se consultó el Atlas del Banco Mundial. Por otro lado, los montos de Exportaciones e Importaciones se tomaron del "Direction of Trade Statistics" (Directorio de Estadísticas Comerciales), generado por el Fondo Monetario Internacional (marzo de 1991).

En total se elaboran 9 cuadros a saber; Importaciones a los Países de Iberoamérica, Producto Nacional Bruto Per Cápita de los países de Iberoamérica, Exportaciones de los Países de Iberoamérica, Importaciones de los Países de Iberoamérica, Balance de Comercio Exterior de los Países de Iberoamérica, Exportaciones Per Cápita de los Países de Iberoamérica, Importaciones Per Cápita de los Países de Iberoamérica, finalmente Exportaciones, Por Producto, de Puerto Rico a México y Exportaciones, Por Producto, de México a Puerto Rico.

²³ Deseamos destacar que la renegotiación de la deuda externa con la banca comercial internacional, constatable a comienzos de 1990, ha tenido múltiples efectos directos e indirectos sobre la economía Mexicana. Propició el ingreso al país de un considerable flujo de recursos externos netos (que permitió financiar el abultado déficit de la cuenta corriente del balance de pagos y acumular un monto apreciable de reservas internacionales), y contribuyó a reducir la presión ejercida por el sector público sobre el sistema financiero interno, lo cual ayudó a disminuir significativamente las tasas reales de interés. La reestructuración de la deuda pública externa hizo que las expectativas reforzadas a la situación financiera de México, tanto de parte de los agentes económicos internos como de los circuitos internacionales de capital, mejoraran sensiblemente. A ello se sumaron el fuerte atractivo que representó la venta de empresas no estatales, los altos rendimientos reales que exhibieron los valores gubernamentales a partir de 1988, el extraordinario auge del mercado bursátil y, por último, los progresos que evidenció la estrategia orientada a establecer un acuerdo trilateral de libre comercio con los Estados Unidos de Norte América y Canadá.

Importaciones a los Países de Iberoamérica

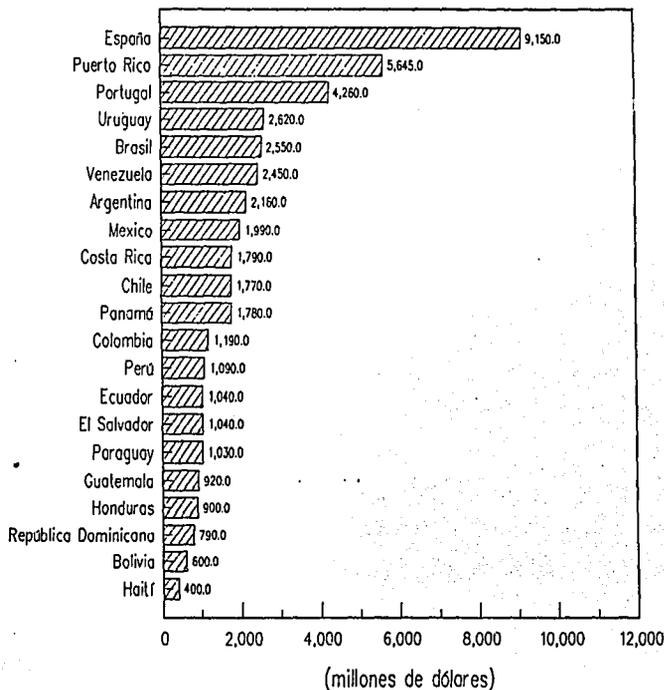
Año Fiscal 1990



Las importaciones de Puerto Rico superan por el doble las de Chile. Al comparar las importaciones de Puerto Rico con la República Dominicana éstas resultan ser más de ocho veces mayor. Igualmente representan más del doble que las de todos los países de América Central.

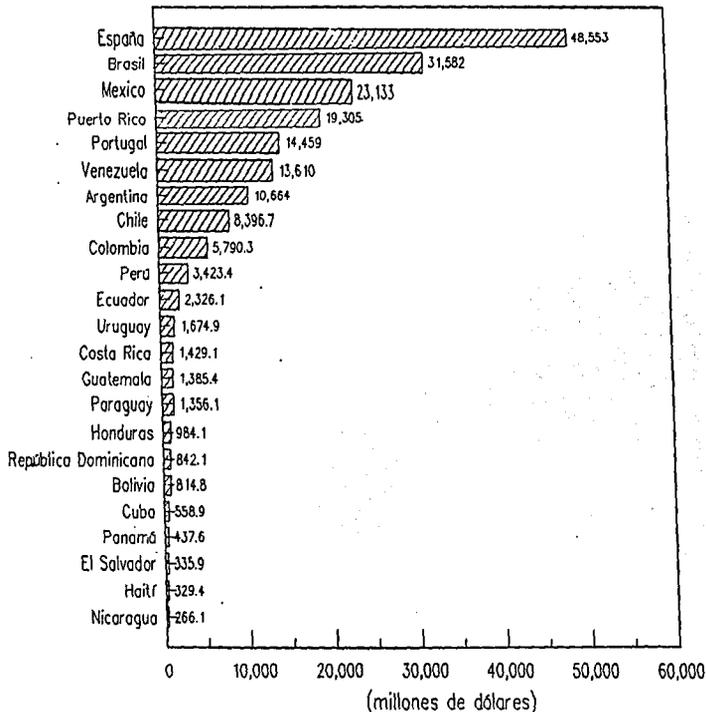
Producto Nacional Bruto Per Cápita de los Países de Iberoamérica

1989



Puerto Rico tiene un PNB Per Cápita superior al de México y que el resto de los países de América del Sur. El PNB Per Cápita de Puerto Rico es mayor que el de Chile, Colombia, Perú y Ecuador en conjunto, y más del doble de Uruguay.

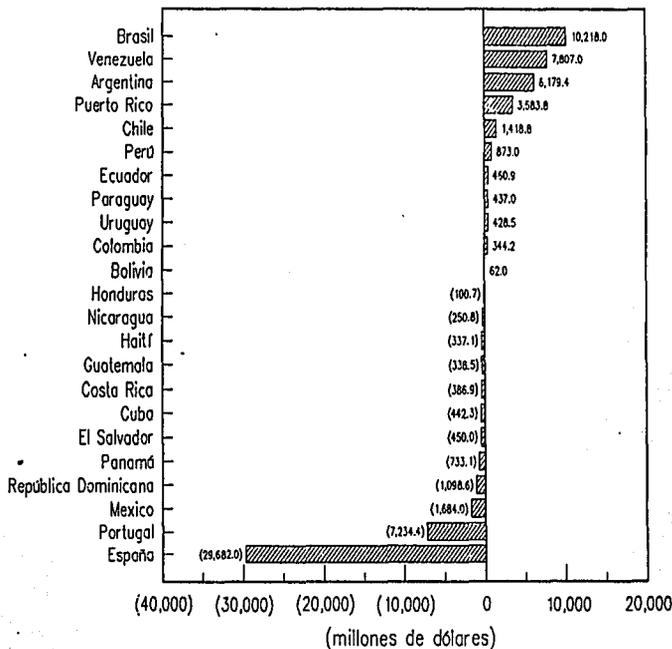
Exportaciones de los Países de Iberoamérica, Año Fiscal 1990



Solamente México y Brasil, países más grandes que Puerto Rico, exportaron más que éste. Puerto Rico exporta más del doble que Chile, y dos veces más que Perú, Ecuador, Uruguay y Costa Rica en conjunto, los cuales exportan \$8,853.5 millones.

Balance de Comercio Exterior de los Países de Iberoamérica

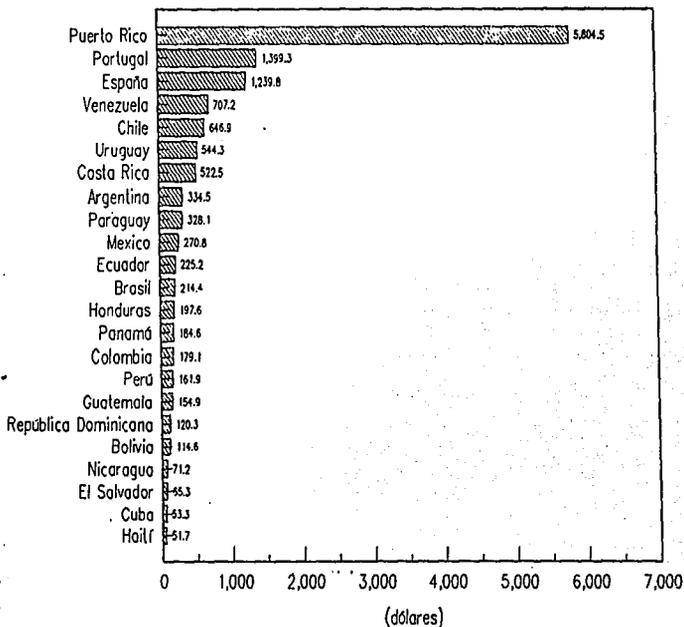
Año Fiscal 1990



La balanza comercial que es la relación entre las exportaciones e importaciones ha logrado ser positiva en Puerto Rico por vez primera durante las últimas cuatro décadas, gracias a un crecimiento de 169.7% en las exportaciones de 1980 a 1990. Puerto Rico se posiciona como el cuarto país en Latinoamérica con más alta balanza comercial; comparando significativamente con economías más estructuradas y de mayor tamaño.

Exportaciones Per Cápita de los Países de Iberoamérica

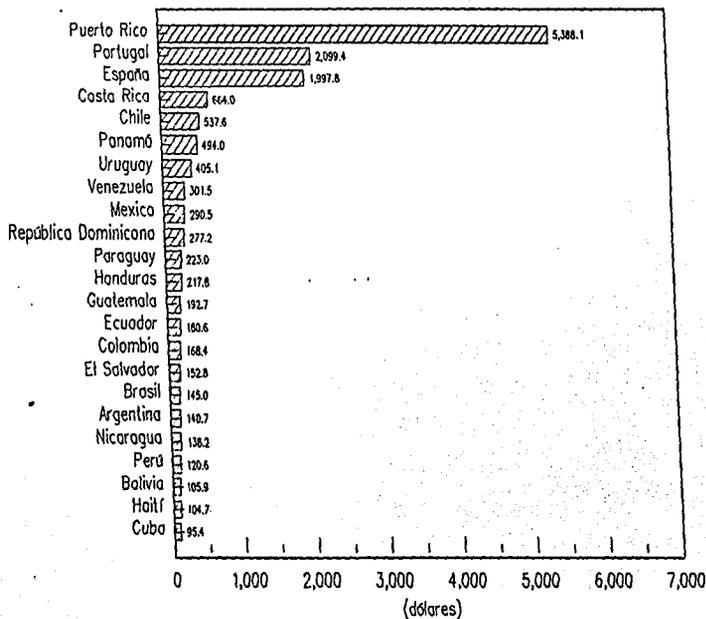
Año Fiscal 1990



Puerto Rico exportó más per cápita que ningún otro país de Iberoamérica durante el año fiscal 1990, cuando examinamos las cifras per cápita. Véase que Puerto Rico exportó 112 veces más que Haití y 4 veces más que Portugal en términos per cápita.

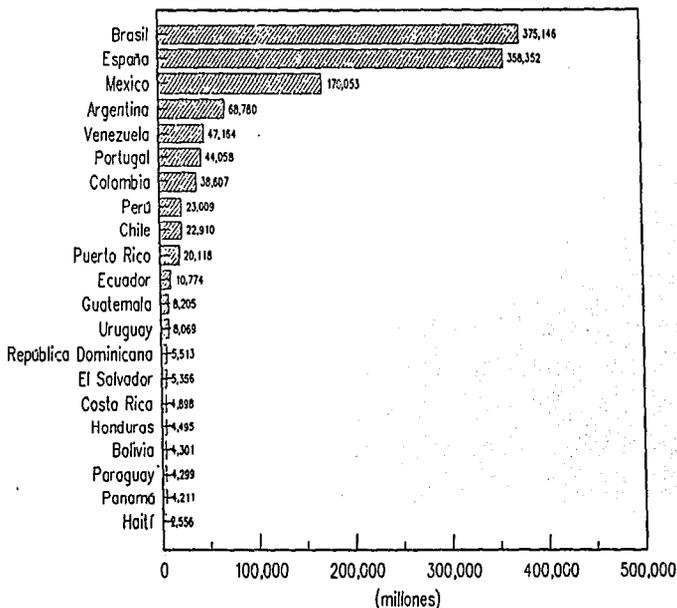
Importaciones Per Cápita de los Países de Iberoamérica

Año Fiscal 1990



Puerto Rico importó per cápita más que ningún otro país de Iberoamérica durante el año fiscal 1990. Puerto Rico importó 2.6 veces más que Portugal en términos per cápita. Nótese que las importaciones para este período fueron menor que las exportaciones, lo que arrojó una balanza comercial positiva.

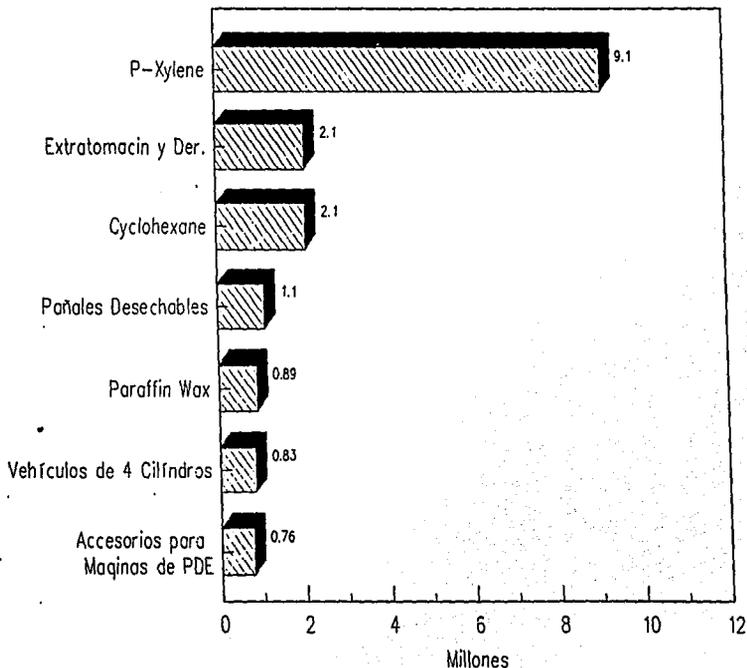
Producto Nacional Bruto de los Países de Iberoamérica 1989



El Producto Nacional Bruto de Puerto Rico para el año 1989 fue de 20 mil millones lo que compara muy favorablemente con las economías de Iberoamérica. Fue este un PNB mayor que 11 países de la región, siendo superado solamente por grandes economías como México, España y Brasil.

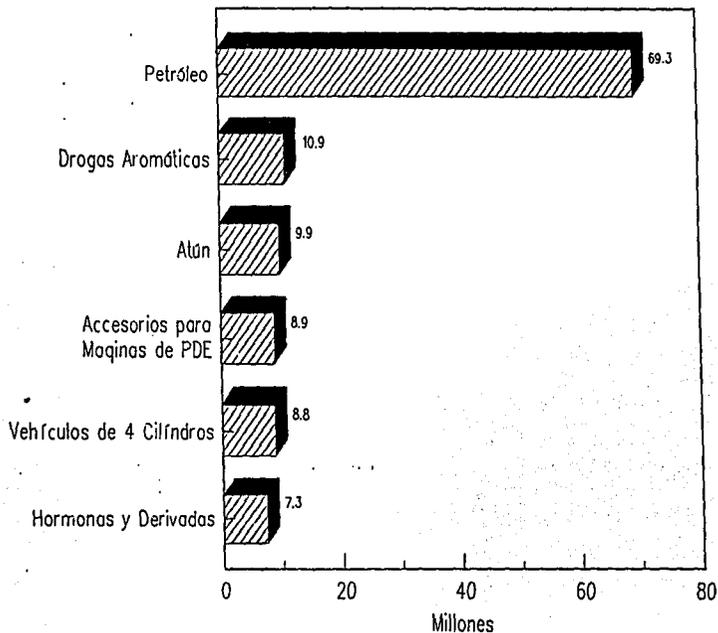
Exportaciones, por Producto, de Puerto Rico a Mexico

1990



Exportaciones, por Producto, de Mexico a Puerto Rico

1990



País	Año Fiscal 1990	Año Fiscal 1990	Año Fiscal 1990	1989	1989	1990	1990
	Exportaciones (millones)	Importaciones (millones)	Balanza (millones)	PNB Per Cápita (dólares)	Population (miles)	Importaciones Per Cápita	Exportaciones Per Cápita
Argentina	10,664.3	4,484.9	6,179.4	\$2,160	31,883	140.7	334.5
Bolivia	814.8	752.7	62.0	\$600	7,110	105.9	114.6
Brasil	31,582.0	21,364.0	10,218.0	\$2,550	147,294	145.0	214.4
Chile	8,396.7	6,977.9	1,418.8	\$1,770	12,980	537.6	646.9
Colombia	5,790.3	5,446.1	344.2	\$1,190	32,335	168.4	179.1
Costa Rica	1,429.1	1,816.0	(386.9)	\$1,790	2,735	664.0	522.5
Cuba	558.9	1,001.2	(442.3)	n/a	10,495	95.4	53.3
Ecuador	2,326.1	1,865.2	460.9	\$1,040	10,329	180.6	225.2
El Salvador	335.9	785.9	(450.0)	\$1,040	5,143	152.8	65.3
España	48,553.0	78,235.0	(29,682.0)	\$9,150	39,161	1,997.8	1,239.8
Guatemala	1,385.4	1,723.9	(338.5)	\$920	8,946	192.7	154.9
Haití	329.4	666.5	(337.1)	\$400	6,368	104.7	51.7
Honduras	984.1	1,084.8	(100.7)	\$900	4,981	217.8	197.6
México	23,133.0	24,817.0	(1,684.0)	\$1,990	85,440	290.5	270.8
Nicaragua	266.1	517.0	(250.8)	n/a	3,740	138.2	71.2
Panamá	437.6	1,170.7	(733.1)	\$1,780	2,370	494.0	184.6
Paraguay	1,365.1	928.1	437.0	\$1,030	4,161	223.0	328.1
Perú	3,423.4	2,550.4	873.0	\$1,090	21,142	120.6	161.9
Portugal	14,458.5	21,692.9	(7,234.4)	\$4,260	10,333	2,099.4	1,399.3
Puerto Rico	20,797.6	19,305.4	1,492.2	\$5,645	3,583	5,388.1	5,804.5
República Dominicana	842.1	1,940.7	(1,098.6)	\$790	7,002	277.2	120.3
Uruguay	1,674.9	1,246.5	428.5	\$2,620	3,077	405.1	544.3
Venezuela	13,610.0	5,803.0	7,807.0	\$2,450	19,244	301.5	707.2

Fuentes: Población y PNB Per Cápita de Atlas del Banco Mundial, 1990.

Exportaciones y Importaciones de Dirección of Trade Statistics, March, 1991, Fondo Internacional Monetario.

Cuarta Sección

Planificación y Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Compartiendo fronteras territoriales con los Estados Unidos de Norte América, Guatemala y Belice y ocupando un área de 1,958,201 Km² (1,216,769 millas cuadradas) los Estados Unidos Mexicanos constituyen una República representativa, democrática y Federal. Su sistema gubernamental se desarrolla en tres niveles: Federal, Estatal y Municipal. Existe un Gobierno Federal, 31 Estados Libres y Soberanos con sus respectivos gobiernos y 2,377 Municipios²⁴. Se adiciona a este desglose estructural del territorial el Distrito Federal, sobre el que se emplaza la Ciudad de México y que es sede de los tres poderes que integran el Gobierno Federal; a saber: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El país celebra elecciones presidenciales cada seis años y el candidato electo funge durante un solo término administrativo.

Fundada hace más de 600 años, la Ciudad de México ha desempeñado un papel preponderante en el quehacer histórico, social y cultural del país. Por su rango de primacía y origen mítico, la ciudad ha representado ininterrumpidamente la unidad geográfica arquetípica para el emplazamiento de los principales espacios y actividades de gestión político-administrativas y socio-económicas²⁵. Indubitablemente, tal posición no le exime de las endémicas problemáticas físico-espaciales al igual que ecológico-sociales derivadas de disloques económicos,

²⁴ En teoría, el gobierno mexicano se asemeja considerablemente al de los Estados Unidos de Norte América.

²⁵ De origen prehispánico, la ciudad de Tenochtitlan es fundada en el año de 1325 y en el año 1521 albergaba una población de 300 mil habitantes. Por sus dimensiones físicas y demográficas fue considerada como una de las principales ciudades de su tiempo (Hiernaux, 1988).

políticos o administrativos, comunes en mayor o menor medida a todo centro de primacía.

Esta reflexión teórico-conceptual, tiene por objetivo considerar las complejas macrodinámicas inmanentes a los procesos de planificación acuñados por el Estado y la Ciudad de México, para imprimir dirección a sus patrones de ordenación y desarrollo urbano. A tales efectos, presentamos un análisis crítico en torno a la Ley General de Asentamientos Humanos 1976, El Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, articulando a ésta, una síntesis tocante a las tendencias expansivas, estructura urbana, perfil de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y planificación durante la década de 1980. Finalmente, esbozamos un análisis centrado en la Ley de Reforma Municipal, adoptada en el año 1983 como alternativa integral para formalizar el desarrollo y ordenación racional del espacio urbano.

Consideraciones Generales

El desarrollo económico y social de los Estados Unidos Mexicanos y sus respectivas regiones conformativas se caracteriza por marcados contrastes, al conjugar fenómenos concentrativos y dispersivos, tanto de actividades productivas, reproductivas y demográficas. Esta situación adviene originalmente como una derivada lineal de la desigual distribución natural de recursos sobre el territorio, atenuada o agudizada por el manejo de otros factores macro-económicos indefectiblemente influido por estrategias y políticas de Estado. La particular problemática que conllevan los procesos concentrativos y dispersivos señalados compelen al Estado a diseñar e implantar mecanismos e instrumentos que posibiliten un desarrollo regional mas armónico y equilibrado²⁶. Sin embargo, las condiciones

político-administrativas imperantes durante los primeros dos tercios del Siglo 20, aunadas al estadio de subdesarrollo económico existente, propician esquemas y estructuras operacionales, hiper-centralizadas, con reducidos niveles de participación por parte de los diversos sectores que configuran la actividad gubernamental²⁷. Ante esta situación y a partir de la década de 1970, el gobierno federal ha promulgado la descentralización como una de las estrategias básicas para impulsar mayores intervenciones por parte de las autoridades estatales y municipales en la conducción y ejecución de las políticas e instrumentos que ha diseñado para reorientar el desarrollo nacional, particularmente en todos aquellos aspectos socio-económicos y físico-espaciales que impactan y condicionan de manera directa el desenvolvimiento de las diferentes regiones del país²⁸.

²⁶ Durante los primeros dos tercios de siglo, la promoción estatal para el desarrollo regional fue en realidad muy débil, poco integrada y mal comprendida. Regularmente estaba conformada por programas reducidos como los proyectos de las cuencas fluviales de 1947 y 1961; la eliminación de ventajas fiscales para industrias localizadas en el Distrito Federal en 1954; la creación de pequeños parques industriales en unas cuantas ciudades y los planes de desarrollo regional para los estados de Yucatán y Oaxaca, ambos preparados por la Secretaría de la Presidencia después de su creación en 1959. Estas acciones adolecieron un impacto limitado no por carecer de elaboración técnica, sino en gran medida debido a la ausencia de algún grupo dentro de los sectores industrial o rural que se comprometiera a estimular la modernización de la industria agraria o que abordara la cuestión de la desigualdad regional (Unikel y Lavell, 1979).

²⁷ A partir de la década de 1930, México ha estado controlado por un solo partido, el cual ha evolucionado a través de diversas etapas. En sus orígenes se conoció como Partido Nacional Revolucionario (PNR), para devenir en Partido Mexicano Revolucionario (PMR) y finalmente, en 1945, en Partido Revolucionario Institucional (PRI). Durante esta metamorfosis, el partido se deshizo de gran parte de la influencia militar, determinante durante la década posrevolucionaria (1910-1920), y comenzó a tener una mayor representatividad en los sindicatos, ampliándose posteriormente hasta incluir a los grupos de ingresos medios y "populares". Ha sido descrito como "un partido de consenso, moderación y estabilidad" (Needler, 1982). La importancia de ello es que desde su formación ha sido permanentemente el partido gobernante. El presidente es siempre el candidato presentado por el PRI y al menos hasta las dramáticas elecciones de 1988, siempre obtuvo un por ciento mayoritario de votos. Por otra parte, el PRI jamás había admitido la pérdida de una gobernatura hasta julio de 1989, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo la victoria en Baja California Norte, ubicada en la frontera noroeste con los Estados Unidos de Norte América. De manera similar, los senadores y diputados del PRI dominan casi todas las elecciones para la legislatura (Ward, 1991).

²⁸ Específicamente, por lo que respecta a la Ciudad de México, a partir de la década de 1970 se implantan medidas encaminadas a promover la descentralización industrial y el estímulo de polos de desarrollo exógenos a sus entramados. En este sentido, se delinean diversos instrumentos fiscales cuyo propósito gravita en torno a la discriminación industrial como recurso disuasivo para re-canalizar las inversiones productivas en dirección de regiones rezagadas. Se establecen fondos para promover el desarrollo, y comisiones (COPRODES) en cada estado de la república, con la finalidad de estimular la colaboración entre los sectores público y privado de la economía. Finalmente, y a partir del año 1973, el ejecutivo

Marco Legal de los Procesos de Planificación del Territorio de México

La primera gran iniciativa de Estado durante la década de 1970 para intervenir activamente en la organización del espacio urbano a escala nacional fue, sin lugar a dudas, la Ley General de Asentamientos Humanos. Esta disposición de Ley facilitó (entre otras cosas) la homogenización sustantiva de legislaciones federales, estatales y municipales relacionadas con los asentamientos humanos; iniciando de este modo una nueva dinámica coordinativa entre los diversos niveles de gestión gubernamental antes señalados. A partir de su aprobación se generan normas básicas y comunes, al igual que políticas generales sobre desarrollo urbano unívocas para toda la República Mexicana. La Ley Nacional de Asentamientos Humanos, establece en su artículo cuarto (4) la creación de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, al igual que la generación de planes Estatales y Municipales de similar naturaleza. En el año 1977 la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (por sus siglas SAHOP) inició los trabajos correspondientes para la realización del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Finalmente en el año 1978 se aprueba la versión final de este plan bajo la administración del Presidente López Portillo. Ciertamente la concreción de este documento plantea una singularidad en el currir histórico de la planificación Mexicana, por tratarse del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano producido en el país. En torno a las disposiciones contenidas en la ley de Asentamientos Humanos, deseamos denotar que ésta tiene por objeto:

- 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.

otorgó cada vez mayor importancia a las políticas urbano-industriales que culminan con el advenimiento de la Ley de Asentamientos Humanos, aprobada en el año 1976.

- **Fijar las normas básicas para planificar la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.**
- **Definir los principios por los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.**

Al momento de su aprobación, en 1976, existían otras leyes de naturaleza y origen sectorial, a las que esta nueva Ley debía ser articulada. Ciertamente el texto inicialmente adoptado aludía a la Ley General de Población, a cuyos lineamientos la Ley General de Asentamientos Humanos debía subordinarse, al igual que a la Ley de Reforma Agraria en lo concerniente al manejo de las tierras ejidales y comunales.

En relación a la magnitud de su poder jerárquico, es menester indicar que el rango adjudicable a la Ley General de Asentamientos Humanos respecto de otras leyes o disposiciones urbanas particulares subyace plegado a su propio título, toda vez que constituye una ley generatriz, o norma estructurativa para los problemas urbanos del país. Desde esta perspectiva tratamos con una unidad hiper-normativa de adecuación estructural cuya función presupone la previsión y creación prospectiva de nuevos bloques normativos de menor jerarquía, configurando de este modo el perfil jurídico aplicable a los procesos de planificación urbana (Alarcón y Rébora, 1976).

Consideramos pertinente puntualizar la existencia de leyes orientadas a los procesos de planificación, fraccionamientos, zonificación y desarrollo urbano, al igual que planes directores y reguladores de precedente creación a esta Ley; por ende, resulta insostenible argüir total carencia de marco legal o referente ordenativo para las dinámicas espaciales suscitadas sobre el territorio.

La Ley General de Asentamientos Humanos sufre varias enmiendas en el año de 1981 y 1983²⁹, concomitando con el advenimiento de un novel elemento operacional de ordenación, el Sistema Nacional de Planificación Democrática. Este sistema emerge por la inclusión de nuevos aspectos reflexivos en torno a los artículos 25 y 26 constitucionales y la promulgación de la Ley de Planificación en 1983. Como parte de las iniciativas descritas, en diciembre de 1982 se discute en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las reformas y adiciones jurídicas necesarias al Artículo 115 de la Constitución que conducirán a la eventual aprobación de la Ley de Reforma Municipal en febrero de 1983. Curiosamente la Ley de Planificación aprobada en el año 1983 no redundó en el derogamiento de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, de suerte que al presente se registra una singular coexistencia operacional de carácter legal (Azuela, 1988).

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano representa el instrumento rector para adjudicar dirección y cardinalidad a los procesos de desarrollo urbano, creado con el ulterior propósito de alcanzar los objetivos conceptuales contenidos en la Ley de Asentamientos Humanos.

El diseño, ponderación y final aprobación de este Plan plantea de manera fehaciente el marcado interés del Estado por intervenir activa e institucionalmente en los procesos dinámicos de ordenación territorial. La racionalidad de su estructura emerge como producto de las disfunciones suscitadas en los patrones de distribución poblacional y sus consabidas repercusiones socio-económicas, políticas y ambientales.

²⁹ La Ley General de Asentamientos Humanos fue aprobada el 20 de mayo de 1976. Sin embargo el 27 de diciembre de 1981 se le adicionó un nuevo capítulo acerca "De la tierra para la vivienda urbana" y el 27 de diciembre de 1983 fue objeto de reformas y nuevas adiciones (Ramírez Saiz, 1988).

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano indica que tendrá como marco referencial un plan nacional de desarrollo, inexistente al momento de su advenimiento, por tanto el documento confeccionado experimentó un difuso vínculo funcional con las políticas macro-económicas nacionales (Garza y Puente 1988). El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, fue creado posteriormente en 1980.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, tiene por objetivo a largo plazo:

- Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y poblacionales, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país.
- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población.
- Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver las necesidades del suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamientos.
- Mejorar y preservar el medio ambiente de los asentamientos humanos.

Para la consecución de los objetivos señalados el plan fue estructurado en torno a cuatro (4) niveles operacionales, a saber: *normativo* (volumen 1); *estratégico* (volumen 2); *de corresponsabilidad sectorial* (volumen 3); *de instrumentos jurídicos* (volumen 4). A continuación acometemos un análisis por nivel operacional con el propósito de factibilizar el desdoble de su estructura interna y naturaleza.

Nivel Normativo

La conformación de este primer volumen se alcanza mediante la inclusión articulativa de cuatro (4) instancias reflexivas (o apartados) desglosadas de la siguiente manera: Diagnóstico y pronóstico del plan, Ordenamiento del territorio, Desarrollo urbano de los centros de población y Acciones del sector asentamientos humanos. En términos generales, el *diagnóstico* (primer apartado) generado en torno a las problemáticas intrínsecas de los asentamientos humanos contenidas en el Plan resultan extremadamente limitadas. En efecto, el documento centra en la presentación de niveles interventivos contemplados para algunos servicios infraestructurales a ser desarrollados sectorialmente. Por otro lado, no se consideran aquellas lógicas rectoras inmanentes a la actual distribución de actividades económicas y dinámicas demográficas constatables sobre el territorio. Es evidente que cualquier intento por modificar la conformación espacial de un país debe ponderar aquellos factores que le determinan y suscribir sus alcances a un plausible análisis de viabilidad interventiva. El Plan bajo estudio soslaya (tal vez por omisión) estos razonamientos presentando un patrón de acción de corte normativo, antitético al conjunto de complejas pretenciones de matiz planificativo-estratégico esbozadas en sus objetivos. Por ende, resulta inteligible la ausencia articulativa de elementos constitutivos vehiculantes de una verdadera planificación sustantiva, caracterizándose por planteamientos correctivos no necesariamente derivados de una rigurosa conceptualización causal del fenómeno a ser transformado.

Su *prognosis*, gravita en torno a tendencias demográficas y requerimientos infraestructurales de noventa y cuatro (94) ciudades proyectadas al año dos mil (2000); no obstante adolece una profunda ausencia de problematización prospectiva en materia de los nuevos emergentes tratados. Sus recomendaciones, estrictamente

físico espaciales, postulan la resolución del endémico problema concentración-dispersión como subyacente al desarrollo de ciudades regionales y medias que no rebasen determinados umbrales expansivos. Por otro lado, arguye indefectible la asistencia a ciudades y centros urbanos vinculados al crecimiento de zonas rurales; orientándoles a obrar como catalizadores para el desarrollo de áreas rurales con población dispersa (Garza y Puente 1988).

Respecto al *ordenamiento* (segundo apartado) arquetípico propuesto para el territorio, el plan parte de los desequilibrios existentes en torno a distribución poblacional. Plantea la puesta en práctica de un paquete de medidas destinadas a lograr una racional distribución demográfica. Con este fin propone la gestación de un sistema urbano nacional conformado por trece (13) zonas ³⁰, constituidas a su vez por varias ciudades. A partir de este sistema urbano nacional, se categorizan los niveles de intervención, distinguiendo entre *zonas prioritarias, de ordenamiento, regulación o control, y zonas de impulso*.

La nueva ordenación territorial por rango poblacional inferida para el año 2000 queda esbozada mediante dos escenarios propuestos a ser adoptados en el mediano y largo plazo. El primer escenario parte de premisas constantes donde no se plantean alteraciones sobre los patrones de crecimiento demográficos, cuya magnitud asciende al orden de 3.2% anual para el año de 1976. Dentro de los rasgos distintivos que adoptaría la distribución de los 130 millones de habitantes estimados, se tendría una ciudad de 30 millones de habitantes, 12 ciudades de uno a diez

³⁰ Las zonas urbanas propuestas y el número de ciudades conformativas serán: Baja California 4, Noroeste 7, Noreste 8, Bajío 16, Pacífico 7, Pacífico Central 4, Centro 9, Oriente 5, Panuco 6, Golfo 4, Istmo 8, y Península 5. En concreto, hablamos de 13 zonas urbanas jerárquicamente integradas y entendidas como sistemas, que aunque interactivos, revisten una suerte de autonomía funcional. En total se tratan 92 ciudades lo que representa el 98.8% de la población total registrada para las 178 ciudades existentes durante el decenio de 1970.

millones, 21 ciudades de 500 mil a un millón de habitantes y 40 ciudades de 100 mil a 500 mil habitantes. No obstante el escenario alternativo recomendado postula el devenir sustantivo de los rangos categóricos precedentes. Desde esta vertiente la población total no excedería el orden de los 100 millones de habitantes cuya distribución espacial supondría la gestación de 1 ciudad de 18 millones de habitantes, 13 ciudades de 1 a 10 millones, 17 ciudades de 500 mil a un millón y 74 ciudades de 100 mil a 500 mil habitantes.

De los escenarios propuestos se deriva la estrategia central del plan, consistente en revertir las tendencias a la hiper-concentración espacial (remitiendo implícitamente a las tres principales zonas metropolitanas, a saber: la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) reduciendo sus ritmos de crecimiento poblacional mediante el estímulo a las ciudades de cuarto rango. Al presente el discurso promulgado resulta irrisorio toda vez que el patrón de ocupación espacial, fácilmente constatable, representa la antítesis de lo esbozado por el plan. Por otro lado, muy próximo al umbral de las utopías se agrupan las desmesuradas promulgaciones proyectadas al año 2,000 que postulan como viable la "creación" de 74 ciudades de cuarto rango (100 mil a 500 mil habitantes), capaces de frenar el patrón expansivo de la Ciudad de México; basta señalar que en 1980 solo existían 44 ciudades de tal categoría.

En cuanto al *desarrollo urbano de los centros poblacionales* (tercer apartado), se afirma una total supeditación de éstos a los Instrumentos de planificación para el desarrollo urbano (planes), definiéndoles como un componente medular para coordinar las acciones del sector público al igual que las iniciativas del sector privado. Sin embargo, los patrones de ordenación físico-espaciales procurados por el plan resultan funcionalmente inviables en virtud de las complejas problemáticas de naturaleza socio-económicas endógenas al avasallador subdesarrollo imperante en

el país³¹. Finalmente, las *acciones correctivas contempladas para los asentamientos humanos* (cuarto apartado) puntualizan sobre la producción de políticas e instrumentos destinados a velar por las reservas territoriales para el desarrollo urbano, suelo urbano, vivienda, equipamientos, infraestructura y servicios, ecología urbana, prevención y atención de emergencias urbanas y participación comunitaria.

Nivel Estratégico

En su segundo volumen se plantea la inexorable necesidad de propiciar la creación e implantación de cuatro tipos de programas con la finalidad de factibilizar la consecución de metas y objetivos delineadas por el plan, a saber: *Programa Quinquenal del Sector Asentamientos Humanos, 1978-1982; Programa de Acción Concertada; Programa de Apoyo a las Actividades Sectoriales y Programa a Convenirse con los Gobiernos Estatales*. Cabe denotar la naturaleza normativa -en tanto intención de propósito subyacente al andamiaje estratégico- y no operacional del proceso dialéctico esbozado.

Los *Programas Quinquenales del Sector Asentamientos Humanos 1978-1982* contienen las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en materia de agua potable, alcantarillado, urbanización, equipamientos y vivienda. Para ello se presentan los objetivos generales del plan al igual que un conjunto de objetivos específicos relacionados con normas sobre infraestructura y participación comunal. Entre éstos se destaca: el dotar a cada ciudadano con la cantidad apropiada de

³¹ De acuerdo a los datos suministrados por el Banco Mundial en su informe de 1988, utilizando valores constantes para el dólar con base al año 1986, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita para México fue de \$2,423 dólares. Entre los \$2,423 dólares per cápita que se registran en México y los \$20,418 o \$18,410 dólares registrados en Suiza y Estados Unidos media una brecha abismal. Durante ese año (1988) 36 países (con una población estimada en cerca de 2,493 millones de habitantes) no superaban los \$425 dólares anuales per cápita y 78 países (con una población de 4,031 millones de habitantes) no alcanzaban el límite de los \$2,000 dólares. En esta geografía de la pobreza se encuentran la totalidad de los países situados al Sur del Sahara, incluso Sudáfrica, gran parte de los países de Asia y América Latina.

servicios públicos; incrementar la usanza de la bicicleta y otros vehículos no atentivos al medio ambiente; aplicar métodos para preservar y sanear el medio ambiente y lograr la activa participación comunitaria.

El Programa Quinquenal, está a su vez integrado por programas que delinear la planificación de los asentamientos humanos y su administración. Adicionalmente, cuenta con dos grandes conjuntos de programas ejecutivos; uno de construcción y conservación de enlaces territoriales y otro de desarrollo de centros poblacionales.

Por otro lado, los *Programas de Acción Concertada* se orientan a la resolución de problemáticas específicas suscitadas en la interioridad de los asentamientos humanos, cuyo nivel de complejidad supone como requerimiento la intervención multisectorial de unidades gubernamentales. El Plan contempla seis programas, a saber; Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, Programa de Estímulo para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos, Programa de Sistemas de Enlace Interurbanos, Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados y Programa de Aprovechamiento, Conservación, Desarrollo y Regeneración de los recursos naturales relacionados con los asentamientos humanos.

Los *Programas de Apoyo a las Prioridades Sectoriales* tienen por función atender las necesidades urbanas en materia de equipamientos y/o infraestructura en aquellos emplazamientos que sostengan actividades productivas consideradas como prioritarias. Se formulan cinco programas para la consecución de este objetivo, a saber; Programa de Dotación Infraestructural para Comunidades Pesqueras, Programa de Dotación Infraestructural para Centros Turísticos, Programa de Dotación

Infraestructural de Apoyo a los Energéticos, Programa de Apoyo al Desarrollo de Puertos Industriales y Programas de Equipamiento para la Comercialización.

Finalmente, *los Programas a Convenirse con los Gobiernos Estatales*, persiguieron establecer los lineamientos modales necesarios para articular efectivamente las acciones de administración pública a nivel federal con los objetivos de desarrollo a nivel urbano-locales. A esos efectos se establece la creación de tres programas direccionales disgregados a continuación.

El Programa de Ordenamiento y Regulación, cuyo principal objetivo centra en la paulatina desacrecentación de los ritmos expansivos registrados en algunas ciudades. Se persigue la recaptación de recursos con el fin de canalizarlos en dirección de aquellas regiones o subregiones capaces de brindar mejores condiciones relativas a las dinámicas productivas. El programa de *Impulso y Desarrollo Urbano* que pretende estimular el avance de aquellos centros poblacionales con singulares -en tanto favorables- características para un crecimiento económico y demográfico acelerado. El de *Consolidación del Desarrollo Urbano*, que intenta la articulación de múltiples centros poblacionales con desarrollo estable pero poco acelerado.

En términos generales, el desdoble de los programas a nivel estratégico revela la inconcreción conceptual de un marco categórico capaz de orientar los procesos de control, impulso y consolidación esbozados. En adición, adolece la ausencia de un bloque metodológico que factibilice el desarrollo y justificación de los análisis operacionales requeridos en los procesos de toma decisional. Por otro lado, no quedan en claro los niveles y las magnitudes de crecimiento derivadas de los

programas, por ende resulta plausible una puesta en cuestión de su funcionalidad e incluso racionalidad.

Nivel de Corresponsabilidad Sectorial

Sin lugar a dudas, el principal instrumento propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para tratar de racionalizar la distribución territorial de los asentamientos poblacionales, al igual que sus actividades económicas, gravita en reorientar las acciones e inversiones de capital emitidas por la administración pública federal en dirección de aquellas zonas identificadas como prioritarias.

Tal vez, la mayor limitación instrumental del Plan resida en la indubitable omisión de ostensibles priorizaciones seriales, toda vez que para efectos del documento la totalidad del universo espacial posee rango prioritario. Ciertamente, tal inadecuación operacional imposibilita la implantación del conjunto de modificaciones sustantivas promulgadas.

Para todo intento racional de ordenación espacio-territorial, emerge medular la consecución de corresponsabilidades sectoriales (coordinaciones multiagenciales del sector público). El reconocimiento de este principio propició la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano como instrumento de concertación sectorial, con representación de todas las secretarías y dependencias que participan en la producción y organización del espacio. Lamentablemente sus limitados rendimientos redundaron en una paulatina desmantelación de la Comisión, y con ella la dilución funcional de implantar una efectiva coordinación del gasto público a nivel multisectorial.

Nivel de Instrumentos Jurídicos

El cuarto volumen del Plan Nacional de Desarrollo Urbano contiene la transcripción de la Ley General de Asentamientos Humanos (sin reflexiones adicionales) el decreto creador de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, los decretos por los que se gestaron las Comisiones de Conurbación y un proyecto de Anexos Programáticos de Asentamientos Humanos para el Convenio Unico Federación- Estados. Por ende, el Plan es realmente configurado, en términos sustantivos, por los tres niveles que anteceden a este cuarto volumen.

Algunos Comentarios

El plan analizado posee una estructuración metodológica de tipo normativo (como deben ser las cosas, en tanto discurso ideológico cargado de gran simbolismo, que aspira a un reacomodo utópico de los agentes productores del espacio material, sin proveer el instrumental estratégico para tal pretensión) cuyo reducto teórico gravita en torno al conocido modelo de planificación Formal Comprensivo Racional. Por su naturaleza, lineamientos y configuración las resultantes derivadas de este paradigma planificativo tienden a la imprecisión debido a su elevado grado de abstracción conceptual. Ciertamente, se trata de un modelo poco atinado para el tratamiento de sistemas hiper-complejos, no lineales y dinámicos como resultan ser las modificaciones morfológicas de tejidos urbano-regionales, el desarrollo de estructuras económico-demográficas y el devenir de escenarios socio-políticos. A tenor con lo esbozado, no debe resultar extraño al lector la marcada ausencia de un análisis concreto en torno a la estructuración del espacio, sus macro-dinámicas, así como de las lógicas de sus relaciones de causalidad³².

³² Durante la década de 1980, las prácticas de planificación en México han sido de naturaleza predominantemente económica (...). El resultado de ello es un marcado deterioro de la planificación física entre los años 1983 y 1988. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) fue desmembrada: destinando gran parte de sus recursos presupuestarios para obras públicas y la institución devino finalmente en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). De 1983 en adelante, sólo existió el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Todos los demás se convirtieron en programas y en 1984, SEDUE publicó un Programa Nacional Urbano y de Vivienda, el cual no era más que una versión

La Comisión de Conurbación de la Región Centro

La institucionalización de las prácticas y procedimientos de planificación a tenor con la exposición desarrollada, se traduce en la gestación e implantación de un esquema macro-ordenador para incidir sobre las zonas conurbadas. Multisectorialmente se registran iniciativas enfiladas a incorporar instrumentos de planificación sistémico-racional con la finalidad de adecuar y refuncionalizar los tejidos ciudadanos. En el año 1976 es creada, por Decreto Presidencial, la Comisión de Conurbación de la Región Centro del País. Se trata de un organismo técnico de naturaleza pública, dotado de personalidad jurídica. La Comisión, queda constituida por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Gobernadores de los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala; por los presidentes municipales de la zona; los delegados políticos del Departamento del Distrito Federal y el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, quien funge como presidente de la Comisión. La Comisión, plantea una alternativa para la planificación y regulación de los asentamientos poblacionales y franjas marginales, tendiendo a propiciar el mejoramiento y calidad de vida de los colectivos urbanos y rurales emplazados en la región. Se destacan entre sus funciones de mayor preponderancia el promover desconcentraciones demográficas conducentes a descentralizar actividades socio-económicas, capaces de factibilizar equilibrios poli-espaciales, imprescindibles para atenuar las desigualdades inter-regionales. Por otro lado, el operar como ente asesor ante las autoridades y organismos involucrados en los procesos de confección teórico-conceptual de planes estatales y municipales, con el propósito de adecuar sus recomendaciones y compatibilizar las implantaciones con aquellas generadas por la Comisión para el

diluida y menos ambiciosa del Plan de Desarrollo Urbano de 1978. Este "nuevo" programa identificaba 168 centros urbanos, de los cuales tres estaban sujetos a políticas de control y consolidación. Otros 59 centros fueron calificados de "medianos" y serían nodos de desarrollo a tenor con el devenir de las condiciones locales. Algunos tendrían crecimiento industrial, mientras que otros ofrecerían apoyo a la agricultura y al turismo. Su selección parecía poco sistemática sustentada primordialmente en los procesos económicos existentes y en la necesidad política de garantizar que todos los Estados fueran incluidos en el proceso (Ward, 1991).

tratamiento de la Región Centro. No obstante, es pertinente denotar como las divergencias operacionales, que toman la forma de conflictivos impases administrativos obstaculizan la consolidación de un sistema integrado de planificación para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, eclipsando las iniciativas orgánico-unitarias promulgadas por la Comisión de Conurbación de la Región Centro. En concreto el organismo deviene infuncional durante la década de 1980. En términos generales, sus metas y objetivos no se lograron, por ende no constituyó un instrumento efectivo para la planificación estratégica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro.

Planificación de la Ciudad de México

Los procesos de planificación en el ámbito escénico de la Ciudad de México poseen rango institucional desde la creación del Departamento del Distrito Federal (por sus siglas DDF) en el año de 1928³³. Prueba fehaciente de la gestión aludida es la existencia de estructuras burocráticas cuya función explícita centró en la planificación de la ciudad; la producción de reglamentos y leyes, así como planes, programas y presupuestos especiales para los trabajos pre-esbozados (Hiernaux 1988)³⁴. A partir del decenio de 1970 se constata el colapso del modelo de desarrollo estabilizador instaurado durante el segundo tercio de la actual centuria³⁵. Modelo que propició una

³³ El Departamento del Distrito Federal representa una entidad política especial dentro de la federación. En el año 1928, estaba dividido en un departamento central que comprendía cierto número de cuarteles y trece (13) delegaciones. En el año 1970, los cuarteles se reconstituyeron en delegaciones, con lo que se definieron las 16 existentes al presente. Sin embargo, la reconfiguración original fue mas política que espacial: un distrito especial, como sede de los poderes federales, que pertenecería al país en su totalidad. Además, el regente (administrador) es nombrado por el presidente, al igual que los 16 delegados locales.

³⁴ No pretendemos acometer un análisis descriptivo del fenómeno expansivo de la Ciudad de México desde el año 1928, toda vez que el mismo rebasa los límites convenidos para esta investigación.

³⁵ Suscitada por la Segunda Guerra Mundial, México comienza a exhibir el despegue de algunos sectores económicos re-orientados en dirección de una economía de guerra en favor de los aliados. Este estadio es denominado como desarrollo estabilizador, y vehiculará un crecimiento económico sostenido,

masiva inversión de capital concatenada a las endémicas concentraciones físico-espaciales de actividades productivas y reproductivas, generadoras de acrecentamientos demográficos, que ulteriormente suscitan el devenir morfológico del entramado y plexo urbano de la Ciudad de México.

Es menester denotar cómo las políticas adoptadas como guías para la implantación de alternativas, a partir del año 1940, exhiben una tendencial propensión en favor de "un dejar hacer" o "laissez-faire" económico; de suerte que las acciones del Estado centran en la adecuación funcional del sistema urbano³⁶ (entramado vial y textura en términos de alineamientos)³⁷, descargando sobre el sector privado de la economía el diseño y gestación de los tejidos ciudadanos.

Este razonamiento plantea que los procesos de ordenación y organización estructural del espacio son suscitados por el mercado y derivados de la explícita ausencia de controles sociales sobre las actividades industriales. En términos teóricos, se trata de un modelo de planificación incremental de naturaleza sectorial que avala las actividades generadas por las diversas facciones del capital. El Estado asume los costos sociales al igual que los desarrollos infraestructurales de uso colectivo, garantizando de este modo la prosecución técnica requerida por el sistema ciudadano en evolución.

preponderantemente incitado por masivas inversiones procedentes de capitales foráneos estratégicamente orientados.

³⁶ En el año 1943 se elaboró el primer plano regulador de la ciudad, cuyo principal objetivo residió en la construcción de vialidades con mayores capacidades, la ampliación de los sistemas de transporte colectivos y la previsión de nuevas zonas urbanas.

³⁷ La textura urbana de un emplazamiento espacial podrá ser constatada mediante la captación diacrónica de los sistemas básicos de ordenación edificatorios, a saber: por volumetría, desarrollo parcelado o alineación vial.

Al remitir a costos sociales aludimos al endémico conjunto de subproductos no deseados derivados de las polarizadas dinámicas económicas, que a su vez materializan en profusas descomposiciones socio-ecológicas y físico-espaciales. Frente a la ininterrumpida importación de pobreza propiciada por el modelo, el paliativo adoptado por el Estado resulta cuestionable.

El bloque de problemáticas previsible derivadas del paradigma económico, incide sobre las acciones de política pública promulgadas durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría (1970-1976). Entre las políticas implantadas para otorgar corrección e integralidad a los procesos de planificación de la Ciudad de México se destacan:

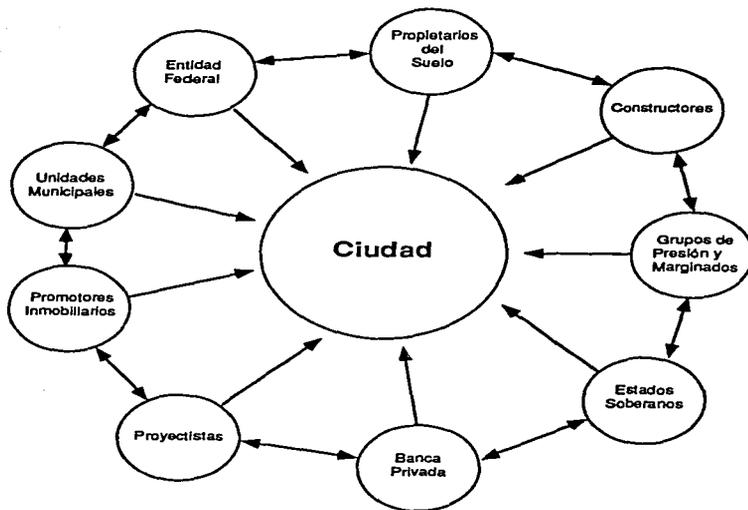
- Las reformas y adiciones registradas durante el año 1971 a la Ley de Planificación del Distrito Federal de 1953.
- La creación de un Consejo Consultivo durante el año 1975.
- La separación de la dependencia encargada de los procesos de planificación de Obras Públicas, creando en el año 1975 la Dirección General de Planificación.
- El decreto de una Ley para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el año 1976.
- El decreto de un Plan Director para la Ciudad de México en el año 1976.
- La creación de una zona de conurbación alrededor de la Ciudad de México.

Las medidas precedentes se articulan al conjunto de acciones macro-ordenadoras de carácter global contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978. Ciertamente, es evidente que las alternativas administrativas señaladas tienen por objeto destacar las gravosas complejidades derivadas del paradigma económico vigente. No obstante, en el plano de las concretidades el discurso de Estado, en su conjunto, adolece una profunda ausencia de poder direccional capaz de conducir armónica y racionalmente las acciones generadas por los agentes productores del espacio urbano (ver ilustración 4.0). Por ende, los plausibles impactos funcionales y operacionales derivados de las políticas resultan intangibles. Abordemos una sucinta disgresión en torno a estos señalamientos. El desarrollo, producción y reproducción concreta de cualquier complejo territorial supone como indefectible la concurrencia de un significativo número de agentes productores del espacio, constituidos por diversos actores emergentes del sector público y privado de la economía. Cada uno de ellos con su propia y singular percepción de la ciudad, que a su vez condiciona sus intereses, obligaciones, atribuciones y funciones implícitas y/o manifiestas. El acometimiento de acciones conducentes a factibilizar la consecución de sus intereses, genera en adición a lo proyectado o deseado, resultantes no previstas o subproductos detrimentales al interés general, entre los que encontramos diversos gradientes económicos. Como indicado previamente, en el año 1976 se promulgan las primeras disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano; remitimos a la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Este binomio constituye la base legal inmediata para la confección del primer Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el año 1980.

Deseamos acotar que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal tiene por objeto conducir el desarrollo urbano del Distrito Federal en el cual se emplaza la Ciudad de México. En términos generales, se persigue con esta Ley conservar y

Los Productores del Espacio

Ilustración 4.0



mejorar el entorno territorial mediante el establecimiento de normas conforme a las cuales el Departamento del Distrito Federal (DDF) ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques requeridos para su ordenamiento. Por otro lado la Ley declara de utilidad pública e interés social, el ejercicio de planificar y ordenar el entorno urbano y los recursos naturales.

Patrón Evolutivo del Tejido Ciudadino

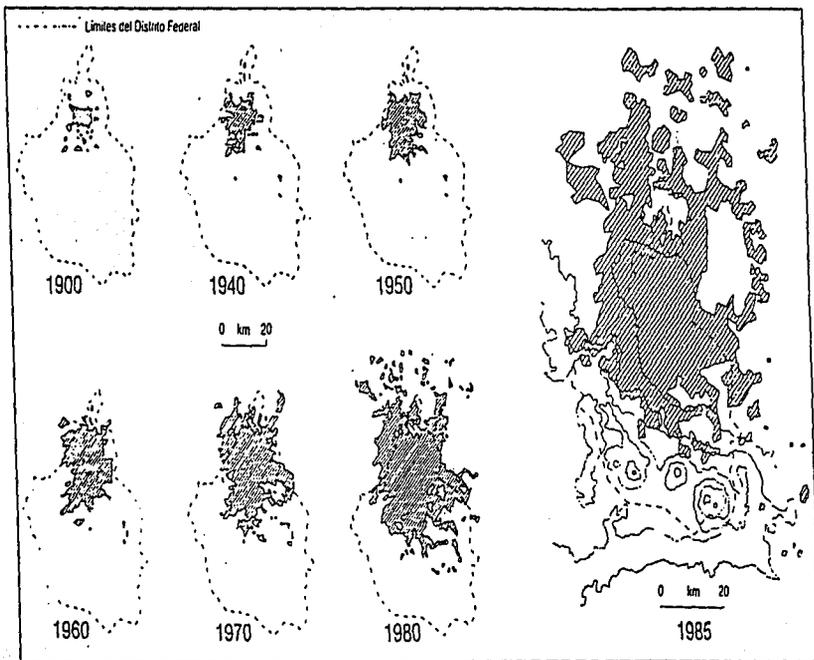
Consideramos relevante para efectos reflexivos el periodisar de manera general las tendencias urbano-expansivas suscitadas sobre el territorio; toda vez que los procesos formativos de una ciudad se encuentran en la base de sus redes urbanas, las que operan como condicionantes de la ocupación y organización social del espacio (Castells, 1982). El análisis efectuado para la Ciudad de México y circunscrito a la actual centuria revela cuatro singulares instancias (ver ilustración 4.1A y 4.1B) morfo-evolutivas; a saber:

1900-1930

Durante este primer período, la ciudad circunscrita dentro de los límites de las delegaciones centrales, registró tasas de crecimiento demográfico superiores a las constatadas en las delegaciones periféricas. En la ciudad centro o de primacía residía el 98% de sus habitantes y únicamente el 2% habitaba Coyoacán y Azcapotzalco.

1930-1950

En su segundo período, las delegaciones periféricas crecieron más rápidamente que la ciudad centro, particularmente durante las décadas de 1940 y 1950. Ciertamente las altas tasas de crecimiento registradas para este período emergen como derivadas de las dinámicas



Expansión física del área metropolitana, 1900-1985.

Ilustración 4.1A

Fuente: Ward, P.M. 1991

México Una Mega Ciudad



Fotografía de satélite del área metropolitana.

Ilustración 4.1B

Fuente: Ward, P.M. 1991

desconcentrativas de comercios y servicios del centro hacia la periferia inmediata de la ciudad de primacía. Este fenómeno aunado al proceso de expansión industrial incitó la ocupación espacial de tipología habitacional en dos direcciones: (A) hacia el norte del Distrito Federal y (B) hacia el sur y suroeste.

1950-1970

Durante este tercer período los límites espaciales del Distrito Federal se rebasan de manera definitiva. Entre 1950 a 1960 la periferia metropolitana muestra un mayor aumento en el grado de urbanización que en su parte central. Hacia el 1970 culmina el proceso de cambio que ocurrió en la composición de la actividad económica de naturaleza industrial a una fundamentalmente orientada al servicio. Este cambio, en adición a la inercia expansiva del tejido, consolida el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en dirección a los municipios del Estado de México. En particular hacia el norte, tendencia que redundó en la conurbación inexpugnable de las poblaciones vecinas.

1979-Al Presente

Este cuarto período demarca la consolidación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, conformando una entidad espacial constituida por las áreas territoriales de 16 delegaciones del Distrito Federal y 17 municipios del Estado de México. Actualmente, a lo largo del trazado vial que incide sobre la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se constata un acelerado crecimiento urbano de tipología radial. Podemos

argüir como derivada de tal conurbación el plausible advenimiento de una estructura megalópolitana, tal vez la primera de su tipo en el país.

Estructura Urbana

Las dinámicas económicas intrínsecas a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México articuladas al constante crecimiento demográfico de su población propician los delineamientos morfológicos de su actual perfil físico espacial. La ciudad puede ser entendida como una suerte de atractor macrodinámico que inmana a su periferia con vertiginosa velocidad la adhesión de áreas habitacionales carentes de racionalidad e integración funcional. Hablamos escuetamente de asentamientos marginales, socioestructuralmente pauperizados por su origen y naturaleza primordial al igual que escénicamente incongruentes en tanto poseedores de una inexorable sordidez espacial. Zonas carentes de dotaciones y equipamientos infraestructurales básicos condición que restringe o en el peor de los casos imposibilita su integración a los tejidos primarios de agua potable, colectores de aguas residuales, redes eléctricas, telefónicas, cablevisivas y viales.

Los entramados urbanos están constituidos por diversos subsistemas estructurales de origen fundamentalmente incremental -en tanto paradigma de planificación-. Es menester denotar los múltiples lineamientos conceptuales requeridos para la adecuación funcional de las nuevas áreas físicas. No obstante, se excluye del proceso (por definición metodológica) las resultantes prospectivas derivadas de este tipo de acción. Particularmente aquellas suscitadas sobre los plexos ciudadanos pre-existentes que ulteriormente deberán avalar los nuevos tejidos urbanos. Al presente las redes urbanas sobredimensionalizadas exhiben un notable rezago cuya génesis se explica en función de la demanda por espacio, servicios y los requerimientos de cada nueva célula habitacional por superar las paulatinas insuficiencias

infraestructurales pre-esbozadas. Ciertamente, es perceptible durante la década de 1970 la ausencia de zonificación y reglamentación del desarrollo y devenir urbano, así como la falta de un plan regulador para adjudicar racionalidad cardinal a los agentes productores del espacio. La situación señalada provoca iniciativas crasas en la usanza del suelo, conjugándose diversas modalidades de áreas residenciales con zonas industriales, comerciales o de oficinas que operan en detrimento del interés colectivo.

Perfil de la Zona Metropolitana

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (por sus siglas ZMCM) es configurada por 53 municipios del Estado de México, uno de Hidalgo y el Distrito Federal. En términos expansivos, la Zona Metropolitana ocupa³⁸ una superficie de 1,250 Km cuadrados (776.7 millas cuadradas). El área urbana continúa de la Ciudad de México (definida como Área Metropolitana), a su vez abarca parte del Distrito Federal y a 17 municipios del Estado de México (ver Cuadro 4.0 e ilustración 4.2); su población a tenor con los datos censales para el año 1990 ascendió a 14.5 millones de habitantes. En términos productivos esta zona concentra alrededor del 30% de los activos industriales con que cuenta el país; el 43% de la industria manufacturera y el 36% del Producto Interno Bruto, agrupando el 26.5% de la población económicamente activa de la república. Las dinámicas económicas señaladas generan el 56% de los empleos fabriles, 32% del empleo público federal y 42% de las plazas de trabajo comercial. La multiplicidad de oportunidades e intercambios generados por la metrópolis, incitan la acrecentación del sector terciario de la economía (servicios), y en su composición estructural una desproporcionada

³⁸ Cuando hablamos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México no aludimos a una entidad político-territorial, el término se acuña primordialmente para el tratamiento de aspectos técnicos y estructurales (Comisión de Conurbación del Centro del País, 1986).

Ciudad 4.0

Población para el Año 1990 del Área Metropolitana de México¹

Distrito Distrito Federal

Delegación	Población
Alvaro Obregón	643,542
Azcapotzalco	474,905
Benito Juárez	407,731
Coyoacán	640,006
Cuajimalpa	119,720
Cuauhtemoc	595,972
Gust. A. Madero	1,268,123
Iztacalco	448,357
Iztapalapa	1,490,981
Magd. Contreras	195,000
Miguel Hidalgo	406,893
Milpa Alta	63,573
Tiahuac	206,688
Tlalpan	485,043
Venust. Carranza	519,606
Xochimilco	271,000
Total	8,236,960

Municipios conurbados

Atizapan	315,413
Chalco	283,076
Chicoloapan	56,963
Chimalhuacán	241,552
Coacalco	152,470
Cuatitlan Izcalli	326,646
Cuatitlan	48,899
Ecatepec	1,219,238
Huixquilucan	132,045
Ixtapaluca	137,507
La Paz	133,423
Naucalpan	786,013
Netza	1,259,543
Nicolas Romero	184,340
Tecamac	123,281
Tlalnepantla	703,162
Tultitlan	245,145
Total	6,348,716

¹ Fuente: Censo General de Población y Vivienda (INEGI), 1992

AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

- a. Álvaro Obregón
- b. Azcapotzalco
- c. Benito Juárez
- d. Coyoacán
- e. Cuajimalpa
- f. Cuauhtémoc
- g. Gustavo A. Madero
- h. Itzacoalco
- i. Iztapalapa
- j. Magdalena Contreras
- k. Miguel Hidalgo
- l. Tláhuac
- m. Tlalpan
- n. Venustiano Carranza
- o. Xochimilco
- p. Milpa Alta

ESTADO DE MEXICO

- 1. Atlixpán de Zaragoza
- 2. Coacalco
- 3. Cuautlilán
- 4. Cuautlilán de Romero Rubio
- 5. Chalco
- 6. Chicoloapan
- 7. Chimalhuacán
- 8. Ecatepec
- 9. Hualquíluc
- 10. Iztapaluca
- 11. Los Reyes La Paz
- 12. Naucalpan
- 13. Nezahualcóyotl
- 14. Nicolás Romero
- 15. Tecámac
- 16. Tlalnepanlta
- 17. Tullitlan

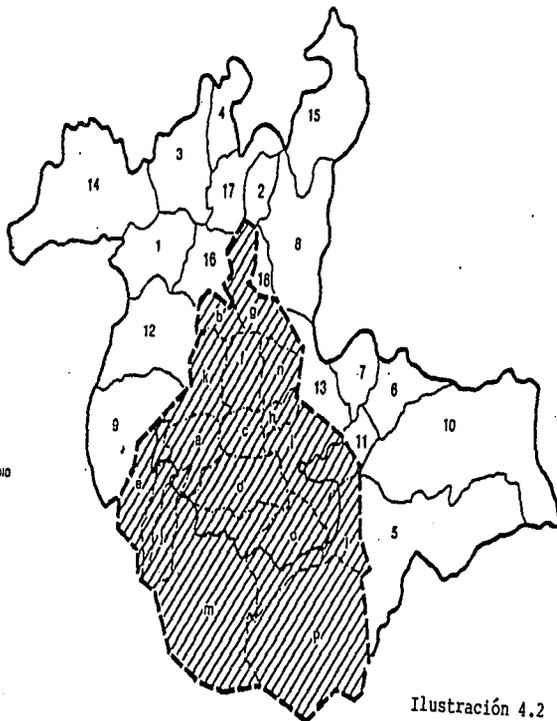


Ilustración 4.2

FUENTE: D.D.F. DGRUPE.

distribución de actividades informales o marginales (Labrada, 1991). Ciertamente, esta concentración espacial de funciones socio-económicas propicia, en adición a los incontestables aspectos positivos del desarrollo, efectos no sólo negativos (en tanto agudos desequilibrios inter e intra regionales) sino más bien detrimentales a la calidad de vida. La rápida y desordenada ocupación del suelo agudiza insoslayablemente las tradicionales carencias inmobiliarias, incrementando las demandas infraestructurales y suscitando una acelerada degradación medio ambiental que atenta contra la salud de los habitantes de la Ciudad de México, su flora, fauna e incluso el patrimonio histórico-arquitectural³⁹ (Castillejos, 1988).

Planificación Durante la Década de 1980

Al iniciar su mandato presidencial, Miguel de la Madrid (1982-1988) reforma la antigua Ley de Planificación de 1930⁴⁰. Esta medida fue seguida por la instauración de un Sistema Nacional de Planificación Democrática, mediante el cual quedan institucionalizados los niveles de corresponsabilidad de diversas unidades gubernamentales, en un intento por armonizar los procesos de planificación y programación de Estado.

Se establece que el calificativo de "plan" será otorgado al Plan Nacional de Desarrollo (publicado en 1983), así como a los planes de los Estados Federados. Es

³⁹ Cálculos realizados por la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (SMA) revelan que por quema de diferentes combustibles se generaron en 1970, 142 toneladas/día de SO₂ y 9.2 toneladas/día de partículas, de las cuales 70% correspondían a la industria y un 30% al combustible usado en transportes, actividades domésticas, pequeñas industrias y quemas a cielo abierto. En el año 1971 la emisión diaria de contaminantes aumentó a 4,660 toneladas. Para el año natural de 1976 dichas emisiones ascendieron a 600,000 toneladas (SAHOP, 1978). En 1984 la emisión total de contaminantes fue de 3.7 millones de toneladas (SEDUE, 1986). En 1986 esta cifra aumentó a 5 millones de toneladas (Ibid), (Puente y Legorreta, 1988).

⁴⁰ La Ley de Planificación de 1983, reglamenta el artículo 26 constitucional, mediante el cual se eleva a rango constitucional el ejercicio de planificación catalogándolo como un actividad de naturaleza democrática.

menester denotar que el Distrito Federal, al no ser Estado sólo tiene derecho a un "programa director", el cual queda supeditado al Plan Nacional de Desarrollo que reserva un capítulo para el tratamiento del área metropolitana de la Ciudad de México (Hiernaux 1988). Por otro lado para la Ciudad de México se crea una nueva estructura administrativa bajo el título de Secretaría de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica. En el año 1980 se aprobó y entró en vigor el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, cuya principal aportación fue la zonificación pormenorizada de la Ciudad de México. El Plan de 1980 se actualizó en el año 1982 incorporando a esa versión, como parte de la zonificación primaria, el Área de Desarrollo Urbano que contaba con una Zona de Amortiguamiento y el Área de Conservación Ecológica⁴¹. En su versión de 1987-1988 se elimina la zona de amortiguamiento para detallar la zonificación de carácter secundario del Área de Conservación Ecológica⁴². De naturaleza normativa, como aquellos que le anteceden, El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, 1989-1994 y el Programa

41 El Plan Director de 1980 contenía varios problemas intrínsecos, entre ellos su incapacidad para abordar cuestiones de desarrollo económico y social, por lo que se excluían las estructuras de comercialización y empleo. El plan tampoco abordaba el problema de complementariedad con iniciativas para el área construida más allá de los límites del Distrito Federal. Sin embargo, era realista en la medida en que intentaba controlar los procesos existentes. La mayoría de los nuevos centros urbanos ya existían de manera informal y la propuesta era consolidarlos e integrarlos. Por otra parte, la zona "amortiguadora" tenía como objetivo restringir el crecimiento hacia el área donde la expansión parecía inevitable y por consiguiente aumentar la posibilidad de mantener la zona de conservación, la cual, de otra manera, se habría erosionado rápidamente. No obstante, relativamente pocos de quienes en ese momento ocupaban las tierras o estaban construyendo en esta zona parecían haber oído hablar del Plan -consideración no desdeñable cuando evaluamos su éxito (Aguilar Martínez, 1987, 1988). En Tlalpan -delegación en el sur que cubre una parte crucial de la "zona amortiguadora"- unas 313 hectáreas de terrenos se abrieron a la construcción entre 1980 y 1984, y más del 75% de los desarrollos individuales eran de grupos de ingresos bajos o medios en lotes mucho más pequeños de lo permitido por los reglamentos, por definición ilegales. Quienes habitaban la zona tampoco conocían el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus reglamentos; del 10% que sí lo conocía, la mayoría pertenecía a grupos de ingresos altos (Aguilar Martínez, 1987)

42 El Plan parece haber tenido un reducido impacto en la prevención de la expansión física ilegal al sur de la ciudad y las invasiones en el "área de conservación" (Aguilar Martínez, 1988). (...) En ausencia de controles eficaces en la planificación del uso del suelo, los delegados han adoptado una línea dura contra la invasión de ciertos terrenos. Esto implica bardas litorales, puestos de guardia, patrullas policíacas y desalojos sumarios de cualquier nuevo asentamiento irregular. Si la planificación por sí ha resultado poco eficaz dentro del Distrito Federal, la situación es todavía más aguda en la periferia urbana del Estado de México.

Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología, centran en lineamientos de carácter desconcentrativos inicialmente ponderados por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978. Con esta finalidad se persigue la transferencia, relocalización e inversión de las actividades público-administrativas a nivel federal en dirección de los estados. De este modo se intenta fomentar el arraigo de los pobladores en su lugar de origen que en el caso del Distrito Federal, supone la consolidación de su desarrollo integral por vía del "control" y/o "estabilización demográfica". Por otro lado, El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988, ubica sus estrategias, políticas y acciones administrativas dentro del contexto nacional de planificación. Por ende, las autoridades de la Ciudad de México tienen a su cargo el equipar, dotar y avalar sus proyectos de carácter superestructurales e infraestructurales en armónica consonancia con aquellas funciones y prioridades pre-establecidas por los organismos de planificación normativos a nivel nacional. De acuerdo con los planteamientos esbozados, pasemos a considerar el conjunto de lineamientos instrumentales postulados por el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 para la planificación del Distrito Federal. Deseamos advertir que solo señalamos aquellos de mayor preponderancia para efectos de esta exégesis del espacio ciudadano. El Plan propone:

- Inscribir su planificación dentro del desarrollo regional y nacional, en función de la importancia que tiene la ciudad de México en todo el territorio nacional.
- Controlar y racionalizar su crecimiento acorde con la estrategia nacional.
- Restringir, con base en criterios de racionalidad y eficiencia, la ubicación de actividades económicas que provoquen un crecimiento desordenado.

- **Desconcentrar la industria pesada, por sus impactos negativos en términos de contaminación y en la utilización de grandes cantidades de agua.**
- **Controlar el uso del suelo para evitar su especulación, fomentar la redensificación y aprovechar totalmente la infraestructura instalada.**
- **Otorgar prioridad al transporte colectivo, desalentando el uso individual de vehículos.**
- **Promover programas de dotación de vivienda para los niveles sociales marginados.**

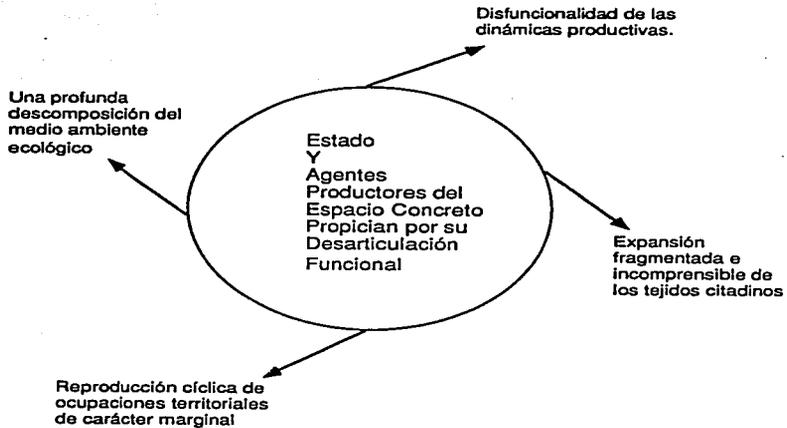
Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ha establecido, en el ámbito de la reordenación nacional de actividades urbanas para la Ciudad de México, lineamientos generales en esta materia. Los mismos, como previamente indicamos, gravitan en torno a la descentralización de actividades en el territorio nacional, el desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en relación con el resto del país y las iniciativas relativas a las zonas afectadas por los sismos de septiembre de 1985. Asimismo, la aplicación de las políticas de ordenamiento urbano, contenidas en el Esquema Rector de Usos del Suelo de la Zona Metropolitana.

Algunos Comentarios

A tenor con el análisis de metas e instrumentos contenidos tanto en planes nacionales como estatales se constata la legítima preocupación gubernamental por el estado situacional de la ciudad de México (ver ilustración 4.3). Es evidente la disfuncionalidad ciudadina para la gestación y desarrollo de diversas tipologías de

**Principales Problemáticas
Físico-Espaciales de la
Ciudad de México**

Ilustración 4.3



capital e incluso la adecuada producción y reproducción de un gran número de sistemas pre-existentes. Por otro lado, el insoslayable deterioro ecológico-espacial suscitado por diversos tipos de contaminación ambiental (derivados de las propias disfunciones) emergen como áxiles de política pública. Es denotable como el suelo es tratado con singular preponderancia, toda vez que las políticas enfiladas al manejo de asuntos urbanos centran en promover usos y actividades físicas compatibles con las existentes. O en su defecto, cónsonas con las características estructurales, ecológicas y/o geográficas de la zona. Un poco, se espera, por vía de la ordenación de usos, reducir los conflictos sociales derivados de las hiper-concentraciones. Consideramos pertinente señalar que en términos económico-estructurales, el suelo representa un recurso o activo limitado en la interioridad de toda ciudad de primer o segundo rango. Su valorización emerge como producto de las inversiones infraestructurales, servicios, ventajas comparativas y uso potencial que posea en función de su entorno físico y económico. Por ende aquellos lotes mejor comunicados, servidos y equipados pasarán a ser inicialmente valorados por el mercado y luego sobrevalorados por la especulación, para ser ocupados por estratos capaces de financiar su posesión a tenor con las reglas y normas del sistema reproductivo, desfasando a los menos aptos para tal propósito⁴³. Desde esta vertiente funcionalista, el proceso de formación urbana adviene etiológicamente por dinámicas socio-económicas, que por su singular lectura del entorno espacial califica toda disfunción como una suerte de distorsión lineal cuya rectificación supone la inclusión operacional de leyes, organismos reguladores, planes y recursos. Si partimos de la premisa normativa del

⁴³ Las teorías sociales derivadas de fenómenos naturales, entre ellas las explicaciones funcionalistas; sugieren que cada fenómeno es una parte componente de un sistema mayor y que la mejor forma de explicar su existencia es a través de la función que cumplen dentro del mismo. El ecologismo social está directamente alineado con el modelo funcionalista. Desde esta vertiente de análisis, la sociedad se encuentra regulada por fuerzas naturales que condicionan su ordenación y organización espacial. Los seres humanos compiten por el espacio territorial como las especies vegetales, produciendo los efectos de sucesión, segregación y dispersión. El espacio urbano será diferenciado en función de las características de esas especies propiciando modelos de distribución espacial, derivados de las zonificaciones naturales que se generan.

interés general y la comprensibilidad racional este tratamiento deberá restaurar prospectivamente la homeostasis al sistema, preservando las posturas inactivistas (Ackoff, 1979) en condiciones de mayor equidad. Los procesos de planificación espacial constatables en la República de México y en particular durante el decenio 1980-1990, centran sus diagnósticos y tratamientos sobre las consideraciones pre-esbozadas. Las problemáticas y tendencias entrópicas de la Ciudad de México son por tanto el producto de hiper-crecimientos demográficos que suscitan las irracionales concentraciones urbanas y con éstas, insuficiencias en términos de recursos y equipamientos. Por ende la reducción poblacional, mediante decrecimiento de las tasas de natalidad, conjugada al esfuerzo por minimizar las migraciones de origen rural mediante programas descentralizadores advienen como paleativos arquetípicos de planificación sistémica. Lamentablemente los paradigmas, diagnósticos y tratamientos resultan incongruentes con la realidad dinámica como totalidad y en particular en la esfera de sus resultantes concretas⁴⁴. La ausencia de correspondencia entre lo esbozado por los planes y lo constatable en la práctica es función (en adición a otros factores entre ellos los de corte político) de una total inarticulación entre el interés general de Estado, siendo éste de naturaleza social, vis-a-vis el interés utilitarista individual de los diversos agentes productores del espacio (ver ilustración 4.0).

Las acciones y recomendaciones del Estado para adjudicar dirección y orden al proceso de ocupación urbano-espacial, reducen su intervención a brindar corrección

⁴⁴ Alfonso Tracheta Cenechora sostiene : "la concentración urbana, especialmente en la gran capital nacional, ha proseguido sin que las diversas políticas de descentralización hayan tenido efecto significativo alguno; el medio ambiente urbano se ha deteriorado alcanzando grados de peligro e irreversibilidad en algunos casos alarmantes; ha crecido el déficit de vivienda y servicios públicos; se ha generalizado el acceso ilegal o irregular al suelo urbano por parte de los pobres de las ciudades y de aquellos que emigran a ellas en busca de mejores condiciones de vida; la transportación de personas y de bienes se ha convertido en una fuente de problemas sociales y ambientales; la delincuencia, la inseguridad y otras formas de patologías sociales se han establecido como factores cotidianos de inquietud" (en: Garza, Gustavo. y Puente, Sergio. 1988).

a las resultantes explícitas o manifiestas, soslayando las causas implícitas a la situación problema, siendo una de éstas la variable económica del suelo. En consecuencia, los planes desarrollados para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, centran en aspectos técnicos relativos a usos de suelo, lotificación, densidad e intensidad de las actividades funcionales del espacio. Incidiendo de este modo sobre los aspectos físicos, en tanto procedimientos, mas no sobre la realidad sustantiva o contenido concreto de las acciones.

Por otro lado, las políticas orientadas al control expansivo del tejido urbano o composición poblacional, al igual que aquellas dirigidas a canalizar la inversión privada propuesta por los planes resultan absolutamente implausibles de concebir. Recordemos (en el caso del control urbano y/o poblacional) que las actividades físicas y sociales suscitadas en el ámbito de la Ciudad de México responden a procesos cuya génesis es exógena a ésta, hablamos escuetamente de dinámicas macro-económicas de carácter regional e incluso supra-regional que operan como una suerte de vorágine condicionista.

En torno a la inversión, ésta responde fundamentalmente al interés utilitarista del sector privado de la economía (donde sentimientos empáticos no tienen cabida) erigida sobre ventajas comparativas, a tenor con las especificidades y particular naturaleza de sus actividades productivas y composición orgánica del capital.

Las incongruencias planteadas pueden adjudicarse en términos muy generales al conjunto de paradigmas y criterios normativos acuñados para el desarrollo de planes libro o maestros. En síntesis, aludimos a modelos teóricos de corte estatista, lineales y simplistas para tratar sistemas altamente complejos, dinámicos e impredecibles a mediano y largo plazo.

Planificación del Estado de México

A partir de la publicación de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, emergen diversas iniciativas que refuerzan las actividades de planificación, priorizando serialmente el tratamiento ordenativo de asentamientos humanos y la conservación del medio ambiente, por sobre otras necesidades estructurales. Situación que plantea la antípoda de las prácticas, en extremo laxas, constatadas durante la década de 1970 período durante el cual el Estado de México operó como contenedor-receptor de migraciones poblacionales inter e intra regionales con exiguos controles y regulaciones.

Al presente los organismos administrativos cuentan con instrumentos de planificación y control de uso del suelo a nivel estatal y municipal, que persiguen la prospectiva supresión de expansiones anárquicas (entre otros objetivos). A diferencia de la organización del Distrito Federal, las políticas de control de usos de terreno en el Estado de México no integran de manera explícita la participación de instituciones adscritas al sector rural, concentrando las actividades de planificación sobre departamentalidades, orientadas al desarrollo de planes eminentemente urbanos.

El principal esfuerzo en materia de planificación de uso del suelo y conservación ecológica queda plasmado a través del Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México 1986. Este plan en su Sección (A) plantea los principales lineamientos estratégicos para el Valle Cuautitlán-Texcoco, integrado por diecisiete (17) ciudades periféricas. El plan incorpora algunos elementos de carácter ambiental en la concreción de sus recomendaciones generales para la zona. Por ejemplo, define la vocación de usos de suelo en función de variables tales como recursos forestales, productividad de suelos, topografía, acuíferos y cuencas hidrográficas, sistemas naturales de drenaje al igual que trastornos por contaminación de suelos, agua y

aire. Por otro lado, plantea un diagnóstico de las áreas irregulares y sus problemáticas en cuanto a localización, nivel de servicios e impactos ecológicos sobre la región.

Paralelamente al plan estatal se publican los planes estratégicos para centros de población, que contienen medidas de control de uso de suelo para cada municipio. No obstante se advierten notables incongruencias administrativas, operacionales y jerárquicas en materia de planificación estado-municipales inmanentes al proceso descrito (ver La Reforma Municipal).

En torno al complejo fenómeno metropolitano resultante de la hiper-expansión de la Ciudad de México y aunque derivado de las prácticas industriales desmesuradamente implantadas en el Valle de México, éste queda definido en cuanto a sus características fisonómicas fundamentales por tres (3) procesos que conviene diferenciar, a saber; concentración y desarrollos metropolitanos desiguales, inequidad organizacional del entramado urbano espacial y profusa suburbanización poblacional.

Los municipios del Estado de México, integrados por conurbaciones, a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, operan endémicamente como reproductores de los patrones precedentes, altamente condicionados por fuerzas socio-económicas exógenas a ellos. Por ende, resulta inteligible argüir que ni sus niveles de industrialización, ni su estructura urbana, ni trama infraestructural, altamente modelada por decisiones emergentes del sistema federal, advienen como resultado de dinámicas macro-productivas endógenas a sus estructuras.

La Reforma Municipal⁴⁵

El año 1983 marca un hito en la historia de la planificación mexicana, una reforma municipal es aprobada y posteriormente instrumentada mediante recurso constitucional. A diferencia de otras experiencias internacionales en torno a reformas municipales, como la ocurrida en Francia donde se transfirieron diversas atribuciones del Estado central a las colectividades locales o municipios; la acontecida en México no plantea una masiva descentralización de atribuciones del poder federal, sino la redistribución de competencias entre los gobiernos estatales a sus municipios (ayuntamientos).

Bajo el nuevo esquema administrativo y en el ámbito de la planificación del desarrollo urbano, los municipios vienen obligados a brindar servicios básicos a su población a saber: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, equipamientos infraestructurales para determinado tipo de actividad comercial, espacios de recreo

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, título quinto (5) De Los Estados de la Federación, Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

A- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

B- Los Municipios administrarán libremente sus haciendas, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

C- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

CH- Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo referente a centros urbanos y de acuerdo a la ley federal de la materia.

D- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

tanto activo como pasivo, salud y seguridad pública. Por otro lado, tanto los impuestos sobre la propiedad territorial, réditos sobre inmuebles e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo constituyen ingresos de dominio y manejo estrictamente municipal, el Estado no posee ingerencia captativa ni administrativa sobre ellos (esta disposición de ley aún no constituye una práctica generalizada). De igual modo, las células municipales quedan facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano que estime convenientes; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos de construcción y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para los municipios que configuran la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, estas disposiciones constitucionales reivindican su papel gestativo en la esfera de aquellas actividades básicas asociadas a la organización del espacio urbano, realizadas por ellos con antelación a la reforma (Duhau, 1988).

No obstante, en la práctica la reforma municipal adolece serias deficiencias operacionales y funcionales, toda vez que en el curso de los pasados 9 años se constatan significativos antitetismos en el marco jurídico de los procesos de planificación señalados. Por ende, resultan absolutamente inteligibles las complejas y recurrentes contradicciones de carácter implantativo entre los diversos niveles de gestión gubernamental y sus respectivos espacios de intervención. En la esfera de las cotidianidades se registra una profusa resistencia por parte del poder ejecutivo de los estados a adoptar las nuevas disposiciones jurídicas y facultades constitucionales adjudicadas a los municipios⁴⁶. Esta situación responde a una endémica lucha de

⁴⁶ (...)En casi todos los casos, se han otorgado (o si se quiere "reconocido") las atribuciones de planificación pero no las de control. En casi todos los casos se han incorporado las atribuciones en la ley

poder estructural, con la reforma municipal los procesos de planificación urbana pasan de los organismos estatales a los municipales quedando los primeros sin funciones normativas directas sobre los segundos. Escuetamente, para los departamentos de planificación urbana a nivel estatal, la transferencia de estas funciones suponen la pérdida del control sobre el crecimiento, fisionomía y devenir de las ciudades bajo su jurisdicción.⁴⁷ Un elemento adicional de fricción responde a la imprecisión de las nuevas disposiciones de ley. A tenor con las reformas que sufren los procesos de planificación urbana a partir de 1976, se establece la superioridad jerárquica de la Ley General de Asentamientos Humanos sobre las leyes prevaletentes en los escenarios estatales. Sin embargo con el advenimiento de la Ley de Reforma Municipal las relaciones jerárquicas desaparecen (en tanto incristalinas) de suerte que resulta posible interpretar ambas disposiciones como poseedoras de similar rango en términos normativos e incluso adjudicar arbitraria e indistintamente su carácter jerárquico. Semejante ambigüedad plantea un serio problema de envergadura constitucional, cuyas implicaciones políticas suponen al presente gravosas inconsistencias e incluso contradicciones en términos de las consonancias sustantivas de normas y procedimientos de ley a nivel municipal, estatal y federal. En resumen, no queda claro a qué nivel de gestión gubernamental competen las acciones de planificación que tienen efecto sobre la propiedad urbana municipal⁴⁸.

orgánica municipal respectivamente pero no se han modificado los procedimientos administrativos de las leyes de desarrollo urbano. (Arzueta 1988).

⁴⁷ Argumentación que resulta altamente cuestionable por las incongruencias subyacentes a la naturaleza dinámica y aun paradigmática de los agentes productores del espacio vis-a-vis sus unívocos productores a nivel de Estado.

⁴⁸ (...) Pero la superioridad jerárquica de la Ley General de Asentamientos Humanos (que se ha definido con claridad en las reformas de 1976) fue retirada del texto constitucional en las reformas de 1983, en las cuales no se aclara cuál de los ordenamientos (el local o el federal) prevalece en caso de contradicción. La interpretación alternativa consiste en afirmar que no existe diferencia jerárquica entre ellos y por lo tanto prevalece el que ha sido expedido con posterioridad. Interpretación por cierto demasiado arbitraria: todo sería cuestión de legislar al día siguiente. En todo caso no deja de ser paradójico que la misma reforma

Programa de las 100 Ciudades

Durante el año 1993, los Estados Unidos Mexicanos enuncian a través de la Secretaría de Desarrollo Social (por sus siglas, Sedesol) su intención formal de establecer lo que se ha denominado el Programa de 100 Ciudades. Adoptando los fundamentos filosóficos afines al paradigma de planificación estratégica, el Programa en cuestión, plantea una incipiente reinterpretación teórica de las endémicas y disfuncionales prácticas metodológicas precedentemente discutidas.

Este (el Programa), intenta propiciar la conducción de formas más equilibradas de crecimiento y desarrollo físico-espacial mediante convenciones con los actores sociales (particularmente el ciudadano común) que tienen a su haber la gestación del mismo. Cinco (5) áreas de intervención programáticas se consideran, a saber: Regulación del Uso del Suelo y Administración Urbana, Suelo Urbano y Reservas Territoriales, Vialidad y Transporte, Aspectos Ambientales y Renovación Urbana de los Centros de las Ciudades.

Uteriormente, los esfuerzos se avocan a promocionar acciones que propendan a disminuir los sub-productos negativos o indeseados, derivados del crecimiento económico presente y prospectivo. En este espíritu, se plantea la utilización óptima, racional y sostenible de los recursos naturales mediante la prosecución de prácticas espaciales ecológicamente nobles. En su defecto las tendencias migratorias, provenientes particularmente de los asentamientos emplazados al sur y sureste en

constitucional que proclama las nuevas atribuciones del municipio, ha retirado las bases para una estricta interpretación de su alcance jurídico. (...) A menos que uno piense que los actores ubicados a nivel central no han tenido un interés real en que las leyes locales se adapten a la federal se tiene que reconocer que en este caso las exigencias del centralismo mexicano no tuvieron la suficiente fuerza normativa sobre los actores ubicados al nivel de los estados, con el resultado de que la reforma municipal ha tenido un muy débil impacto sobre el régimen local del desarrollo urbano en un número importante de entidades federativas (Arzueta 1988).

dirección al norte, continuarán suscitándose en detrimento del interés general y la estabilidad geo-política y socio-ecológica del país.

Así las cosas, el Gobierno Federal postula como tesis resolutive la promoción y desarrollo de 100 ciudades con dimensiones medias (de 100,000 a 1 millón de habitantes), que al presente podrían ser objeto de presión de desarrollo, adecuándolas infraestructuralmente y fomentando en ellas la producción de nuevas y variadas plazas de empleo. El objetivo centra en acrecentar su competitividad de suerte que devengan apetecibles para la residencia; permitiendo disuadir los colectivos que pugnan por asentarse en los principales espacios metropolitanos a saber: Ciudad de México, Guadalajara y Monte Rey.

Tal pretensión supone como indefectible una masiva producción inmobiliaria, adecuación de suelos para el crecimiento urbano-espacial, equipamientos y dotaciones comunitarias, articuladas a un entorno dignificante y enaltecedor. Requerimientos que coyunturalmente deberán vehicularse mediante la concurrencia de los tres principales niveles de gerencia gubernamental (federal, estatal y municipal).

En este sentido la Reforma Municipal ponderada en el inciso precedente reviste un nuevo rol protagónico para la consecución eficiente y efectiva de los planteamientos señalados. El perfil estratégico contemplado para la selección de estas 100 ciudades supone la existencia, cuanto menos nominal, de las siguientes características:

- **Las ciudades deberán ser atractores naturales de inmigrantes.**

- Permitir la captación y alojamiento de poblaciones mejorando su calidad de vida al menor costo social.
- Propiciar condiciones para un crecimiento autosostenido en base a economías de escala y aglomeración.
- Proveer para la innovación a través de la modernización industrial y la capacitación del recurso humano.
- No adolecer de problemas viales, contaminación y complejidades administrativas en la magnitud que caracteriza las grandes ciudades.
- Poseer capacidad para difundir la actividad económica y el bienestar a su entorno periférico.

Un Comentario

El programa de las 100 ciudades establece un precedente singular en materia de planificación nacional. Sin embargo su pronóstico de efectividad podría verse virtualmente obstruido por la endémica resistencia al cambio (típica en el interior de sociedades escindidas por sectores rápidos y lentos, ver inciso: La Incertidumbre social), limitada integración de la estructura económica nacional, restricciones fiscales, voluntad política y poder. Así, el programa requiere centrar su atención evaluativa en tres instancias o factores medulares para el éxito estratégico, veamos.

Coste Real de los Factores Infraestructurales:

Se trata de aquellos elementos necesarios para afectar la base material del sistema, tanto de naturaleza humana como instrumental. Las ciudades a ser

Intervenidas de acuerdo a los criterios establecidos constituyen unidades territoriales cuyas características distintivas son producto de procesos socio-ecológicos espontáneos. Por ende, toda forma de inducción de crecimiento supone costes agregados que requieren evaluación cuantitativa, por cuanto trastocan la estructura natural existente, gravando insoslayablemente el erario. Una de las preguntas de fondo a ser contestada es ¿cuál es el costo-beneficio del factor infraestructural para las 100 ciudades? (ver séptima sección).

Capacidad Efectiva Sobre el Manejo de Factores Estructurales: Aquellos que inciden en el interior de las relaciones suscitadas entre los diversos componentes del sistema (sociedad civil, sociedad política, intercambios endo y exo municipales, estatales e internacionales). La naturaleza estructural de los colectivos ubicados en las 100 ciudades es diferencial a tenor con el grado de integración funcional y posición relativa en la estructura socio-económica de las regiones. Por ende, es vital calibrar dentro del sistema de mercado capitalista, el estado evolutivo de las ciudades, el devenir de sus estructuras comerciales particularmente en términos del comercio intrafirma (multinacionales), integración financiera, tecnológica y su capacidad competitiva presente y potencial para atraer capitales foráneos accesibles a través del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (ver séptima sección).

Tal vez no todas sean capaces de competir efectivamente y en términos estratégicos se trata de alcanzar los mayores rendimientos socio-económicos al igual que físico-espaciales; por tanto podría resultar un contrasentido diluirse de este modo cuando la razón dicta inducir selectivamente el devenir y por ende la capacidad de atracción y retención poblacional y financiera.

Manejo de Factores Superestructurales:

Capacidad de modelar el sistema haciendo uso de la mundialización estructural de las organizaciones a nivel político, ideológico e incluso institucional. Las ciudades son delineadas por la estructuración del consumo colectivo, por tanto representan una suerte de espejo-reflejo de su base económica e ideológica. En este sentido, resulta implausible (en ausencia de una meta-política económica) la tendencia a replicar las condiciones hiperurbanas registradas en las ciudades de primer rango. Condición que establece cambios en las formas tradicionales de mercado interciudadino, en esta ocasión en dirección de una mayor integración simbiótica entre ciudades. Por otro lado, el programa requiere para su éxito de una verdadera **autonomía municipal** capaz de integrar al ciudadano común en el proceso gestativo del cambio y junto a él, delinear la visión de futuro deseada para sus ciudades (ver séptima sección).

Hasta este punto hemos querido postular la necesidad de un acercamiento multiacadémico al programa de 100 ciudades. La no inclusión reflexiva de los factores indicados restaría trascendencia al esfuerzo, por cuanto la ciudad es más que códigos regulativos de ocupación espacial y tenencia de tierras. Es ineludible generar una estrategia amplia y abarcadora, que permita superar las históricas limitaciones paradigmáticas en los procesos de planificación nacional. Acercamientos que discurren polarizadamente entre dos extremos, los modelos de planificación presupuestaria (estrictamente económicos) y los de intervención física normativa. En esta ocasión el Programa de 100 Ciudades posee el germen para marcar la diferencia, sólo requiere voluntad política y deseo de hacer que las cosas acontezcan mediante el poder que aflora de las relaciones de fuerza inmanentes al campo en el

que se intenta incidir, particularmente ubicado en las comunidades, ellas constituyen la estrategia.

Algunos Comentarios Sobre el Tratado de Libre Comercio

Consideramos propicia la ocasión para presentar algunas reflexiones en torno al trascendental Tratado Trilateral de Libre Comercio y sus implicaciones físico-espaciales.

Tendencias Mundiales

En forma paralela a la internacionalización de las economías mundiales, el comercio internacional está generando un marco dinámico de circuitos de intercambio de bienes y servicios entre las naciones y una creciente interdependencia entre las mismas. A partir de la década de 1970, tal interdependencia ha provocado que los mercados comerciales a escala internacional experimenten una creciente propensión a globalizarse. Lo que plantea un cambio direccional fundamental si consideramos las tendencias económicas adoptadas desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

En adición a la globalización de la economía⁴⁹, a escala mundial se constatan relevantes transformaciones en el ámbito de las relaciones político-económicas entre naciones. En efecto, la formación de comunidades y asociaciones regionales se está convirtiendo en el nuevo escenario global, en el que claramente se aprecia la tendencia hacia una reestructuración económica a escala mundial, acompañada de marcadas redefiniciones y nuevas relaciones de fuerza y juegos por parte de los agentes económicos, articuladas a notables procesos de cambio en diversas

⁴⁹ La tendencia hacia la globalización de la economía no es un fenómeno nuevo. En el sentido de un mundo articulado por la división internacional del trabajo y el intercambio que de esta división se deriva, la globalización constituye un fenómeno que se inicia a partir del Siglo 15 con la modernización y la expansión del mundo europeo más allá de sus fronteras.

regiones y países, particularmente en Europa del Este. En términos superestructurales, la mundialización factorial-estructural⁵⁰ en curso exige del sistema su adecuación a niveles políticos, ideológicos e incluso institucionales. Tal y como la formación de los mercados interiores a los Estados-Nación de Europa exigió acabar con las fronteras endógenas (de origen feudal), la formación del mercado mundial está pugnando por eliminar las barreras que impone la pervivencia de Estados nacionales.

Liberalización Comercial y Diversificación de Mercados

La liberalización comercial iniciada en México a partir del año 1985 ha transformado las relaciones económicas del país con su entorno exterior. Tras la apertura, los procesos industriales empiezan a tomar su propio curso y las dinámicas globalizantes sobrecogen a la economía. Una de sus principales problemáticas reside en que esta liberalización comercial factibiliza el tener libre comercio pero muy pocos flujos de inversión; es decir, se puede importar y exportar casi cualquier cosa y sin embargo no se registran las nuevas y masivas inversiones que hagan posible la acrecentación de la producción, el empleo y la riqueza nacional. Por ende, el objetivo natural de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos es que desaparezca esta brecha (CIDAC, 1991).

⁵⁰ El concepto factorial-estructural remite a factores que inciden sobre las relaciones establecidas entre los componentes estructurales del sistema, ya sea entre las clases sociales a nivel de cada país, ya sea entre países, en el marco de sus respectivas relaciones internacionales. En este escenario pueden citarse variedad de problemáticas, entre ellas: cambios en la estructura del comercio exterior en particular por el gran desarrollo del comercio intrafirmas (multinacionales) y la consolidación de mercados "cautivos"; peso creciente de la integración financiera internacional, con un claro proceso de internacionalización de la banca; incrementos de la inversión directa de países desarrollados sobre otros en vía de desarrollo o subdesarrollados, pero acompañado de un peso cada vez mayor de préstamos y créditos públicos y privados a nivel internacional, lo cual ha dado lugar a la deuda externa. En síntesis el sistema discurre hacia su mundialización y en su despliegue aborda diversas contradicciones tipológicas (Vidal Villa, 1990).

La situación descrita es producto virtual de informalidades en los vínculos económicos. Con el advenimiento del Tratado de Libre Comercio la certidumbre de la inversión sobre la permanencia de las reformas económicas se tornaría absoluta, solidificando el potencial para dicha actividad⁵¹. Por otro lado, un acuerdo bilateral plantea el establecimiento de reglas para el comercio y la inversión que confiere claridad a las relaciones entre dos países. No obstante, este tipo de Tratado Comercial entre escenarios tan disímiles y con economías significativamente desiguales plantea serias dificultades conceptuales al igual que funcionales.

Paliativo o Leviatán

Las repercusiones sobre los espacios urbanos y ciudadanos resultan aún inciertas, sin embargo podemos argüir dos razonables macro-orientaciones fisonómicas al respecto. Para los **optimistas**, la materialización de esta nueva relación y el plausible desempeño de un papel despuntante sobre la cuenca del Pacífico por parte de México, permiten interpretar el evento como un singular paliativo a los desequilibrios regionales. Toda vez, que las nuevas inversiones de capital posiblemente orientadas a las actividades petroquímicas, las maquiladoras, el turismo, la agricultura de exportación y la pesca propicien el desmantelamiento del

⁵¹ Resulta relevante destacar el significativo crecimiento especulativo de las inversiones de capital extranjeras en los Estados Unidos Mexicanos, producto del optimismo generalizado por los mercados internacionales en torno a una virtual rectificación del acuerdo comercial en negociación. Por ejemplo, el crecimiento anual promedio de las inversiones foráneas para los años 1977 a 1982 fue de 12.4%, para el período comprendido entre los años 1983 a 1987 de 16.6%, posteriormente entre los años 1988 a 1991 de 20.2%. El cuadro presentado a continuación, suministrado por el Banco Mitsubishi, a través de la publicación Global Financial Market Review de octubre de 1992, recoge parte de los señalamientos precedentes.

Año	Inversión Extranjera en México
Natural	(billones de dólares)
1985	1,871
1986	2,424
1987	3,877
1988	3,157
1989	2,914
1990	4,978
1991	9,897

modelo de concentración industrial y demográfica adoptado desde mediados de la década de 1950, generando desarrollos regionales mas equilibrados. Una segunda postura menos esperanzadora puede suscribirse a la siguiente cita:

"William James solía predicar la Voluntad de creer. Yo, por mi parte, quisiera predicar la voluntad de dudar... Lo que se persigue no es la voluntad de creer, sino el deseo de descubrir, que es exactamente lo opuesto".

Bertrand Russell
(Sceptical Essays, 1928)

Los **realistas**, plantean la antípoda de los optimistas, catalogando las resultantes ulteriores del Tratado Comercial sobre la escena urbana y citadina como una suerte de insoslayable Leviatán. Para este grupo las posibilidades de cambios sustantivos en los ámbitos regionales capaces de vehicular reordenamientos y equilibrios físico-espaciales subyacen plegados a los instrumentos concretos del Estado para tal propósito, a su coherencia administrativa e integración funcional. En particular remiten al mercado del suelo urbano que será prospectivamente trastocado por las actividades económicas sobre él desarrolladas. Por tanto la reglamentación que no contempla el funcionamiento del mercado y su impacto en él, al igual que su relación con éste, inexorablemente fracasará. El mercado representa un instrumento de inversión si se controla y dirige adecuadamente.

Para nosotros, como **rediseñadores del futuro**⁵² el Tratado de Libre Comercio constituye una extraordinaria coyuntura histórica para México, que le permitirá incidir activamente sobre sus ámbitos regionales con verdadero potencial de desarrollo que al presente se encuentran parcial o totalmente rezagados por el esquema estructural

⁵² Se parte de la premisa de un futuro condicionado por el presente estado de cosas, por ende potencialmente diseñado en términos conceptuales. Rediseñar el futuro es afectar tales condicionaciones en virtud de una visión distinta del mañana .

históricamente adoptado en el país. Sin embargo, la consecución de estos objetivos plantea un verdadero reto político, técnico y paradigmático. A tenor con el análisis desarrollado en el curso de esta sección, se constatan serias anomalías instrumentales, funcionales y operacionales que demandan un verdadero replanteamiento de las prácticas de planificación adoptadas diacrónicamente sobre el territorio. En síntesis, rediseñar el futuro no es otra cosa que retomar las experiencias pasadas para corregir las acciones que determinan nuestro presente. El germen macrocefálico de la Ciudad de México puede repetirse con todos sus ominosos subproductos en ausencia de voluntad política y visión integral del cambio social.

La Incertidumbre Social

El tratado trilateral plantea profundos trastocamientos sobre la estructura social cuya magnitud de orden y prospectivas repercusiones advienen espacio-temporalmente diferenciales a tenor con el sistema de referencia (país) ponderado. Cuando tratamos los ritmos y tiempos inmanentes a lo social constatamos la existencia de notables variaciones sectoriales, en materia de apertura al devenir, percepción activa del concepto tiempo y sus efectos sustantivos.

Teóricamente resulta posible disgregar los sistemas sociales en dos grandes bloques, el primero lo definiremos como lento y es constituido por lo sagrado y lo religioso, que remite a la perpetuación de un pasado etéreo, una suerte de génesis eternizante utilizada como subterfugio para soportar la historia, esgrimiendo contra toda suerte de asechanza atenta a un endémico y acomodaticio conformismo social. Los ordenamientos culturales y dispositivos emocionales que rigen la pertenencia a una sociedad global, avalada y reproducida por la nación, lo étnico, o la comunidad política, afirman su existencia, adjudicando un elevado grado de valía a su continuidad. Estos sectores definen un orden muy abarcador, un Estado atraedor y

poderoso que tiende a integrar a los colectivos mediante una acérrima coerción colectiva. Sin embargo, aunque se trata de sectores altamente conservadores, no alcanzan una total imposición por las disidencias intrínsecas y las innovaciones o escisiones religiosas incitantes del cambio por vía de eclosiones. El segundo sector, definido como **rápido** y característico de sociedades modernas es conformado por las ciencias, la tecnología, la cibernética e informática, las tele, audio y video-comunicaciones y los sectores económicos, al presente más propensos a fluctuaciones que a las imposiciones de largos ciclos.

Las diferenciaciones temporales a nivel sectorial generan discordancias y desajustes; cuanto más se acentúen dichas incongruencias, tanto más se multiplican los desequilibrios y exacerbaciones, deviniendo paulatinamente en un estado de desorden o crisis. El hecho de poner en explícita interrelación a las sociedades mediante una economía de mercado global, conduce, por lo general, a una insoslayable confrontación basada en las desigualdades de poder, que obliga a cada una de ellas a pugnar por su espacio de gestión y supremacía, a conservar su jerarquía o a elevar su posición relativa y su grado de autonomía.

En esta competencia, el dominio, percepción e interpretación del concepto tiempo importa tanto como el acceso a los recursos y la capacidad de aprovecharlos. Lo que se denomina modernidad (señalando el avance de los más desarrollados) y modernización (señalando el esfuerzo de los demás para alcanzarlos), se capta primero como un movimiento, como un desplazamiento general con intensos efectos acumulativos, positivos y negativos, en todos los ámbitos y dimensiones de gestión socio-espaciales. La temporalidad de las sociedades modelada por los sectores más rápidos y por tanto dominantes, son inarmónicas en relación a las registradas en aquellas sociedades que tratan de interiorizarlas en su prosecución del progreso, de

la reducción de su retraso y disfunciones estructurales. Suscitándose previsible incongruencias, que toman la forma de desajustes internos y en consecuencia rupturas en su integralidad. Ciertamente, la multiplicidad de divergencias propicia inestabilidades generadoras de toda suerte de bifurcaciones y opciones a partir de las cuales la sociedad puede tender en dirección a formas insospechadas, es el reino de las aleatoriedades. En toda sociedad, el orden del conjunto nunca es sino aproximativo y vulnerable en grado superlativo, siempre inestable, por ende, un generador de incertidumbres⁵³.

⁵³ Para un análisis más amplio y completo del tema abordado recomendamos la obra de Georges Balandier titulada El Desorden. La Teoría del Caos y las Ciencias Sociales. Editorial Gedisa, España 1990.

Síntesis de la Sección

Marco Legal y Acciones

En el año 1976 entró en vigor la **Ley General de Asentamientos Humanos**. En ella se establece la concurrencia de los tres principales niveles gubernamentales de gestión, a saber: El Federal, Estatal y Municipal, en el ámbito de la ordenación y regulación de los asentamientos humanos sobre el territorio nacional. La Ley consideró necesario el corregir las interacciones suscitadas entre las zonas rurales y la ciudad, la distribución adecuada de los centros de población, el fomento de las ciudades medias y la desconcentración de las grandes urbes. Por otro lado, sostiene que la ordenación y regularización de los asentamientos urbanos se lograría mediante la elaboración e implantación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los planes estatales y municipales de desarrollo urbano y los planes de ordenación de las zonas conurbadas previstos en el artículo 115 constitucional.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1976, tiene por objeto conducir el desarrollo urbano del Distrito Federal en el cual se emplaza la Ciudad de México. En términos generales se persigue conservar y mejorar el entorno territorial mediante el establecimiento de normas conforme a las cuales el Departamento del Distrito Federal (DDF) ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierra, agua y bosques requeridos para su ordenamiento. La Ley declara de utilidad pública e interés social el ejercicio de planificar y ordenar el entorno urbano y los recursos naturales.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978 representa el instrumento rector para adjudicar dirección y cardinalidad a los procesos de desarrollo urbano, creado con el ulterior propósito de alcanzar los objetivos conceptuales contenidos en la Ley

de Asentamientos Humanos. El diseño, ponderación y final aprobación de este Plan plantea de manera clara el marcado interés del Estado por intervenir activa e institucionalmente en los procesos dinámicos de ordenación territorial. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano indica que tendrá como marco referencial un plan nacional de desarrollo, que al momento de su advenimiento resultaba inexistente, por tanto el documento confeccionado experimentó un difuso vínculo funcional con las políticas macro-económicas nacionales (Garza y Puente 1988). El Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, fue creado posteriormente en 1980.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (no tratado en la sección), centró su atención sobre el desarrollo regional. Debemos enfatizar, su notoriedad toda vez que constituyó el primer documento de planificación integral producido en el país. En términos de sus políticas y en particular las vinculadas con los desarrollos regionales, se destacan las siguientes: inducir, con pleno respeto a la libertad individual, gradientes poblacionales racionalizando su adecuada distribución físico-espacial y desconcentrar la actividad económica y los asentamientos humanos, bajo un nuevo esquema regional.

En el año 1983 entra en vigor la **Ley de Planificación**, con la que se deroga la antigua **Ley sobre Planificación General de la República** de 1930. La **Ley de Planificación** reglamenta el Artículo 26 constitucional y constituye el marco normativo de dicho proceso. El Artículo 26, eleva a rango constitucional el ejercicio de planificación catalogándolo como una actividad de naturaleza democrática; se precisa la responsabilidad del Estado de organizar un sistema de planificación democrática del desarrollo nacional, cuyos objetivos deberán responder a los fines del Proyecto Nacional; se ordena la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo; se establece la sujeción compulsoria que respecto a él deben tener los programas de

administración pública federal; se fundamenta la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales en el proceso de planificación.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, 1989-1994 y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología, centran en lineamientos de carácter desconcentrativos inicialmente ponderados por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978. Con esta finalidad se persigue la transferencia, relocalización e inversión de las actividades público-administrativas a nivel federal en dirección de los estados. De este modo se intenta fomentar el arraigo de los pobladores en su lugar de origen que en el caso del Distrito Federal, supone la consolidación de su desarrollo integral por vía del "control" y/o "estabilización demográfica".

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988, ubica sus estrategias, políticas y acciones administrativas dentro del contexto nacional de planificación. Por ende, las autoridades de la Ciudad de México tienen a su cargo el equipar, dotar y avalar sus proyectos de carácter superestructurales e infraestructurales en armónica consonancia con aquellas funciones y prioridades pre-establecidas por los organismos de planificación normativos a nivel nacional.

En torno a los escenarios municipales y concomitando con la nueva Ley de Planificación, se implanta en 1983 la **Ley de Reforma Municipal**. Bajo este esquema administrativo y en el ámbito de la planificación del desarrollo urbano, los municipios vienen obligados a brindar servicios básicos a su población. Por otro lado, tanto los impuestos sobre la propiedad territorial, réditos sobre inmuebles e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo constituyen ingresos de dominio y

manejo estrictamente municipal. De igual modo, las células municipales quedan facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano que estime convenientes.

Finalmente, el Programa de las 100 Ciudades, es enunciado durante el año 1993 a través de la Secretaría de Desarrollo Social (por sus siglas, Sedesol). Adoptando los fundamentos filosóficos atinentes al paradigma de planificación estratégica, el Programa en cuestión, plantea una incipiente reinterpretación teórica de las prácticas metodológicas precedentemente. Los esfuerzos se abocan a promocionar el crecimiento socio-económico y físico-espacial de 100 ciudades medias que en este momento experimentan presión de desarrollo con la intención de frenar el crecimiento desmedido de los grandes centros metropolitanos. En este espíritu, se plantea la utilización óptima, racional y sostenible de los recursos naturales mediante la prosecución de prácticas espaciales ecológicamente nobles. En su defecto las tendencias migratorias, provenientes particularmente de los asentamientos emplazados al sur y sureste en dirección al norte, continuarán suscitándose en detrimento del interés general y la estabilidad geo-política y socio-ecológica del país.

Instrumentos de Ordenación Territorial y su Jerarquía

Nivel Nacional

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- **Ley General de Asentamientos Humanos**
- **Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978**
- **Plan Global de Desarrollo 1980-1982**
- **Plan Nacional de Desarrollo 1983 y 1989**
- **Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología**
- **Programa de 100 Ciudades, 1993**

Nivel Estatal

- **Planes de Desarrollo de los Estados Federados**
- **Planes o Programas Estatales de Desarrollo Urbano**

Nivel Federal (Capital)

- **Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**
- **Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**
- **Planes Parciales**

Nivel Municipal

- **Plan de Ordenación Municipal**

Conclusiones

México a Nivel Nacional

1. El examen de los procesos e instrumentos de planificación para el período bajo estudio revela una sorprendente paradoja dinámica. A nivel de las estructuras legales e institucionales se perciben indubitables esfuerzos por incidir activa y funcionalmente sobre las prácticas de ocupación físico-espacial de los asentamientos humanos, con el objeto de elevar su calidad de vida, orientando o reorientando su crecimiento, ordenación y desarrollo (vease: Ley General de Asentamientos Humanos, Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, 1989-1992). No obstante, los avances sustantivos resultan altamente cuestionables y aunque existentes, relativos en grado superlativo. Calificamos como relativos dichos avances, toda vez que en el ámbito de la planificación urbana y regional es inostensible la articulación funcional, operacional e incluso integral del discurso de Estado a nivel de su marco legal (que establece el prospectivo desarrollo de armónicas interacciones entre sus diversos niveles de correspondencia sectorial) vis-a-vis las prácticas concretas. A modo de ejemplo, retomemos la situación existente con las reformas que sufren los procesos de planificación urbana a partir de 1976, donde se establece la superioridad jerárquica de la Ley General de Asentamientos Humanos sobre las leyes prevalecientes en los escenarios estatales. Sin embargo, con el advenimiento de la Ley de Reforma Municipal las relaciones jerárquicas desaparecen (en tanto incristalinas) de suerte que resulta posible interpretar ambas disposiciones como poseedoras de similar rango en términos normativos e incluso adjudicar arbitraria e indistintamente su carácter jerárquico. Semejante ambigüedad plantea un serio problema de envergadura constitucional, cuyas implicaciones políticas suponen al presente gravosas inconsistencias o incluso contradicciones en

términos de las consonancias sustantivas de normas y procedimientos de ley a nivel municipal, estatal y federal.

2. Se evidencia una recurrente apología técnica a nivel nacional en dirección del diseño e implantación de planes estrictamente normativos, cuyos intereses, metas y objetivos no guardan necesariamente congruencia con las endémicas prácticas de los agentes productores del espacio. Abordemos una sucinta disgresión en torno a este señalamiento. En el plano de las concretidades, el discurso de Estado en su conjunto, adolece una profunda ausencia de poder direccional capaz de promover armónica y racionalmente las acciones generadas por los agentes productores del espacio urbano (ver ilustración 3.0); por ende los plausibles impactos funcionales y operacionales derivados de las políticas públicas desarrolladas resultan insuficientes. Ciertamente tal tendencia prevalece en mayor o menor medida a través de los documentos de planificación evaluados. Por otro lado, de manera latente puede observarse una inconsistencia serial de prioridades entre administraciones gubernamentales que propicia inconclusiones programáticas en virtud de nuevas consideraciones normativas.

Ciudad de México a Nivel Federal (Capital)

3. En términos fisonómicos, la Ciudad de México exhibe una macrocefalia espacial derivada de los esquemas centralistas de producción industrial, práctica que redundan en serios desequilibrios intra e inter-regionales⁵⁴. Las aglomeraciones de población en

⁵⁴ A tenor con el informe titulado El Mundo del Año 2000, elaborado por un grupo de expertos norteamericanos para el entonces Presidente Carter (1980) puede leerse lo siguiente: el rápido crecimiento urbano (en países subdesarrollados) ejercerá enormes presiones sobre la sanidad, el suministro de agua, el cuidado de la salud, el alimento, la vivienda, y el empleo (...). En muchas grandes ciudades -como por ejemplo, México, Bombay, Calcuta, Río de Janeiro, Seúl- la cuarta parte de su población o más vive ya en asentamientos incontrolados y la tendencia es marcadamente creciente...(Barney, G D, 1982).

barrios de nueva creación (franjas marginales), absolutamente insalubres e inaptos para la vida urbana, representan al presente una preocupante situación cotidiana (ver Estructura Urbana). Obviamente, podemos inferir que el nivel de vida de esas poblaciones es más bajo incluso que el de los habitantes de la ruralía. Se observan desarrollos desiguales y combinados en la interioridad de la ciudad, caracterizados por la concomitancia de escenarios espaciales económicamente integrados y arquitecturalmente acrisolados con zonas cuya ocupación, lectura física e integración económica resultan incomprensibles. Escuetamente, los barrios más lujosos, modernos y mejor dotados infraestructuralmente, coexisten con la miseria y la dejadéz más absoluta, es el reino de la paradoja.

4. Las políticas públicas esbozadas para el control expansivo y/o demográfico del plexo ciudadano de la Ciudad de México, no ponderan las macro-dinámicas económicas exógenas al territorio, al igual que los desarrollos desiguales y complementarios suscitados por el modelo económico adoptado. Por ende sus recomendaciones son estrictamente físico-espaciales centradas en controles técnicos de usos para el suelo, intrascendentes por sus notables insuficiencias para la consecución de los objetivos señalados. La reglamentación que no contempla el funcionamiento del mercado, y su impacto en él, al igual que su relación con éste, se encuentra avocada al desatino. El mercado representa un instrumento de inversión si se controla y dirige adecuadamente.

5. Los subproductos no deseados derivados de las prácticas productivas y reproductivas emplazadas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México no alcanzan una efectiva solución por vía de los instrumentos y políticas de planificación

Más del 60% de la población capitalina (12 millones) vive en condiciones infrahumanas y carente de los principales servicios públicos (...) El problema habitacional en la Ciudad de México ha alcanzado tal magnitud que no podrá resolverse a corto plazo (Periódico La Prensa, 16 de marzo de 1992).

evaluadas. Los niveles de polución del aire y el agua, el ruido y la masificación, el manejo y disposición de desperdicios sólidos y tóxicos, las complejidades viales, la delincuencia urbana, el aislamiento individual en medio de masas ingentes de población, son problemas generalizados.

En síntesis, tal vez las consideraciones precedentes para ambos niveles emergen como reflejo de una plegada descoordinación existente entre los organismos técnicos de planificación y las prioridades programáticas de los bloques políticos dominantes. Un poco, desde esta particular coyuntura resulta plausible entender la abismal dicotomía subyacente entre acciones sectoriales y planes territoriales.

Quinta Sección

Planificación y Desarrollo de la Región Metropolitana de San Juan, Puerto Rico

Localizada en el Caribe, Puerto Rico forma parte del conjunto de islas conocidas por el nombre de Antillas Mayores (Cuba, República Dominicana y Puerto Rico le conforman por orden de tamaño) siendo ésta la de menor extensión territorial, su longitud aproximada es de 161 Km (100 millas) y su ancho de 60 Km (37 millas) ocupando un área total, incluyendo las islas menores dentro de sus aguas, de 8,897 Km cuadrados (5,528 millas cuadradas).

Puerto Rico es al presente un Estado Libre Asociado de los Estados Unidos de Norte América. Esta singular interacción provee para que la mayor parte de las actividades de orden político, económico y social se encuentren supeditadas a las estructuras de poder norteamericanas. El sistema de gobierno es de naturaleza democrático y se desarrolla en dos niveles; Estatal y Municipal. La ciudad de San Juan, es sede de los tres poderes que integran el Gobierno Estatal; a saber: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en adición existen 78 Municipios. Todas las figuras gubernamentales fungen por períodos de cuatro años. Actualmente no existe un término límite para el desempeño de funciones, de suerte que los candidatos electos por el pueblo pueden aspirar a reelecciones indefinidas⁵⁵.

⁵⁵ A diferencia de los Estados Unidos de Norte América donde el presidente de la nación solo puede aspirar a un segundo término no excediendo su mandato el orden de los 8 años, en Puerto Rico el gobernante no cuenta con términos constitucionales. Este tipo de situación factibiliza la disfuncionalidad de las ejecutorias por desgaste natural de las figuras, estructuras y sistemas (tercera ley de termodinámica -utilidad marginal decreciente-) en adición a perpetuar los estatismos y traducir el devenir dinámico de las organizaciones en irracionales luchas de poder por el poder mismo no necesariamente por convicción y/o compromiso ideológico.

Fundada hace más de 400 años por los españoles, la ciudad de San Juan, capital de Puerto Rico⁵⁶, ha desempeñado un relevante papel físico-espacial sobre la región por su incuestionable posición de primacía, toda vez que diacrónicamente en ella han estado asentados los principales espacios semióticos, de gestión, producción y reproducción del país. Su vertiginosa expansión a partir del segundo tercio de la actual centuria es inducida por tendencias concentrativas de naturaleza polarizada y la adopción de un modelo de ocupación espacial suburbano incitado por la profusa usanza del transporte individual. Los patrones desarrollistas a nivel de las esferas urbano-rural, constatables en tiempo y espacio, evidencian los procesos de cambio social andamiados sobre ocupaciones ciudadinas desiguales y combinadas emergentes de las importaciones tecnológicas y la reproducción de estilos foráneos de vida.

Esta reflexión teórico-conceptual, tiene por objetivo considerar las dinámicas intrínsecas a los procesos de planificación acuñados por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, para adjudicar cardinalidad a sus patrones de ordenación y desarrollo urbano. A tales efectos, presentamos un análisis crítico en torno al Plan Regional del Área Metropolitana de San Juan 1956 (conocido como Plan Eduardo Barañano), el Plan de Usos de Terreno 1976 y el Plan de Usos del Terreno-Región Metropolitana de San Juan 1982, articulando a esta discusión una síntesis tocante a las tendencias expansivas, estructura urbana y perfil de la Zona Metropolitana de San Juan.

⁵⁶ El primer asentamiento humano de los españoles se desarrolló en el área de Caparra donde en el año 1515 Juan Ponce De León, fundó un poblado constituido por algunas 80 familias, posteriormente dicho asentamiento es trasladado a la Isleta de San Juan, por motivos estratégicos. En la Isleta de San Juan se origina una ciudad murada que albergara en adición a los actores civiles, una de las principales actividades de gestión político-bélicas de la avanzada española en el Nuevo Mundo. Recordemos que Puerto Rico junto a Cuba y Venezuela constituían la principal triangulación defensiva de los territorios caribeños conquistados mediante ocupación por España. Durante los primeros siglos de la invasión española Puerto Rico fue utilizado (en adición a otras actividades) como plataforma defensiva. La ciudad murada de San Juan crece muy lentamente tomando alrededor de 150 años el que su población intramuros exceda sus barreras físicas y genere ocupaciones extramuros en zonas periféricas a la ciudad.

Finalmente, delineamos un análisis centrado en la Ley de Reforma Municipal, adoptada en el año 1991 como alternativa integral para conducir el crecimiento y ordenación racional del espacio.

Marco Legal de los Procesos de Planificación del Territorio de Puerto Rico

A diferencia de las experiencias constatables en los ámbitos legales de otros países y en particular la documentada en la sección precedente, Puerto Rico en realidad no cuenta con ninguna ley o decreto que eleve el ejercicio de planificar o las prácticas de urbanismo a rango constitucional. Las principales leyes son aquellas que crean las agencias gubernamentales encargadas de funciones reglamentarias y ordenación de usos de terreno. Entre las leyes de mayor control sobre los procesos urbanísticos se encuentra la Ley Orgánica de la Junta de Planificación de 1975, que crea la Junta de Planificación de Puerto Rico, principal agencia gubernamental en asuntos de ordenación del territorio y urbanismo⁵⁷.

La Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, Ley Número 75 de junio de 1975, enmendada y firmada en junio de 1977 por el Gobernador Carlos Romero Barceló (1976-1980, 1980-1984) dispone que la Junta de Planificación prepare y adopte planes de uso de terreno. Por otro lado sostiene que los planes deberán estar en consonancia con las políticas y estrategias de desarrollo para Puerto Rico contenidas en el Plan de Desarrollo Integral. Este Plan esboza los principales lineamientos sustantivos para la orientación de los organismos gubernamentales en materia de planes, programas y proyectos. La Ley Orgánica señala además, que los

⁵⁷ Además, las siguientes agencias gubernamentales tienen ingerencia en asuntos urbanos: la Administración de Terrenos, la Administración de Reglamentos y Permisos, Autoridad de Tierras, el Departamento de Recursos Naturales (la Junta de Calidad Ambiental, (proximamente adscrita a este Departamento), Departamento de Transportación y Obras Públicas (Autoridad de Carreteras y Transportación), Departamento de la Vivienda, y el Instituto de Cultura Puertorriqueña.

planes de usos de terreno designarán la distribución, localización, extensión e intensidad de los usos de suelo. Requiere, en adición, que exista una estrecha interacción entre la designación de usos para el suelo y la disponibilidad y programación de toda la infraestructura física y social existente.

Las repercusiones de esta Ley fueron significativas, a modo de ejemplo, en el año 1977 se presenta el primer Plan de Usos de Terreno, en respuesta a las disposiciones de la Ley Orgánica pre-esbozada. El nuevo Plan, tiene entre sus finalidades sustituir el desatemperado Plan Regional para el Área Metropolitana de San Juan confeccionado en el año 1956. Semejante dilación, exactamente 20 años, permite entender la paradoja instrumental posiblemente ya captada por el lector. El Plan de Usos de Terreno de 1977 no puede ser gestado en consonancia con las disposiciones políticas y estratégicas establecidas por el Plan de Desarrollo Integral toda vez que éste no es creado hasta el año 1979, dos (2) años mas tarde. Por otro lado, El Plan de Desarrollo Integral establece el requerimiento de revisiones periódicas, sin embargo el único publicado data del año 1979, por ende, y a tenor con las experiencias documentadas resulta propio señalar una parcial o tal vez total inponderación retroalimentativa del documento. Durante la década de 1980, la Junta de Planificación presenta el Plan de Usos del Terreno-Región Metropolitana de San Juan 1982, que sustituye el Plan de Usos de Terreno 1977. Finalmente en el año 1991 y luego de intensos debates se esboza y aprueba legislación para crear la Ley de Municipios Autónomos (Reforma Municipal).

Condición Política y Génesis de la Junta de Planificación de Puerto Rico
La planificación como actividad formal e institucional del Gobierno de Puerto Rico surge con toda propiedad durante la década de 1940, cuando se crea por disposición de la Ley Número 213 del 12 de Mayo de 1942 la Junta de Planificación de Puerto

Rico. La Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, Ley Número 75 de junio de 1975, enmendada y firmada en junio de 1977, en realidad reduce la capacidad de gestión que una vez le fuera adjudicada, al sustraer de ésta todas las funciones tocantes a la otorgación y regulación de permisos, creando paralelamente la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE). De este modo materializa un cuestionable binomio operacional, la Junta de Planificación de Puerto Rico, por un lado delinea y desarrolla los planes e instrumentos reguladores. Por su parte, la Administración de Reglamentos y Permisos implanta (entre otras actividades) las disposiciones de zonificación y lotificación establecidas por los planes.

Concebida para desempeñar un preponderante papel superestructural en el marco de las actividades socio-económicas y físico-espaciales del país, la Junta de Planificación de Puerto Rico emerge durante la década del 1940, como el producto de dos (2) singulares y no fortuitas circunstancias políticas;

1. Rexford Guy Tugwell, es designado Gobernador de la Isla y por ende representante de los Estados Unidos de Norte América en Puerto Rico, territorio colonial en aquel momento.
2. El potencial acceso al poder político de la Colonia del Partido Popular Democrático dirigido por Luis Muñoz Marín.

Examinemos en detalle la situación existente. El primer aspecto a ponderar centra en la constante pérdida de apoyo que experimentaron las clases dominantes norteamericanas hacia los programas producidos por el Nuevo Trato, diseñados para estimular la precaria condición económica de la Isla. Este disenter responde a la insoslayable intervención militar de los Estados Unidos en el ámbito de la Segunda

Guerra Mundial y al extraordinario impulso que el evento propició a su economía, aliviando las condiciones de desempleo aún prevalecientes, producto de la Gran Depresión de la década de 1930. Las políticas del Nuevo Trato, se formularon en un momento de crisis estructural del sistema capitalista mundial. Desde sus inicios se visualizó como un paliativo necesario mediante el cual el Estado auxilia por vía de subsidios financieros al sector privado de la economía. Nunca se esbozó un cambio alternativo, menos radical, al modo de producción y reproducción. El Nuevo Trato tan solo fue una opción temporal a la crisis económica.

Por su parte Tugwell, como Gobernador del país se relaciona con el liderazgo del Partido Popular Democrático y expresa su simpatía al programa de reforma agraria y reconstrucción económica que incipientemente afloraba desde la Legislatura colonial. Dentro de este contexto, la designación de Tugwell como Gobernador responde en principio a dos razones fundamentales:

1. Implícitamente, alejarlo de los escenarios medulares de gobierno en Washington, en un momento en que la política del Presidente Roosevelt se dirigía a la derecha y existían reservas respecto a Tugwell, considerado por algunos como simpatizante de la izquierda por sus explícitas posiciones a favor de las prácticas y los procesos de planificación a nivel de Estado⁵⁸.

⁵⁸ En países socialistas los procesos de planificación, como instrumento de control político, económico y social, se desarrollan de manera centralizada avalados por los bloques reinantes y las formas de conciencia dominantes. Condición no constatable en el ámbito de los países capitalistas y en particular en los Estados Unidos de Norte América donde el discurso socio-económico de Estado no provee para la producción de escenarios compatibles a los inicialmente aludidos. En los Estados Unidos de Norte América, no existe al presente un departamento de planificación nacional. En el año 1933 se fundó una oficina con estas atribuciones y en el año 1936 se desmantela y transfieren todas sus funciones y actividades a los Estados de la Unión.

2. Explícitamente, Washington requería asegurar el espacio de relativo equilibrio existente en el Caribe, por ende la principal comisión de Tugwell centró en promulgar y conservar un clima de paz y estabilidad en la Isla dadas las condiciones bélicas prevalecientes a escala global.

Tugwell, sabía que la explotación desmesurada del sistema colonial imperante en Puerto Rico, propiciaba el desarrollo de una latente y peligrosa psicología proletaria. Las condiciones materiales para una lucha de clases estaban dadas. Por su parte, los estrategas en Washington argüían gravosos desequilibrios prospectivos producto de los movimientos reformistas promulgados por Muñoz Marín y temían una virtual independencia de la Isla. Ciertamente, era menester el tránsito de un imperialismo arcaico a uno armónicamente atemperado con los nuevos sectores políticos y sociales que dominaban la Legislatura colonial y aspiraban al legítimo control de las estructuras políticas. Por otro lado, la principal tarea de Muñoz Marín y el Partido Popular Democrático, consistió durante ese período, en conceptualizar un aparato estatal moderno, en tanto consistente y eficiente entre sus partes, capaz de operacionalizar los ambiciosos proyectos macro-económicos delineados para imprimir nueva tónica direccional al país. Semejante intención político-administrativa, plantea la necesidad de gestar un claro poder ejecutivo y con éste la emergencia de un cuerpo burocrático modernizado articulado a una tecnoestructura de Estado. Tugwell, representó en este macro-contexto una singular pieza articulativa para la consecución de los objetivos señalados. En el ámbito de las tecnoestructuras, las prácticas de planificación poseían para Tugwell superlativa prioridad.

Ciertamente, su pensamiento político está profundamente influido por algunos de los principales postulados del neopositivismo, el ecologismo social y la gerencia científica. Su lectura de la sociedad era orgánica y sostenía que la razón debe incidir

direccionalmente sobre el organismo-sociedad para la acertada consecución de sus objetivos. De ahí que los esfuerzos individuales para el logro de metas sociales deben canalizarse a través de una visión de conjunto, de una suerte de mente colectiva, capaz de guiar la acción del gobierno. Le corresponde a la agencia central de planificación gubernamental realizar la función de esa mente colectiva. La tarea principal de la planificación consiste en organizar la función de conjunto del gobierno y para ello debe poseer una cierta autonomía que le permita no ser influenciada por los intereses particulares de las clases dominantes. Desde esta perspectiva, la planificación como instrumento direccional de Estado cumple múltiples objetivos políticos, económicos e ideológicos otorgando a la sociedad el mantenimiento y reproducción de las relaciones sociales de producción. Definió la planificación como una suerte de cuarto poder, que debía estar supeditada para garantizar su práctica democrática al poder político de Estado, mas no a las desmesuradas percepciones partidistas.

Al ser creada en el año 1942, la Junta de Planificación de Puerto Rico formó parte del programa de reformas administrativas impulsadas en conjunto por el Gobernador Tugwell y Muñoz Marín, entonces presidente del Senado y del Partido Popular Democrático. El estatuto confeccionado para la Junta de Planificación de Puerto Rico, contenía los lineamientos previamente esbozados por Tugwell. Estos, creaban una agencia de planificación a nivel nacional de naturaleza autónoma; confiriéndole plena autoridad para reglamentar los usos de terreno, tanto en el área urbana como rural. Preparar planes generales para el desarrollo urbano al igual que planes socio-económicos. Sin embargo, el proyecto presentado fue ampliamente modificado, particularmente en lo concerniente a su autonomía, pasando ulteriormente a ser supeditado por la Oficina del Gobernador. Su replanteamiento alcanzó tal magnitud que la Junta de Planificación de Puerto Rico, ni siquiera ostentó rango de agencia de

apoyo con posibilidad de pseudo-autonomía hasta el año 1975. En su defecto, quedó a merced de la Legislatura, profundamente influenciada por los bloques políticos dominantes y desde entonces por todas las administraciones de turno con que ha contado el país.

Planificación Fiscal

A tenor con la Ley de Planificación de 1942, la Junta de Planificación de Puerto Rico debe preparar anualmente un plan económico. Este plan delinea el perfil de las mejoras permanentes y los gastos corrientes del gobierno. El primer plan económico se presentó a la Legislatura de Puerto Rico en marzo de 1944. El mismo incluía un programa de construcción cuya implantación debía ser adoptada al término de la Segunda Guerra Mundial. En su origen, este tipo de programación financiera constituyó un valioso instrumento operacional para la orientación del gasto y la inversión pública, ampliamente utilizado por Tugwell y Muñoz Marín en sus decisiones presupuestarias. Posteriormente el instrumento comienza a perder valía funcional al devenir en una fútil compilación de programas económicos precedentes.

Eventualmente el concepto toma la forma de un Programa de Inversiones a Cuatro Años (por sus siglas PICA), el documento consta por lo regular de los siguientes elementos. 1) Un esbozo global de las metas y objetivos sociales y económicos del Gobierno que se proyectan alcanzar al término del cuatrienio, así como una relación de los principales programas y actividades que llevarán a cabo los distintos organismos gubernamentales para la consecución de las metas y objetivos señalados. 2) Una descripción general de los patrones de desarrollo urbano y rural, así como las metas y objetivos para la protección y mejoramiento del medio ambiente ecológico. Por otro lado se ponderan las interacciones entre programas físicos y ambientales en términos funcionales y sectoriales. 3) Finalmente una estimación y

descripción de los gastos corrientes y de mejoras capitales requeridas por los organismos gubernamentales para la consecución de las metas y objetivos delineados por sector, función y región geográfica.

Plan Regional del Area Metropolitana de San Juan 1956-1976
(Plan Eduardo Barañano)

Este fue el primer Plan Regional preparado por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, como guía integral de planificación con la finalidad de imprimir racionalidad y dirección al Area Metropolitana de San Juan. El Plan articula los principios básicos de ordenación, al igual que las recomendaciones generales de tratamiento propuestas por la Junta de Planificación de Puerto Rico a través del Plano Regulador para el Area Metropolitana de San Juan⁵⁹.

Sus lineamientos, aunque de carácter general y normativo, pueden calificarse como esencialmente prácticos, requiriendo un alto grado de evaluación y desarrollo para viabilizar su devenir en programas y proyectos claros y atinados. Por otro lado, el Plan recomienda su periódica revisión con intervalos que no deben exceder el orden de cinco (5) años.

El Estado, presenta este Plan integral como un instrumento de política pública que contiene respuestas técnicas y funcionales al conjunto de necesidades físico-espaciales de su población y al mismo tiempo se proyecta como reto a sus propias potencialidades y capacidades político-administrativas. Dentro del marco general de sus metas se destacan las siguientes:

⁵⁹ El Plano Regulador es un documento compuesto por diversos mapas y planos que sirven de herramienta instrumental para la conducción de los procesos de planificación. Contiene las recomendaciones de la Junta de Planificación de Puerto Rico al Estado para el desarrollo integral del país. El documento puede ser entendido como un Plan General de naturaleza multidimensional cuya atención no gravita necesariamente sobre aspectos físico-espaciales. Posteriormente la definición se arropó para incluir el Plano Regulador como un instrumento medular en los procesos de planificación integral.

- **Corregir el crecimiento avasallante de la masa urbana emplazada en el Area Metropolitana de San Juan, reorganizando de forma integral los usos urbanos, semi-urbanos y rurales, articulándolos armónicamente.**
- **Propiciar una ocupación y distribución poblacional más balanceada, racional y funcional, tratando con especial atención la perspectiva eliminación de franjas marginales (arrabales).**
- **Fomentar la recuperación arquitectónica del acervo inmobiliario ciudadano, en particular preservar y restaurar aquellas localizadas en la zona histórica del Viejo San Juan.**
- **Recomienda la creación de un amplio programa de recreación pública, activa y pasiva, que articule diversas tipologías de espacios escénicamente tratados.**
- **Estimular la preservación de los recursos naturales y sus valores escénicos.**
- **Generar un funcional sistema de transportación, coordinado e integrado entre sus partes.**

Para la consecución de las metas esbozadas se delinea un bloque conceptual de recomendaciones fisonómicas. Consideremos algunas de ellas. La *neo-reorganización* propuesta para el Area Metropolitana de San Juan deberá ser basada en una estructuración satélite del territorio. Arquetípicamente se persigue el reemplazo de las prácticas conurbadas de ocupación por un tejido espacial intersticio

tipo constelación (ver Ilustración 5.0 y 5.1). Este patrón adjudica a los mayores asentamientos humanos de la Región (durante ese estadio), el binomio San Juan-Santurce y Río Piedras el papel de centro para otras siete comunidades autónomas, las que conjuntamente con células independientes o suburbanas y rururbanas (o reducidas áreas urbanas limitadas y ubicadas en el cinturón semirural), conformarán la nueva Región Metropolitana⁶⁰.

Los centros y células urbanas grandes o comunidades contarán con *poblaciones* que no deberán exceder el orden de 100 mil habitantes; las restantes áreas son consideradas por el Plan como secundarias o menores. Su periferia deberá ser ocupada de manera ininterrumpida por un cinturón o franja semirural, que opera como barrera delimitatoria de la Región. Para el tratamiento y ordenación de la ex-periferia, se recomienda un esquema de uso de terreno racional y orgánico⁶¹, donde la creación de un corredor de tierra semirural en torno a las áreas urbanas servirá como mecanismo de transición para el acceso al área rural exógena a la Región y al mismo tiempo, como alternativa medular en la preservación de sus valores escénicos (ver ilustración 5.2). Desde una coyuntura *arquitectónica o plástica*, el Plan conceptualiza la eliminación de *franjas marginales* (arrabales) como prioritaria para la ambientación escénica de la ciudad, la remodelación de aquellas secciones físicas

⁶⁰ Las unidades Suburbanas, son células autónomas en lo concerniente a sus necesidades locales pero para efecto de sus requerimientos comunales son dependientes de los emplazamientos satélites. Las Unidades Rururbanas, son pequeñas aldeas localizadas en la periferia del Área Metropolitana, por su carácter intensivo se categorizan como urbanas, no obstante económicamente poseen producciones agrícolas de subsistencia. Por áreas Semirurales se remite a la zona periferal de Área Metropolitana, configurada por tierras agrícolas.

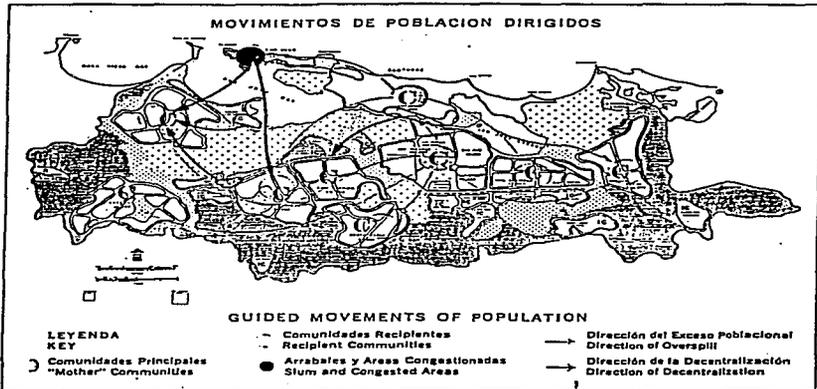
⁶¹ En el año de 1950, el empleo anual promedio ascendió a 596,000. El 44.7% de este empleo fue ocupado por el sector agrícola, definiendo de este modo la economía de la época como fundamentalmente agraria. El 55.3% restante se distribuyó de la siguiente forma: 14.3% en servicios, 10.9% se ubicó en manufactura, 10.5% en comercio, 3.3% en transportación, 3.1% fue absorbido por el sector construcción, 2.5% respondía al sector gubernamental, 0.4% a finanzas y 0.2% a otros servicios públicos.



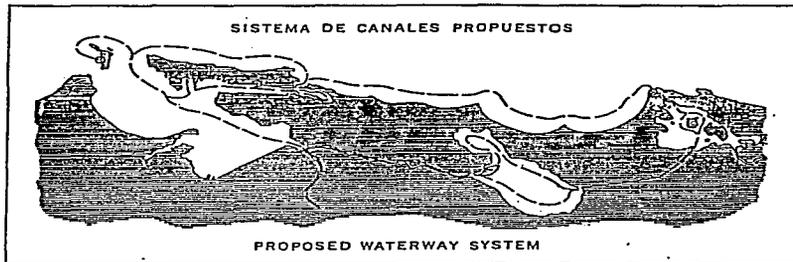
ESQUEMA A SCHEME A



ESQUEMA B SCHEME B



ESQUEMA C SCHEME C



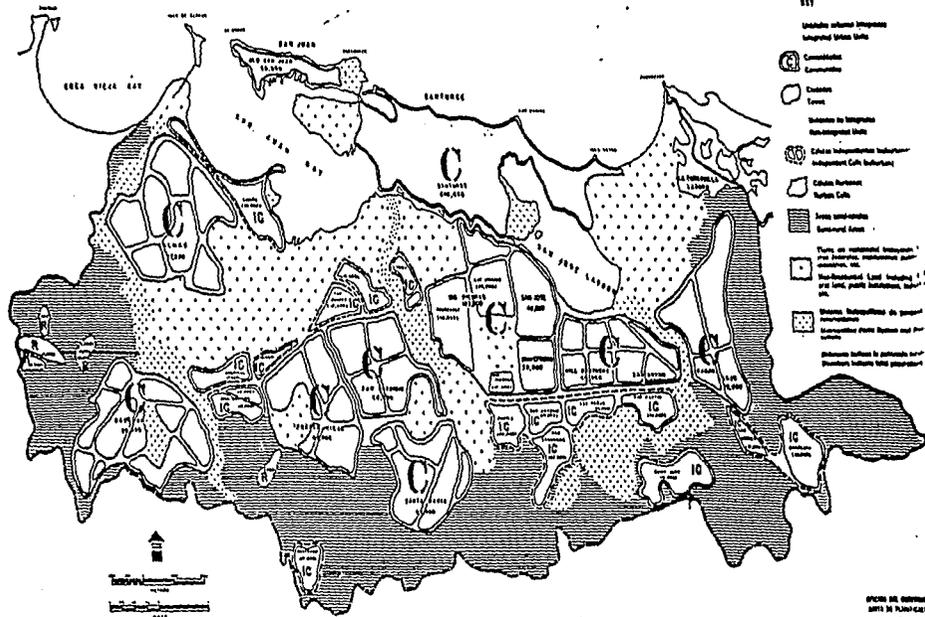
ESQUEMA D. SCHEME D

Ilustración 5.1

Fuente: Junta de Planificación
de Puerto Rico, 1956

PLAN REGIONAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JUAN

ESTRUCTURA COMUNITARIA METAS POPULACIONALES



REGIONAL PLAN SAN JUAN METROPOLITAN AREA

COMMUNITY STRUCTURE POPULATION TARGETS

LEYENDA
KEY

- Límites administrativos Municipales (Municipal Limits)
- IC Continuidad Comunitaria
- Centros Urbanos
- Centros Rurales
- Límites de Integración Metropolitana (Metropolitan Limits)
- IB-Límites Administrativos Municipales (Municipal Limits)
- IC-Límites Rurales (Rural Limits)
- Límites administrativos Comunitarios (Community Limits)
- IB-Límites Administrativos Municipales (Municipal Limits)
- IB-C Límites Rurales (Rural Limits)
- Límites administrativos de integración metropolitana (Metropolitan Limits)
- IB-Límites Administrativos Municipales (Municipal Limits)
- IB-C Límites Rurales (Rural Limits)
- Límites administrativos de integración metropolitana (Metropolitan Limits)
- IB-Límites Administrativos Municipales (Municipal Limits)
- IB-C Límites Rurales (Rural Limits)

OFICINA DEL GOBIERNO
MUNICIPAL DE SAN JUAN
CARRERA 10, SAN JUAN
PR
OFICINA DEL GOBIERNO
MUNICIPAL DE SAN JUAN
CARRERA 10, SAN JUAN
PR

Ilustración 5:2

Fuente: Junta De Planificación

No. Documento: 1000

en crecimiento y desarrollo al igual que la preservación arquitectural del conjunto. Concurrentemente, se plantea el estímulo y gestación de áreas semi-modernas y el adecuado manejo paisajista del nuevo entorno a ser creado. Con relación a las futuras áreas urbanas, el Plan recomienda diseños arquitectónicos modernos e integrados.

Por otro lado, se establecen las bases para un *esquema de circulación* vehicular. Se recomienda el desarrollo infraestructural adecuado para el desplazamiento de vehículos particulares, colectivos y pesados (carga) en el interior de la Región. El diseño vial deberá incluir diversas tipologías de viaductos, arterias, colectoras y calles de servicio articuladas a centros de estacionamiento de carácter metropolitano y terminales para el transporte colectivo (ver ilustración 5.3).

Principales Hipótesis del Plan Regional

Economía

El plan Regional plantea que conjuntamente con el desarrollo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el Area Metropolitana de San Juan experimentará un substancial incremento económico. Asume, que el Programa de Industrialización continuará acrecentándose y que Puerto Rico será capaz de crear una economía diversificada, que insuflará, directa o indirectamente al área, cerca de 20 mil empleos antes de 1960, cifra depurada posterior al descuento de los empleos marginales al igual que el empleo producido por la industria textil y la agricultura; y aproximadamente de 80 a 90 mil empleos entre 1960 y 1970⁶². Ciertamente, el

⁶² Para el año de 1960, el empleo anual promedio registrado ascendió a 543,000 trabajadores lo que representa un cambio negativo de 53,000 empleos respecto al año 1950. Este cambio obedeció a múltiples factores, entre los que se pueden mencionar: la caída del precio mundial del azúcar y la reducción en la producción local, el movimiento de inmigración masiva, y los cambios que se estaban operando en la estructura económica en tránsito de una economía agrícola a una industrial. Durante este período la ocupación laboral del sector agrícola decreció de 44.7% en 1950 a 22.8% en 1960. A partir de esta instancia podemos señalar la puesta en marcha de una primera transformación económica en el país, transitando paulatinamente de su base económica fundamentalmente agrícola a una de tipo industrial.

PLAN REGIONAL DEL AREA METROPOLITANA DE SAN JUAN

CIRCULACION

LEGENDA

- 100 -

-  Carreteras Paseo-rapido
Express Highway
-  Carreteras Paseo-rapido de carril
carril
Express Highway of 2 lanes, dual
carriaje
-  Arteriales
Arterial
-  Calles planificadas de carril
colector
Plan Collector of 2 lanes, group
carriaje
-  Otras Calles planificadas
Other Plan Collector
-  Planes
Plan Collector
-  Intervenciones planificadas bajo estudio
Plan Collector under study

Nota:

Este estudio cubre el área definida
en el Plan General de Ordenamiento
Territorial y de Uso del Suelo, Documento
de Planificación 1943 revisado por la
Junta de Planificación en junio 9, 1956.

Nota:

Este estudio cubre el área
definida en el Plan General de Ordenamiento
Territorial y de Uso del Suelo, Documento
de Planificación 1943 revisado por la
Junta de Planificación en junio 9,
1956.

REGIONAL PLAN SAN JUAN METROPOLITAN AREA

CIRCULATION

OFFICE OF PLANNING
SAN JUAN, PUERTO RICO

PLANNING DIVISION
SAN JUAN

OFFICE OF THE GOVERNOR
SAN JUAN, PUERTO RICO

devenir de modos y medios de producción redundaría cuantitativamente en incrementos sobre el ingreso familiar y cualitativamente elevará los niveles y calidad de vida de la población validando de este modo el discurso axiológico de Estado, que se pronuncia en favor de la equidad y la justicia social. Finalmente, se considera

Los sectores: comercio manufactura y construcción, ocuparon el 17.9%, 14.3% y 8.3% del empleo total respectivamente. Durante esta época el sector de mayor crecimiento ocupacional fue el de administración pública el cual se elevó de 2.5% en 1950 a 11.4% en 1960.

En el año de 1970, el empleo anual promedio registrado ascendió a 686,000 para un cambio positivo de 143,000 empleos respecto al año 1960. En este momento resulta prácticamente inevitable el colapso del sector agrícola, frente al avance del sector industrial que para entonces exhibe un singular ritmo de crecimiento ocupando al 19.2% del empleo. El sector agrícola en 1970 ocupó el 9.9% lo que representa una pérdida porcentual de 12.9% respecto al total de empleos registrados en el año 1960. El sector comercio presenta una participación constante proveyendo el 18.7% del empleo. En el sector de la construcción se produce un significativo incremento al 11.1% (su mayor desde 1950 a 1989), al igual que en los sectores de servicio y administración pública que ocupan el 16.9% y 15.5%, lo que representa aumentos de 3.1% y 4.1% respecto al empleo total del año 1960.

Para el año de 1980, el empleo promedio anual ascendió a 753,000 lo que representa un incremento de 67,000 empleos respecto al año 1970. Durante este período los cambios de mayor relevancia se constatan en el sector de administración pública que ocupa el 24.4%, lo que implica una expansión de 8.9% respecto al empleo total registrado para este sector durante el año 1970. De este modo el área de administración pública se convierte en el segundo sector que mayor promedio anual de empleo a registrado en los últimos 39 años (1950-1989), sólo aventajado por la agricultura en el año de 1950. Los sectores de manufactura y comercio se proyectan constantes respecto al año 1970, con 19.0% y 18.3% respectivamente. El empleo en el sector construcción se reduce significativamente a 5.8%, lo que implica un cambio negativo de 5.3% respecto al promedio total de empleo registrado para este sector durante el año 1970.

En el año de 1989, el empleo promedio registrado fue de 907,000 representando un aumento de 154,000 empleos. A esta fecha el sector administración pública continúa de manera consistente registrando los mayores niveles de empleo con un 23.0%, la agricultura alcanza su punto más bajo desde el año 1950, con un 3.9%. El sector de manufactura se reduce ligeramente en 1.6%, de 19.0% en 1980 a 17.4% en 1989. El sector comercio se incrementa muy ligeramente pasando de 18.3% en 1980 a 19.6% en 1989. Se registra un significativo aumento en el sector de servicio que se incrementa en un 3.3%, o sea de 17.9% en 1980 a 21.2% en 1989. Podemos argüir que nuestra economía avanza hacia una segunda transformación de su base económica orientada en dirección de la industria de servicios.

Comentarios

Desde el año 1950 a el 1989, la economía ha generado un total de 316,000 nuevos empleos. El sector agrícola dominó el escenario económico durante los años 1950 a 1960. La manufactura emerge posteriormente, asumiendo un pujante papel a finales de la década de 1950; pasando de este modo a definirse como el sector impulsador de la primera transformación económica en el país. Con el advenimiento de la década de 1980 el sector terciario o de servicios alcanza significativos incrementos, no obstante el sector de administración pública exhibe un comportamiento que requiere atención correctiva. A partir del año 1980 es el sector gubernamental el que ha producido los mayores niveles de empleo. Superando consistentemente el número de trabajadores empleados por la industria. Tal dinámica emerge como resultado del estancamiento económico registrado durante la década de 1970, donde el gobierno enfatizó la acrecentación de las oportunidades de empleo a la ciudadanía para asegurar la viabilidad de su ritmo reproductivo. Durante el decenio de 1980, el gobierno dedicó sus recursos a generar empleos directos en el sector público. Lo que materializa en la expansión del gasto público, y el crecimiento desproporcionado del gobierno en relación a otros sectores de la economía, generando gradaciones en sus niveles de eficiencia y efectividad (Consejo de Desarrollo Estratégico, 1990).

plausible que conjuntamente con la resultante concentración de plantas industriales en el Area Metropolitana y en su zona circundante, un planificado movimiento para la creación de centros industriales en regiones estratégicas de la Isla tendrá amplia aceptación en círculos gubernamentales y privados.

Población

En el año 1954, la población de la Región Metropolitana ascendió a 453 mil habitantes y se proyecta alcance el orden de 1 millón de habitantes en el año 1975. Este incremento será derivado de profusos desplazamientos poblacionales del medio rural a la ciudad⁶³. La población a ser contenida dentro de los límites metropolitanos no deberá exceder el millón, para ello es menester el desarrollo e implantación de políticas demográficas, tales como; dispersión, descentralización, absorción, y centralización a tenor con municipalidades congestionadas vis-a-vis aquellas despobladas y con virtual potencial económico. El objetivo ulterior de este esfuerzo reside en "equilibrar" la variable poblacional (ver ilustración 5.4).

Uso de la Tierra

El Plan asume la eventual legislación de instrumentos capaces de ejercer nuevos y vigorosos poderes para balancear directa o indirectamente los valores de la tierra. Se espera que los controles disponibles para el uso adecuado del suelo (zonificación y regulación de subdivisiones⁶⁴) estén complementados con efectivas políticas de

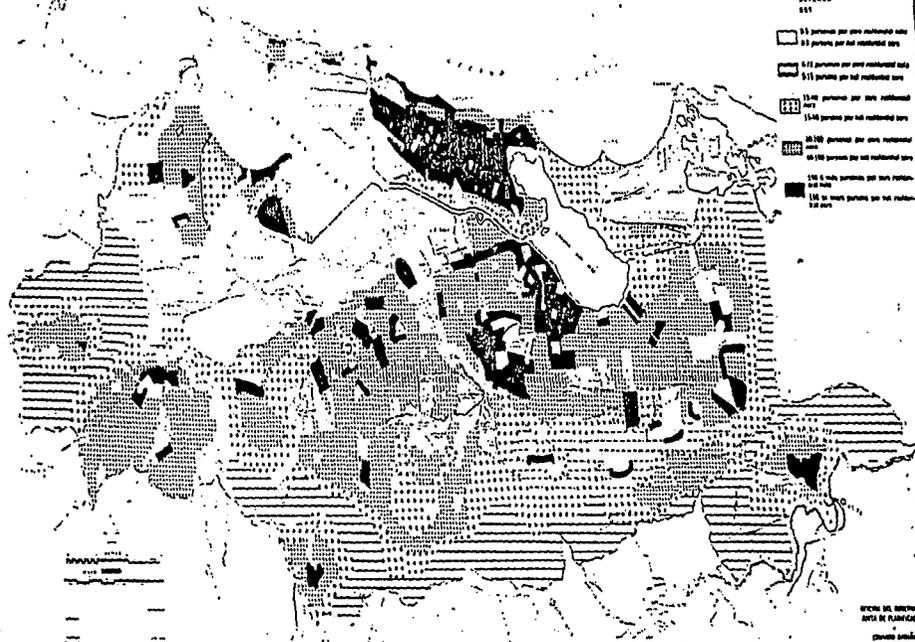
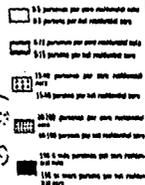
⁶³ En el año 1970 el Area Metropolitana de San Juan contenía el 37% de la población total de la Isla que ascendía a 2,712,033 habitantes, o sea 1,003,452 habitantes, por ende los límites de tolerancia delineados por el Plan se rebasan con un lustro de antelación.

⁶⁴ Durante el año fiscal 1944-1945 la Junta de Planificación de Puerto Rico inicia los procesos de reglamentación urbana, implantando el Reglamento de Lotificación. El objetivo de este Reglamento consistía en establecer parámetros normativos de higiene. El Reglamento de zonificación es implantado con posterioridad, en mayo de 1946. Se define por zonificación, la categorización y clasificación de áreas, zonas o sectores en términos de los usos permitidos para el suelo e inmuebles. Un tercer instrumento fue el Mapa Oficial de Puerto Rico. Documento compuesto por la adición serial de mapas pre-diseñados en los que se ilustra el trazado vial existente y prospectivo.

PLAN REGIONAL DEL AREA METROPOLITANA DE SAN JUAN

DENSIDADES PROPUESTAS

LEYENDA



REGIONAL PLAN SAN JUAN METROPOLITAN AREA

PROPOSED DENSITIES

OFFICE OF THE SUPERVISOR
OFFICE OF PLANNING
SAN JUAN
OFFICE OF THE SUPERVISOR
OFFICE OF PLANNING, 1956

Ilustración 3:4

control tales como: adquisición de tierras por el sector público para su reserva, impuestos inmobiliarios progresivos, prácticas de tasación, una mayor aplicación del principio de "sanción por excesos" (excess condemnation) y la provisión hecha por el Estado de aquellas facilidades comunales que operen como atractores del desarrollo en zonas vacantes, e incluso con antelación a ser urbanizadas. Los mecanismos instrumentales señalados deberán incidir como atenuadores prospectivos de los desequilibrios existentes por usos inadecuados sobre el Area Metropolitana. Usos complementarios serán planificados en forma simultánea. Residencia, lugares de trabajo, escuelas y campos de juego se articularán armónicamente.

Transporte

La práctica de crear arterias principales a lo largo de anchas franjas de espacios libres redundará en una mejor organización comunal del Area Metropolitana y al mismo tiempo complementará el proceso de gestación de comunidades autónomas. Nuevas arterias de carácter recreacional pasivo, especialmente aquellas a lo largo de cursos de agua predominarán en el Area. Se aplicarán novedosas políticas para evitar los desarrollos urbanos paralelos a importantes tejidos viales con visuales panorámicas. Finalmente sostiene que las prácticas de expropiación o adquisición de derechos para desarrollo y/o zonificación especial predominarán en el futuro.

Algunos Comentarios

Este Plan contiene para el sistema Regional del Area Metropolitana de San Juan, lineamientos generales derivados de un análisis altamente simplificado y determinista, sobre el cual se erige su pronóstico arquetípica (casi idílica) al igual que sus principales observaciones reflexivas. Su lectura del espacio es fundamentalmente arquitectónica o plástica y la misma prevalece de manera avasallante, articulada al incipiente modelo industrial de polos de desarrollo

característico de la época. Esta particularidad permite entender como el conjunto de recomendaciones macro-conceptuales dirigidas a la ordenación espacial de la región, tienen por finalidad intervenciones de corte estilístico o escénico. Al extremo, de sostener la eventual erradicación de asentamientos marginales (arrabales) por motivos integrativo- paisajistas; soslayando las preponderantes causales económico-estructurales plegadas a este fenómeno social.

La integración del Area basada en el desarrollo de un sistema-constelación de comunidades satélites, integradas al propuesto sistema de parques y espacios abiertos, instrumentos fundamentales para la consecución de los "equilibrios" poblacionales esbozados, nunca materializó, pertenecen hoy al reino de las utopías (lo que pudo ser y jamás ocurrió).

Al presente, el Area Metropolitana es una fragmentada y repetitiva masa residencial suburbana (ver estructura urbana), continua y municipalmente conurbada, con todas las complejidades, conflictos, e irracionalidades que este patrón de ocupación plantea a sus habitantes y administradores. Por otro lado, las densidades poblacionales propuestas se rebasan con antelación a lo proyectado, propiciando un gravoso congestionamiento urbano, advertido por Barañano en la década de 1950.

En síntesis, se trata de un Plan normativo, caracterizado por metas y objetivos orgánico-unitarios, en este caso, axiológicamente incompatible con las tendencias del mercado (escenario de los agentes co-productores en adición al Estado de lo físico y concreto). No obstante, el documento plantea reflexiones, ideas y conceptos prácticos no desarrollados por su naturaleza paradigmática. Por su parte, el Estado agente catalítico de este proceso adopta una postura incongruente con sus propias iniciativas, aplazando por espacio de dos décadas (¡20 años!), el desarrollo y

ponderación de un nuevo plan. Un significativo esfuerzo de planificación Regional que se inicia con la paradoja de la inacción, tal vez la mayor oportunidad de esta centuria para incidir sobre el tipo de ciudad y ciudadano que el país requiere incomprensiblemente desaprovechada. El costo de lo ocurrido se traduce en ciudades y pueblos caracterizados por una desorganización "organizada", desarrollados sin visión urbana de conjunto excepto en sus lejanos comienzos.

Plan de Usos de Terreno 1977

En el año 1977 la Junta de Planificación de Puerto Rico presenta un nuevo Plan de Usos de Terreno para el Area Metropolitana de San Juan, conformada en este momento por ocho (8) municipios: Bayamón, Cataño, Guaynabo, Carolina, Trujillo Alto, Toa Baja, Loíza, y Canóvanas.

La implantación de los objetivos y políticas públicas promulgadas por el documento, tienen la finalidad de iniciar un proceso de cambio cualitativo y cuantitativo sobre los patrones de ocupación y usos del suelo observados a partir de la década de 1950. Sus objetivos generales son los siguientes:

- Promover el desarrollo del país utilizando juiciosamente y en el momento adecuado todo el potencial de la tierra y los recursos naturales, ambientales y culturales.
- Propiciar una distribución razonable y justa de los beneficios del desarrollo en y entre las áreas urbanizadas y los demás sectores geográficos del país.

- **Crear y mantener las condiciones bajo las cuales el hombre y la naturaleza puedan existir en armonía productiva, con el fin de alcanzar el más amplio disfrute de los usos y beneficios del medio ambiente sin degradarlo.**
- **Orientar la planificación en dirección de una participación mas amplia y efectiva de los sectores poblacionales que conforman el país.**

El Plan está constituido por seis (6) apartados afines con el uso del terreno, a saber: (1) Desarrollo Urbano, (2) Desarrollo Industrial, (3) Desarrollo Agrícola (4) Areas Inundables, (5) Infraestructura, (6) Recursos Naturales, Ambientales y Culturales. Los apartados en su conjunto, pueden ser calificados como componentes de política pública y aunque tratados individualmente por el documento, su lectura resulta altamente integral. Ponderemos suscitadamente sus orientaciones conceptuales:

Desarrollo Urbano

Se persigue la gestación de comunidades, pueblos y ciudades densas, compactas y atractivas. Asentamientos que permitan el uso intenso de los terrenos, reduzcan al mínimo sus impactos adversos, logren una mayor eficiencia en la instalación y operación de infraestructuras y equipamientos; capaces de facilitar el desplazamiento rápido y seguro de la población, al viabilizar los medios de transporte colectivos e individuales, en favor de incrementos sobre la calidad de vida urbana.

Desarrollo Industrial

Se propone la instalación de actividades industriales en forma estratégica, en particular sobre aquellos terrenos que por su localización, características y/o infraestructura existente mejor se adaptan a este uso. Descentralizar, es el objetivo

ulterior de esta política en aras del desarrollo socio-económico de la ruralía. No obstante enfatizando sobre aquellas condiciones arquetípicas bajo las cuales el ser humano y la naturaleza puedan coexistir en armónica productividad.

Desarrollo Agrícola

Incentivar las actividades agrícolas en todos aquellos terrenos con potencial para ese uso, con la intención de alcanzar la mayor autosuficiencia posible en la producción alimenticia. Se plantea proveer la infraestructura necesaria para estimular y fomentar el cultivo de aquellos terrenos subutilizados por limitaciones en sus sistemas de riego, estructura de mercado o limitaciones viales.

Areas Inundables

Reducir a un mínimo el peligro de pérdidas materiales y vidas humanas derivados de inundaciones o acciones de marejadas costeras. Por otro lado reconocer y fomentar aquellos usos del terreno y actividades compatibles con estas condiciones.

Infraestructura

Utilizar la programación y construcción de infraestructura como instrumento medular que articulado a la planificación de usos de terrenos factibilizará la ordenación y/o promoción del desarrollo integral del país.

Recursos Naturales, Ambientales y Culturales

Mantener y proteger el medio ambiente promoviendo la conservación, preservación y uso juicioso de los recursos naturales, ambientales y culturales, reconociendo que estos representan una variedad y riqueza de opciones inimaginables para el desarrollo integral del país. Se plantea la identificación, localización y cuantificación

del potencial prospectivo de los recursos señalados por medio de un inventario nacional.

Algunos Comentarios

Este trabajo, representa un replanteamiento conceptual de los supuestos macro-ordenadores y morfológico-estructurales esbozados por; el para entonces desfasado, Plan Regional del Area Metropolitana de San Juan 1956 (Plan Barañano). Ciertamente, se persigue actualizar el sistema de instrumentos y políticas públicas existentes, en un esfuerzo por coordinar las dinámicas y tendencias de ocupación espacial.

A partir de la década de 1960 se inicia la gran expansión urbana del país en abierta omisión de toda consideración normativa, el Area Metropolitana es gestada y creada por las fuerzas del mercado sobre metas y objetivos utilitaristas. Por ende, los lineamientos poblacionales considerados plausibles durante la década de 1950, en esta instancia se pronuncian conceptualmente utópicos desde el nuevo discurso de Estado. Similar suerte sufren los trazados de control expansivo del tejido suburbano y las proyectadas reducciones sobre desplazamientos pendulares.

En su visión global, el Plan adolece de un gravoso estatismo con respecto a toda consideración tocante a usos prospectivos de terrenos, sin ofrecer guías para coordinar el devenir gradual en los usos del suelo. Recomienda usos específicos a cada área en ausencia de reflexiones en torno a las intrínsecas y dinámicas tendencias del mercado laboral, industrial e inmobiliario. Por otro lado, no establece un bloque de estímulos o controles efectivos capaces de incidir activamente sobre las acciones especulativas. Adopta posturas románticas y conservadoras con respecto al sector agrícola, profundamente erosionado por el tránsito de una sociedad agraria y

monoproduktiva a una industrial y diversificada. Indudablemente, se trata de un recurso político que persigue salvaguardar el status-quo, irreversiblemente trastocado por el sistema. En resumen, el Plan no trasciende la esfera de las abstracciones conceptuales subyacentes a un neo-normativismo de Estado, limitado (en adición al concurso de realidades y prioridades políticas) por sus propios paradigmas, técnicas y lectura lineal de aquello que por el contrario resulta ser dinámico, alineal y en ocasiones incomprensiblemente complejo, la ciudad.

Patrón Evolutivo del Tejido Ciudadino

Consideramos relevante para efectos reflexivos abordar una síntesis espacio-evolutiva de la Región que conforma el Área Metropolitana de San Juan. Durante la actual centuria se identifican tres (3) singulares estadios contexturales, descritos a continuación;

1920-1940

Este período se caracteriza por considerables incrementos poblacionales. En el año 1920, cerca de 212,000 personas residían en la Región Metropolitana representando el 16% de la población total de la Isla. Paralelamente con esta distribución poblacional, se constata una tendencia consolidativa de los poblados ubicados en el Viejo San Juan, Puerta de Tierra, Santurce y Río Piedras, adoptando un patrón fisonómico de tejidos urbanizados y lineales con respecto al corredor vial que les articula (Avenida Ponce de León).

1940-1950

Durante este período evolutivo la Región continúa sus ritmos de crecimiento, pasando de 212,000 a 411,000 habitantes, albergando el

22% de la población total de la Isla en 1940 y el 27% en 1950. Este incremento concommita con el fenómeno migratorio de la ruralía a las ciudades, de forma que para el año 1940 el 56% de los asentamientos humanos sobre la Región se consideran urbanos. Hasta la década de 1940, los poblados en esta área se expanden físicamente a base de prolongaciones sucesivas de las calles originales. Aunque este patrón prevalece al presente, es en esta década que se implanta una nueva modalidad conocida por desarrollo salteado a baja densidad (desparramamiento).

1950-Al Presente

A partir de la década de 1950 y estimulada por la disponibilidad de financiamientos e incrementos sobre el ingreso personal a causa de la industrialización, la expansión de vivienda unifamiliar en lotes mínimos de baja densidad se consolida. La concentración de grandes urbes acompañada por dispersión o crecimiento salteado de las ciudades es característica endémica del fenómeno. La profusa dispersión de proyectos urbanos sobre la Región, permite anexar un gran número de áreas rurales y pueblos adyacentes, propiciando sin embargo el desarrollo de espacios intersticios.

Durante el período comprendido entre 1970 y 1980, afloran otras áreas que compiten con el Area Metropolitana de San Juan por el desarrollo económico y el crecimiento demográfico (aludimos a los municipios ubicados en la periferia citadina de San Juan). A través de esta época, el Area Metropolitana registra un incremento demográfico menor, inclusive al de Puerto Rico en su conjunto. Los decrementos gravitan en

torno a su población productiva incrementándose los sectores vegetativos y de tercera edad.

Estructura Urbana

El patrón de ocupación constatado en la Región Metropolitana de San Juan y a través de toda la Isla ha sido, como indicamos, de naturaleza suburbana. La suburbanización se caracteriza por la dispersión física de la población y sus actividades socio-económicas dentro de las áreas metropolitanas. Este proceso es facilitado por los cambios tecnológicos, en particular sobre el transporte⁶⁵, la producción masificada de viviendas y una mayor flexibilidad en la localización de plantas industriales y servicios en términos de sus requisitos funcionales de ubicación. El dinamismo económico opera como atractor de inmigrantes, en adición a propiciar la retención de poblaciones vegetativas endógenas al área.

La influencia del crecimiento suburbano es reforzada por el hecho de que en muchas sociedades industriales la familia tiende a ser cada vez más reducida e independiente. Condición que permite entender cómo a pesar de que las cifras totales de población permanecen estables, se requiera más viviendas para alojar al mismo número de habitantes. Por otro lado existe una acérrima tendencia, inducida

⁶⁵ El paradigma de ocupación y expansión suburbano adoptado para el desarrollo de ciudades en Puerto Rico surge de una continua apología por la monofuncionalidad derivada de los modelos de zonificación y lotificación del suelo; condición que plantea la necesidad a partir de la década de 1960 de una constante importación de automóviles para suplir la demanda de movilidad personal por parte de una creciente población metropolitana. Es menester señalar como los inevitables desplazamientos en automóvil redundan en un continuo movimiento pendular de las zonas residenciales ubicadas en la periferia a los puestos de trabajo concentrados por lo general en los antiguos centros ciudadanos. Esta infrenable condición adquiere al presente proporciones inimaginadas, afectando profundamente la calidad de vida urbana. Por otro lado, no cabe duda que las generalizadas insatisfacciones registradas por el consumidor ante las insuficiencias del transporte colectivo inciden activamente sobre la recurrente demanda por automóviles privados. Para dramatizar lo antes señalado se estima que en Puerto Rico por cada grupo familiar existen 1.34 automóviles, dato significativamente alto al compararlo con el registrado en los Estados Unidos donde el número asciende a 2.0 automóviles (Consejo de Desarrollo Estratégico, 1991).

por socialización del mercado, en favor de la residencia en zonas de baja densidad poblacional. Deseamos puntualizar que en los procesos de ocupación suburbana intervienen razonamientos de economía edificatoria a escala, ya que los desarrollos sobre suelos de altas densidades resultan sumamente onerosos por unidad de superficie construida. Además, aunque se requiera más terreno para edificar con densidades bajas, por lo general la oferta excede la demanda con precios relativamente bajos en áreas periféricas a las zonas urbanas existentes.

Las consecuencias físicas y sociales de la expansión suburbana han sido, entre otras; escasez y encarecimiento de los terrenos, problemas de transportación y servidumbre, marcada segregación física de los estratos a tenor con el nivel de ingreso económico, desarticulación del tejido urbano y vial, amplios incrementos delictivos y notable ingobernabilidad del espacio por la incomprendibilidad de su trazado⁶⁶.

Perfil de la Región Metropolitana

La región Metropolitana de San Juan (por sus siglas RMSJ) está configurada por los siguientes municipios:

⁶⁶ Las relaciones interpersonales generadas en las zonas suburbanas no resultan ser tan intensas y enraizadas como aquellas registradas en las áreas urbanas tradicionales. En estas antiguas áreas urbanas cada individuo conocía a la mayor parte de los miembros de su comunidad geográfica. Obviamente, esto era el resultado directo de limitaciones en los desplazamientos físicos, y ausencia de fragmentación funcional por vía de zonificaciones. Las distancias eran ante todo peatonales y el entretelaje urbano resultaba ser por demás agradable, entendible y defensible. Estas ciudades tradicionales generaban actividades de intercambios sociales que podríamos categorizar como cerrados y circunscritos a su micro ámbito de gestión. Al presente el disperso patrón de ocupación genera una infinita gama de traslapes sociales sobre un igualmente infinito número de dimensiones espaciales. Durkheim vio en el crecimiento del volumen y densidad ciudadinas una ineludible causal del cambio social. Los cambios cuantitativos determinan cambios cualitativos ejemplificados por el devenir de la naturaleza y forma de conciencia colectiva. Cuando una sociedad amplía su hábitat físico y población, la conciencia colectiva pasa de lo especialmente concreto a lo abstracto. Al mismo tiempo la conciencia colectiva se torna más racional (universal), por ende menos dogmática e imperativa, esto propicia un desarrollo más espontáneo de las diferencias individuales. Podría inferirse que el precio que la sociedad paga por su expansión físico-espacial es la reducción de su gobernabilidad sobre las partes individuales. Semejante des-hegemonía espacial materializa en la figura de todo tipo de actividad delictiva sobre los emplazamientos urbanos.

Municipio	Población, 1990⁶⁷
San Juan	437,745
Bayamón	220,262
Carolina	177,806
Guaynabo	92,886
Toa Baja	89,454
Trujillo Alto	61,120
Río Grande	45,648
Toa Alta	44,101
Canóvanas	36,816
Cataño	34,587
Dorado	30,759
Loíza	29,307
Total	1,300,491

Los 12 municipios señalados ocupan, como conjunto, una extensión territorial de 250,634 cuerdas⁶⁸, equivalentes a 613 km. cuadrados (380 millas cuadradas) conteniendo una población de 1,300,491 habitantes. Estas cifras representan aproximadamente el 11% de área total de la Isla y el 37% de su población, que a tenor con los datos censales para 1990 ascendió a 3,522,037 habitantes. El Área Metropolitana abarca el 32% de los terrenos ocupados por la Región y está comprendida por las zonas de expansión de los municipios que se funden en un solo conglomerado (ver ilustración 5.5). Aquí reside el 83% de los habitantes de la Región. La Región Metropolitana, constituye el principal foco de desarrollo económico, sede de la banca, las finanzas y el comercio. En ella se emplazan los principales puertos

⁶⁷ Fuente: Datos Censales 1991, Junta de Planificación de Puerto Rico.

⁶⁸ 984,991,620 metros (Una cuerda equivale a 3,930 metros cuadrados)

de **transportación marítima y aérea, centros turísticos, culturales y educativos, por ende puede calificarse como el nodo metropolitano de mayor envergadura del país.**

La Región, históricamente ha despuntado por sus preponderantes índices de actividad económica. Aunque en el 1940 sólo albergaba el 22% de la población total, generaba el 38% del ingreso neto ajustado para Puerto Rico. Proporción que se incrementa constantemente, representando el 41% en el año 1950, el 57% en 1960 y el 59% en 1970, cuando en el área residía el 37% de la población total del país. Aunque un gran número de personas de toda la Isla se desplazan a la Región en busca de facilidades y servicios especializados, tanto gubernamentales como privados, se estima que el 95% del total de las personas empleadas en el año 1970 residen en el área (Junta de Planificación de Puerto Rico, 1982).

Planificación Durante la Década de 1980

En el año 1982 la Junta de Planificación de Puerto Rico presenta el Plan de Usos del Terreno-Región Metropolitana de San Juan, que sustituye al Plan de Usos de Terreno 1977. El Plan 1982, representa un incuestionable esfuerzo de Estado por superar las intrínsecas limitaciones instrumentales de los planes precedentes. Invariablemente se acuña para la producción paradigmática del documento un modelo de normatividad general, en esta ocasión, despojado de las especificidades atinentes a predios particulares, con la finalidad de flexibilizar sus recomendaciones e imprimir continuidad a las implantaciones. Un poco, en este aspecto técnico replica las imprecisiones del Plan Regional del Area Metropolitana de San Juan 1956. Por otro lado el nuevo Plan redefine la Región Metropolitana, ampliando de 9 a 12 las células municipales que le configuran.

Cinco (5) principios básicos orientan el Plan y determinan el curso direccional de acción para cada zona ponderada (adecuados a sus respectivas características y

particularidades). Los principios operan como conductores de política pública y en realidad responden en términos sustantivos, a los principales lineamientos esbozados por el Plan de Usos de Terrenos 1977, a saber: 1) **Densificación selectiva**, mediante usos intensivos de terrenos en puntos o lugares estratégicos. 2) **Mezcla y diversificación de usos de terrenos selectivos**, que permitan actividades compatibles. 3) **Programación y construcción de la infraestructura en dirección a las zonas que se deseen estimular**; 4) **Desarrollos y usos de terrenos armónicos con las políticas públicas de conservación ambiental**. 5) **Desarrollo físico de los terrenos en suttíl consonancia con las políticas de conservación energética**.

Conforme a los principios precedentes emergen los siguientes objetivos generales del Plan:

- **Propiciar la disponibilidad de terrenos para el desarrollo.**
- **Revitalizar sectores mediante la mezcla selectiva de usos y actividades.**
- **Influenciar la programación de la infraestructura de modo que sirva de instrumento para el ordenamiento urbano.**
- **Preservar y conservar los elementos favorables del ambiente natural y los recursos naturales y culturales.**
- **Influenciar el diseño de estructuras, la ubicación de centros de servicios, el desarrollo de la transportación colectiva y otras actividades medulares, a tono con una utilización económica y eficiente de la energía.**

El Plan, disgrega y categoriza el espacio Regional en seis (6) macro áreas zonales, suscintamente descritas a continuación.

Zona de Redesarrollo

Esta zona ocupa el 8% del terreno de la región (27% del terreno de la Metrópolis) con una población que en 1980 asciende a 498,955 habitantes. En su mayor parte la construcción del tejido inmobiliario antecede la década de 1970. La zona se encuentra casi totalmente cubierta, con tan solo un 11% de espacio desocupado. Contiene los pretéritos cascos urbanos, al igual que sus retículas suburbanas. En éstas y en las áreas desarrolladas posteriormente, los sistemas infraestructurales no resultan cónsonos con los intensos usos comerciales y habitacionales experimentados.

Zona de Desarrollo

Esta zona ocupa el 10% de los terrenos de la Región (30% de los terrenos de la Metrópolis) con una población que en 1980 asciende a 327,382 habitantes, o sea, el 28% de toda la población de la Región. El 38% de todos los terrenos de la zona se encuentran desocupados. Su desarrollo inmobiliario, de tipología suburbana, se inicia a partir de la década de 1950 incrementándose durante la década de 1960.

Zona de Transición

Esta zona ocupa el 12% de los terrenos de la Región (37% de los terrenos de la Metrópolis) con una población que en 1980 asciende a 148,370 habitantes. aproximadamente el 60% de la zona se encuentra desocupada, experimentando un devenir de área rural a urbana. En general predominan ocupaciones residenciales cuyo carácter y ordenación responde a un patrón de asentamientos rural-comunitario,

profundamente trastocado por conurbaciones con los tejidos metropolitanos en expansión.

Sectores Especiales

Definidos bajo la categoría de especiales se encuentran aquellas áreas que no cumplen con las condiciones urbanas generales para zonificar su tejido a tenor con las agrupaciones establecidas. Esta zona ocupa el 0.3% de los terrenos de la Región y predominan actividades no residenciales, por lo regular altamente especializadas y/o complejas. Por ejemplo el área ocupada por el Aeropuerto Internacional (Luis Muñoz Marín), el Area Portuaria y el Area Industrial de Cataño. Las zonas de Redesarrollo, Desarrollo, Transición y Sectores Especiales, en conjunto, constituyen el 100% de la Metrópolis y el 32% de la Región.

Areas Urbanas Adyacentes

Estas áreas quedan constituidas por aquellos municipios incluidos en la Región cuyo tejido urbano no denota conurbación con el ámbito de la Metrópolis. Abarca las zonas de expansión urbana de los municipios de Dorado, Toa Baja, Toa Alta, Canóvanas, Loíza y Río Grande. Las áreas ocupan el 3% de los terrenos de la Región con una población que en 1980 asciende a 51,299 habitantes. Poco más de la mitad (63%) de los terrenos dentro del ámbito de las Areas Urbanas Adyacentes se encuentran desocupados. Las unidades habitacionales predominantes poseen tres (3) tipologías: vivienda en centros tradicionales, comunidades rurales y urbanizaciones suburbanas de reciente creación.

Zona Rural

Esta zona ocupa el 65% de todos los terrenos comprendidos por la Región con una población que en 1980 asciende a 145,942 habitantes. Abarca los terrenos exógenos

a los ámbitos de expansión urbana adoptados. La zona es incorporada para facilitar el manejo de la planificación de usos de terrenos a nivel municipal, y debido a que esta representa un recurso para las comunidades urbanas en términos de abastos de agua, áreas recreativas y áreas de producción agrícola.

Algunos Comentarios

Matizado de nobles pretensiones y exaltando los principios de zonificación sobre el cual se erigen los procesos de planificación en el país, el Plan de Usos del Terreno-Región Metropolitana de San Juan 1982, se proyecta implícitamente como el arquetípico paliativo instrumental de Estado, para rectificar y conducir las complejas macro-dinámicas de ocupación espacial suscitadas sobre la Región. Lamentablemente, el documento en cuestión no genera una nueva síntesis de intervención capaz de imprimirle tal capacidad operacional. Su estilo puede ser un tanto distinto respecto a los planes que le anteceden, sin embargo su contenido es similar al de las antiguas propuestas de planificación, en general continúa reproduciendo las endémicas limitaciones estructurales inmanentes al sistema.

Ciertamente, el tipo de normatividad general que fundamenta el plan le conduce en dirección de una inexpugnable paradoja conceptual. El documento persigue conducir las macro-dinámicas espaciales, no obstante renuncia a la ordenación fisonómica del espacio urbano o ésta pasa a un segundo plano. Es un simple plan de clasificación en el que desaparece toda referencia a la forma concreta del tejido y a la prospectiva imagen de la ciudad. La concreción morfológica e incluso tipológica se pospone (por definición) al desarrollo de las áreas urbanas por planes parciales o especiales a los que se deja en libertad absoluta, condición que materializa por lo general en trazados incomprensibles en los que se prioriza la localización de emplazamientos particulares

excluyendo cualquier consideración respecto a sus repercusiones operacionales sobre la totalidad concreta de las zonas urbanas pre-existentes.

Por otro lado, el plan no cuenta con mecanismos efectivos para la regulación de los procesos de ocupación suburbanos, los cuales podemos definir como ámbitos independientes, sin contacto complementario entre ellos. Condición que suscita el desarrollo de discontinuidades urbanas propiciantes de segregación física y desterritorialidad del espacio por parte del ciudadano. Curiosamente, la flexibilidad y continuidad operacional del Plan no cristaliza en una mejor utilización del suelo en términos de las tipologías de ocupación vis-a-vis recursos naturales. Puerto Rico es una Isla con limitadas dimensiones geográficas, sin embargo la evidente laxitud e imprecisión de los planes normativos proveen las condiciones óptimas para toda suerte de insensateses e irracionalidades. Por ejemplo, la Región Metropolitana de San Juan crece a base de ocupaciones urbanas horizontales donde imperan las lotificaciones a bajas densidades, ocupando zonas de litoral y fértiles llanos, en una desequilibrante expansión que pretende emular el patrón expansivo de las metrópolis Estadounidenses, pero en detrimento de un escaso e irrenovable recurso; la tierra.

Lejos de constituir una pieza instrumental normativo-direccional para el territorio, capaz de esbozar una nueva lectura interpretativa a la Región, el Plan representa un intento por conciliar las lógicas ortodoxas de la planificación con los avasallantes procesos espaciales, concretos y tangibles. Un discurso diacrónicamente bifurcado, salvo por honrosas excepciones. En realidad el Plan adecua, redefine y concilia no dirige o controla las expansiones metropolitanas, mucho menos equilibra composiciones demográficas. Tal vez, su mayor limitación reside en la notable ausencia de un discurso renovador y entusiasta, que inspire el desarrollo de un verdadero y trascendental proyecto histórico capaz de incitar el rediseño colectivo del

futuro. En síntesis, las ciudades y regiones metropolitanas son organismos complejos que evolucionan, por ende, requieren dirección y conducción. Los conflictos se dilucidan por vía de negociaciones e incluso la propia definición de la ciudad no puede ser impuesta por planes o instrumentos normativos, debe ser concertada y sometida a evaluación por sus propios agentes productores, el Estado y los sectores privados de la economía. Por otro lado, las fuerzas que sobre ella inciden y le gestan no son estáticas, sino altamente dinámicas y contraintuitivas. La complejidad implícita a este proceso hace ilusorio el intento de algún control por reglamentos que tratan con una dimensión concreta de la realidad, precisamente por las características de incertidumbre que conllevan los sistemas complejos, siendo la ciudad tal vez el mayor de ellos.

La Reforma Municipal⁶⁹

Uno de los eventos más significativos en la historia de la planificación del país adviene con la propuesta y final aprobación, en el año 1991, de la Ley de Reforma Municipal, conocida como Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Esta Ley deroga la Ley Número 146 del 18 de junio de 1980, según enmendada, conocida como Ley Orgánica de los Municipios. La Reforma Municipal puede definirse como producto de la conjunción entre varias leyes encaminadas a

⁶⁹ Algunas notas sobre la fundación y desarrollo de los municipios. Al comienzo del Siglo 16 los dos principales centros urbanos de la Isla eran Caparrá (actual San Juan), al norte, con rango y nombre de Ciudad de Puerto Rico desde el 1511 y la Villa de San Germán, en la zona oeste, antigua Villa de Sotomayor. Se establecieron estas dos zonas separadas para dejar que cada región procurara sus propios medios de desarrollo en la minería o la agricultura, respectivamente. En el 1531 se efectuó el primer censo registrado en la historia de la Isla. Revelando que los españoles establecidos en Puerto Rico eran relativamente pocos, en comparación con los africanos e Indios. En el Siglo 17 se funda un sólo pueblo: Ponce. Para mediados de siglo, la Ciudad de Puerto Rico contaba con 500 familias. San Germán con 200, Coamo con 100 y Arecibo con 40. Se calcula que en toda la Isla no vivían más de 10,000 personas para el año 1700. A principios del Siglo 19 muy pocos pueblos contaban con más de 20 ó 30 casas alrededor de la iglesia y la plaza. No obstante, el auge de la agricultura y las casas de comercio que surgieron en algunos pueblos propiciaron un notable crecimiento urbano. En las primeras dos décadas del Siglo 20 se fundaron Canóvanas, Jayuya y Villalba, en adición a Florida en 1971. Ese mismo año (1971) Lofza volvió a ser Municipio luego de haber sido absorbido por Canóvanas. Lo opuesto ocurrió con Río Piedras, que pasó a ser parte del Municipio de San Juan (Censo, 1990).

garantizar a los municipios una participación adecuada y efectiva en la vida cotidiana de sus habitantes, dotándoles de nuevos poderes y responsabilidades, así como de mecanismos financieros para la ejecución de las atribuciones delegadas⁷⁰. De este modo, La Reforma se orienta a elevar la calidad del servicio que la ciudadanía recibe por las autoridades gubernamentales y a democratizar los procesos decisionales, ubicando las facultades y deberes sobre asuntos que atañen a la comunidad en su justo nivel y dimensión política. Se trata de un discurso de Estado antagónico con el paradigma centralista y deductivo, que persigue el virtual trastocamiento de los procedimientos político-administrativos implantados a lo largo de la centuria. La extrema centralización de las operaciones municipales queda inclusive señalada, a manera de puesta en cuestión, por Carl Friedrich en el año 1954 (con posterioridad a la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico).

"Hay que mencionar todavía otra cuestión básica, en especial para la tarea constituyente en Puerto Rico: el problema de crear las estructuras necesarias para el crecimiento de autonomía local efectiva. Bajo las leyes orgánicas, este pre-requisito esencial de toda democracia genuina y eficaz ha permanecido descuidado. A existido una super-concentración de poder y autoridad en el centro. Por eso ha debido fijarse constitucionalmente una esfera de genuina autonomía local, como se puede encontrar en todos los Estados de la Unión Norteamericana. Esta autonomía local no necesita menoscabar la eficiencia administrativa, sino que puede ser una importante ayuda para ella si se maneja con cuidado. La experiencia de los estados norteamericanos suministra varios modelos prácticos que pueden ser adaptados a las

⁷⁰ A continuación los proyectos de Ley que configuran la Reforma Municipal: Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley de Recaudación y Equiparación de Ingresos Municipales, Ley de Contribuciones Municipales sobre la Propiedad, Enmiendas a la Ley de Patentes Municipales, Ley para autorizar a la Administración de Servicios Municipales a transferir a los municipios la titularidad sobre el equipo que dicha agencia adquiere para implantar el Sistema de Contabilidad Mecanizada.

*condiciones de Puerto Rico*⁷¹. En todo caso, debe establecerse una estricta supervisión fiscal sobre las autoridades locales. Muchos ciudadanos aprenden a participar eficazmente en asuntos públicos comenzando por el nivel local, las ciudades, municipios y condados de gobierno autónomo que han sido llamados con razón en Estados Unidos la Escuela de la Democracia... Por desgracia, la Convención Constituyente de Puerto Rico -Artículo 6, sección 1- ha propiciado el sistema de control completamente centralizado, en lugar de garantizar la autonomía del gobierno local. Esta es la mas seria falla de la nueva Constitución" (La Nueva Constitución de Puerto Rico, 1954).

La hiper-centralización funcional y operacional del sistema gubernamental se fundamentó en el pasado por un principio de coerción estructural. A tenor con el discurso del Estado, era menester establecer un poder ejecutivo centralizado y fuerte, capaz de controlar y dirigir el desarrollo socio-económico de la Isla, con la finalidad de transformar rápida y eficientemente una economía agraria en una industrial, una sociedad rural en una urbana y una sociedad sumida en el subdesarrollo en una desarrollada⁷². No obstante, esta lectura operacional prevalece por décadas sin

⁷¹ En las grandes y medianas ciudades de los Estados Unidos existen dos (2) sistemas básicos para el desarrollo estructural de gobiernos municipales. El primero es aquel en el cual el alcalde es electo por vía de sufragio, en el segundo el alcalde toma la forma de un director ejecutivo fungiendo como gerente de la ciudad y es nominado, electo y evaluado por un cuerpo legislativo a nivel municipal. Por ende se distingue entre alcaldes municipales y gerentes municipales. La figura política del alcalde municipal es creada con posterioridad al desarrollo de los gobiernos estatales y al gobierno federal. Representa una forma de establecer un balance disgregando el cuerpo Legislativo del Ejecutivo y dividiendo el o los poderes entre ellos. Esta forma de gobierno es común en grandes ciudades (1 millón de habitantes en adelante). El concepto de gerente municipal plantea una innovación administrativa de esta centuria, cuyo origen deriva de las insostenibles malversaciones y corrupciones gerenciales endémicas al modelo anterior. En términos generales, la alternativa gerencial es ponderada y adoptada con relativa rapidez en ciudades medias (menos de un millón de habitantes). Existe un tercer (3) arreglo en administración municipal conocido por el nombre de "Weak Mayor" muy común en pequeños asentamientos ciudadanos. Este concepto promulga el requerimiento de un Concilio de Ciudad, cuyas funciones administrativas se elevan al rango de cliente primario para las agencias de planificación, toda vez que representa la mayor figura jerárquica en materia de diseño e implantación de política pública a escala municipal (J. J. Kent, The Urban General Master Plan).

⁷² En el año 1989 el Producto Nacional Bruto Per Cápita (PNB) de Puerto Rico ascendió a \$5,645 dólares. Este indicador es superior al registrado en México o al de cualquiera de los países de América del

cambios sustantivos propiciando serias disfunciones al sistema administrativo que toman la forma (entre otras) de irracionales acrecentamientos burocráticos. Ciertamente, las complejidades endógenas a las dinámicas sociales, las altas concentraciones poblacionales en zonas urbanas producto del fracaso de la planificación normativa, aunados a las exigencias sociales por incrementos cualitativos y cuantitativos en la prestación de servicios, factibilizan por inadecuación, una severa crisis estructural.

La Reforma Municipal representa un recurso instrumental ponderado e implantado para renovar la operacionalidad del sistema administrativo y organizacional, que adviene a la escena política con una doble intención. Por un lado como respuesta técnica, por otro como estrategia electoral⁷³. Suscintamente, debemos señalar que los Municipios se han caracterizado por la acumulación de deficiencias presupuestarias, falta de control sobre sus ingresos, limitadas alternativas para generar liquidez, falta de sistemas y procedimientos contabilísticos adecuados, carencia de un plan de desarrollo a largo plazo y falta de personal capacitado y programación para realizar sus gestiones de servicio. Indudablemente, La Reforma Municipal persigue la rectificación de los señalamientos precedentes mediante la promoción de mejoras administrativas y financieras articuladas a incrementos sobre la autonomía municipal; condición que permite acrecentar y proteger los intereses de inversionistas establecidos además de estimular la atracción de nuevos capitales. Para propósitos de análisis podemos disgregar La Reforma en dos grandes áreas:

Sur. El PNB Per Cápita de Puerto Rico es mayor que el de Chile, Colombia, Perú y Ecuador en conjunto y más del doble de Uruguay (Fuente: Población y PNB Per Cápita, Atlas del Banco Mundial, 1990).

⁷³ La medida representa una elegante forma de consolidar y rectificar diferencias internas entre el Gobernador y los alcaldes, elevando la posición de éstos y respondiendo a sus reclamos fiscales en momentos en que algunos municipios pueden ser catalogados como financieramente insolventes. No cabe duda que esta singular situación favorece la figura del Gobernador posicionándole en el caso de suscitarse primarias internas o externas para la selección del candidato a la gobernación en noviembre de 1992.

Reforma Administrativa y Reforma Fiscal. En términos generales La Reforma Administrativa plantea delegar sistemática y gradualmente facultades, deberes y responsabilidades de las agencias estatales a los gobiernos municipales mediante convenios concertados entre el Municipio y el Gobernador.

Por otro lado, es relevante la significativa participación que la medida adjudica al Municipio para devenir en artífice y gestor de su planificación y desarrollo urbano, transfiriendo a éstos la facultad de ordenar su territorio por medio de planes territoriales, planes de ensanches y planes de área.

Consideremos la naturaleza y alcance de los instrumentos acotados. El Plan Territorial, es una herramienta de ordenación integral y estratégica para la totalidad del territorio municipal y abarca, al menos, un municipio. El Plan, define los elementos fundamentales de dicha ordenación y establece la programación para su desarrollo y ejecución, así como límites de temporalidad.

Una de sus funciones medulares reside en delimitar la totalidad del suelo municipal utilizando tres (3) categorías básicas: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable. El Plan Territorial se desarrolla a través de tres (3) conjuntos de documentos, a saber:

- *El Memorial General*

Este documento delinea (mediante técnicas inventariales) un diagnóstico social, económico y físico del municipio, que incluye los siguientes planos específicos: infraestructura, uso de terrenos urbanos, uso y características de los terrenos no urbanos, demarcación de áreas urbanas, no urbanas y potencialmente urbanizables.

- *El Programa de Acción*
Se trata de un trabajo analítico que esboza un perfil económico-financiero y programático de los proyectos ponderados por la administración municipal. En adición se incorporan planos conceptuales o esquemáticos para los siguientes aspectos: infraestructura, plan vial y localización de nuevos usos comunales.
- *La Reglamentación Urbanística*
Este documento clasifica el territorio municipal en suelo urbano, suelo urbanizable programado y no programado y suelo no urbanizable⁷⁴. Contiene reglas urbanísticas y otras determinaciones de ordenación física, con señalamientos de uso, nivel de intensidad y características de las estructuras y espacios públicos.

El Plan de Ensanche, tiene por objetivo establecer directrices específicas para el suelo urbanizable y se realiza a tenor con las disposiciones y lineamientos del Plan Territorial. Este instrumento, es conformado por un plano esquemático que contiene un conjunto de normas y procedimientos operacionales. Se incorpora al texto una evaluación económica en torno al prospectivo costo implantativo de dotaciones y equipamientos, así como el o los planes de financiamiento y recursos a canalizar para la consecución de las acciones propuestas.

El Plan de Area, puede desarrollarse para ordenar los usos del suelo o de las edificaciones y espacios públicos que requieran y merezcan atención especial. A

⁷⁴ La categoría de suelo urbanizable programado se utiliza para aludir al suelo que puede ser urbanizado a tenor con el Plan Territorial en un período previsible de cuatro (4) años, luego de la implantación del Plan. El suelo urbanizable no programado es constituido por las áreas potenciales para esta actividad en un período previsible de cuatro (4) a ocho (8) años, luego de la implantación del Plan. Los suelos no urbanizables se establecen como medida de control territorial.

tenor con las necesidades constatables, la administración municipal está facultada para utilizar este mecanismo en la resolución de sus especificidades situacionales. Dentro del vasto universo de aplicaciones instrumentales se acota, a modo de ejemplo, la gestación de planes destinados a incidir sobre áreas urbanas de especial valor arquitectónico o bien planes cuya finalidad centra en salvaguardar los recursos naturales.

Bajo la pasada legislación los municipios no controlaban sus principales fuentes de Ingresos. Salvo las patentes municipales y otros recursos misceláneos, los ingresos captados provenían exclusivamente del gobierno central y las transferencias de fondos federales. La Reforma Fiscal transfiere al Municipio los ingresos provenientes de la contribución sobre la propiedad mueble e inmueble que al presente recibe el Fondo General del Gobierno Central. En adición, flexibiliza y amplía las facultades de los municipios relativos a la contribución sobre la propiedad y acrecienta los márgenes máximos para el cobro de patentes (permisos).

En su conjunto, las medidas ponderadas persiguen incidir activamente sobre la eficiencia operacional de los municipios incrementando su crecimiento socio-económico y estabilidad fiscal. No obstante, aunque loable y en consonancia con las dinámicas administrativas prevalecientes en Norteamérica, la Reforma Municipal plantea serias limitaciones implantativas. Geo-políticamente el país está conformado por 78 municipios altamente integrados por prácticas económicas y políticamente fragmentados. Sus alcaldes, salvo por honrosas excepciones, carecen de una profunda formación administrativa y gerencial, agravada por posturas estatistas propiciadas por un sistema que no fomenta la renovación de sus primordiales bloques internos de poder. El nuevo discurso de Estado plantea implícitamente un rediseño superestructural del aparato político-administrativo, donde los principios de

eficiencia y efectividad inmanentes a la teoría general de sistemas revisten mayor jerarquía que los tradicionales lineamientos político-partidistas. En realidad ambos niveles dimensionales deberán conciliarse para la consecución de los objetivos y finalidades del discurso, el éxito ulterior del mismo reside plegado al concepto de voluntad política. Por otro lado, sobre un gran número de células municipales se evidencian gradientes poblacionales negativos, con agudas limitaciones geográficas e infraestructurales y serias restricciones económicas. Municipios que tal vez nunca logren adecuarse a las nuevas disposiciones establecidas por sus históricos rezagos estructurales⁷⁵.

Finalmente, llama la atención el procedimiento para dilucidar impases entre municipios y organismos centrales. Por ejemplo, los municipios se encuentran facultados para realizar de manera autónoma sus ejercicios de planificación territorial. En el caso de que un municipio no cuente con los recursos técnicos y desee confeccionar un plan territorial puede convenir con la Junta de Planificación de Puerto Rico la producción del mismo. La Junta de Planificación de Puerto Rico opera como el organismo normativo en materia de planificación global para el país y los municipios vienen obligados a adecuar sus planes suscribiendo todo lineamiento conceptual u operacional a los establecidos por el Plan de Uso del Terreno-Región Metropolitana de San Juan. Los municipios presentan sus planes a la Junta de Planificación de Puerto Rico, para revisión y endoso de suscitarse un impasé entre la Junta de Planificación de Puerto Rico y el Municipio postulante el mismo deberá ser presentado a la consideración del Gobernador y éste resolverá. Ininteligiblemente

⁷⁵ La Directora de la Oficina para el Desarrollo Autónomo de los Municipios (ODAM), Carole Acosta, admitió que existen municipios que nunca podrán ser "autosuficientes" mediante la reforma municipal por razón de su área geográfica y capacidad para recaudar recursos económicos. Estos municipios seguirán dependiendo del subsidio municipal y del 25% del Ingreso de la Lotería Electrónica, que contempla la reforma (García, El Nuevo Día, lunes, 1 de julio de 1991).

una situación técnica recibe un tratamiento político, perpetuando las contradicciones entre las esferas de lo abstracto y lo concreto.

En conclusión y trascendiendo el complejo ámbito de las especificidades mencionadas, la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se inscribe (tal vez sin completa conciencia de ello) en el proyecto de construir una nueva lectura y tratamiento de los fenómenos socio-económicos y físico-espaciales. En esta ocasión basada en una doble experiencia: la históricamente acumulada erigida sobre un explícito modelo de coerción estructural, montado sobre una interpretación reductivista y determinista de la sociedad vis-a-vis la de una sociedad en tránsito, sometida a la prueba de grandes transformaciones superestructurales en la que predomina el movimiento y la incertidumbre. Para la planificación urbano-regional esta condición plantea un novedoso horizonte de posibilidades técnicas y políticas inimaginadas en el pasado.

Síntesis de la Sección

Marco Legal y Acciones

A diferencia de las experiencias constatables en los ámbitos legales de otros países⁷⁶ Puerto Rico en realidad no cuenta con ninguna ley o decreto que eleve el ejercicio de planificar o las prácticas de urbanismo a rango constitucional. Las principales leyes son aquellas que crean las agencias gubernamentales encargadas de funciones reglamentativas y ordenación de usos de terreno. Entre las leyes de mayor control sobre los procesos urbanísticos se encuentra la **Ley Orgánica de la Junta de Planificación de 1975**, que crea la Junta de Planificación de Puerto Rico, principal agencia gubernamental en asuntos de ordenación del territorio y urbanismo.

La **Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, Ley Número 75 de junio de 1975**, enmendada y firmada en junio de 1977, dispone que la Junta de Planificación prepare y adopte planes de uso de terreno. Por otro lado sostiene que los planes deberán estar en consonancia con las políticas y estrategias de desarrollo para Puerto Rico contenidas en el **Plan de Desarrollo Integral** (no tratado en la sección). Este Plan esboza los principales lineamientos sustantivos para la orientación de los organismos gubernamentales en materia de planes, programas y proyectos. La planificación como actividad formal e institucional del Gobierno de Puerto Rico surge con toda propiedad durante la década de 1940, cuando se crea por disposición de la **Ley Número 213 del 12 de Mayo de 1942** la Junta de Planificación de Puerto Rico. La **Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, Ley Número 75 de junio de 1975**, según enmendada y firmada en junio de 1977, en realidad suprime la limitada capacidad de gestión que una vez le fuera

⁷⁶ Alemania, Canadá (Alberta), España, Estados Unidos (Florida y Hawaii), Francia, Holanda, México y el Reino Unido, representan algunos países que poseen claros marcos legales para la regulación de las prácticas de urbanismo, planificación y ordenación territorial.

adjudicada, al sustraer de ésta todas las funciones tocantes a la otorgación y regulación de permisos, creando paralelamente la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE).

A tenor con la Ley de Planificación de 1942, la Junta de Planificación de Puerto Rico debe preparar anualmente un plan económico. Este plan delinea el perfil de las mejoras permanentes y los gastos corrientes del gobierno. El primer plan económico se presentó a la Legislatura de Puerto Rico en marzo de 1944. En su origen, este tipo de programación financiera constituyó un valioso instrumento operacional para la orientación del gasto y la inversión pública. Posteriormente el instrumento comienza a perder valía funcional al devenir en una fútil compilación de programas económicos precedentes. Eventualmente el concepto se refuncionaliza tomando la forma de un **Programa de Inversiones a Cuatro Años** (por sus siglas PICA).

En el año 1956 se presenta el **Plan Regional del Area Metropolitana de San Juan (Plan Eduardo Barañano)**. Este fue el primer Plan Regional preparado por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, como guía integral de planificación con la finalidad de imprimir racionalidad y dirección al Area Metropolitana de San Juan. Sus lineamientos, aunque de carácter globales y normativos, pueden calificarse como esencialmente prácticos. El Estado, presenta este Plan comprensivo como un instrumento político que contiene respuestas técnicas y funcionales al conjunto de necesidades físico-espaciales de su población y al mismo tiempo se proyecta como desafío a sus propias potencialidades y capacidades político-administrativas. Dentro del marco general de sus metas se destacan las siguientes: corregir el crecimiento avasallante de la masa urbana emplazada en el Area Metropolitana de San Juan, propiciar una ocupación y distribución poblacional más balanceada, estimular la

preservación de los recursos naturales y sus valores escénicos, generar un funcional sistema de transportación, coordinado e integrado entre sus partes.

En el año 1977 la Junta de Planificación de Puerto Rico implanta un nuevo **Plan de Usos de Terreno para el Area Metropolitana de San Juan**. Los objetivos y políticas públicas promulgados por el documento, tienen la finalidad de iniciar un proceso de cambio cualitativo y cuantitativo sobre los patrones de ocupación y usos del suelo observados a partir de la década de 1950. Este trabajo, representa un replanteamiento conceptual de los supuestos macro-ordenadores y morfológico-estructurales esbozados por, el para entonces desfasado, Plan Regional del Area Metropolitana de San Juan 1956 (Plan Barañano). Ciertamente, se persigue actualizar el sistema de instrumentos y políticas públicas existentes, en un esfuerzo por coordinar las dinámicas y tendencias de ocupación espacial. Es menester denotar que el Plan de Usos de Terreno de 1977 no puede ser gestado en consonancia con las disposiciones políticas y estratégicas establecidas por el Plan de Desarrollo Integral toda vez que éste no es creado hasta el año 1979, dos años más tarde.

En el año 1982 la Junta de Planificación de Puerto Rico presenta el **Plan de Usos del Terreno-Región Metropolitana de San Juan**, que sustituye al Plan de Usos de Terreno 1977. El Plan 1982, representa un incuestionable esfuerzo de Estado por superar las intrínsecas limitaciones instrumentales de los planes precedentes. Invariablemente se acuña para la confección paradigmática del documento un modelo de normatividad general, en esta ocasión, despojado de las especificidades atinentes a predios particulares, con la finalidad de flexibilizar sus recomendaciones e imprimir continuidad a las implantaciones. Un poco, en este aspecto técnico reproduce las imprecisiones del Plan Regional del Area Metropolitana de San Juan

1956. Por otro lado el nuevo Plan redefine la Región Metropolitana, ampliando de 9 a 12 las células municipales que le configuran.

Cinco (5) principios básicos orientan el Plan y determinan el curso direccional de acción para cada zona ponderada. Los principios operan como conductores de política pública y en realidad responden en términos sustantivos, a los principales lineamientos esbozados por el Plan de Usos de Terrenos 1977, a saber: 1) Densificación selectiva, mediante usos intensivos de terrenos en puntos o lugares estratégicos. 2) Mezcla y diversificación de usos de terrenos selectivos, que permitan actividades compatibles. 3) Programación y construcción de la infraestructura en dirección a las zonas que se deseen estimular. 4) Desarrollos y usos de terrenos armónicos con las políticas públicas de conservación ambiental. 5) Desarrollo físico de los terrenos en sutil consonancia con las políticas de conservación energéticas.

Uno de los eventos más significativos en la historia de la planificación del país adviene con la propuesta y final aprobación, en el año 1991, de la **Ley de Reforma Municipal**, conocida como **Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico**. Esta Ley deroga la Ley Número 146 del 18 de junio de 1980, según enmendada, conocida como Ley Orgánica de los Municipios.

La Reforma Municipal puede definirse como producto de la conjunción entre varias leyes encaminadas a garantizar a los municipios una participación adecuada y efectiva en la vida cotidiana de sus habitantes, dotándoles de nuevos poderes y responsabilidades, así como de mecanismos financieros para la ejecución de las atribuciones delegadas. De este modo, la Reforma se orienta a elevar la calidad del servicio que la ciudadanía recibe por las autoridades gubernamentales y a

democratizar los procesos decisionales, ubicando las facultades y deberes sobre asuntos que atañen a la comunidad en su justo nivel y dimensión política.

Instrumentos de Ordenación Territorial y su Jerarquía

- | | |
|------------------------|---|
| Nivel Nacional | <ul style="list-style-type: none">• Plan de Desarrollo Integral• Programa de Inversiones a Cuatro Años• Plan de Usos de Terrenos 1956, 1977, 1982 |
| Nivel Regional | <ul style="list-style-type: none">• Plan de Usos de Terrenos 1956, 1977, 1982 |
| Nivel Municipal | <ul style="list-style-type: none">• Plan de Usos de Terrenos 1956, 1977, 1982• Planes Territoriales• Planes de Ensanches• Planes de Area |

Conclusiones

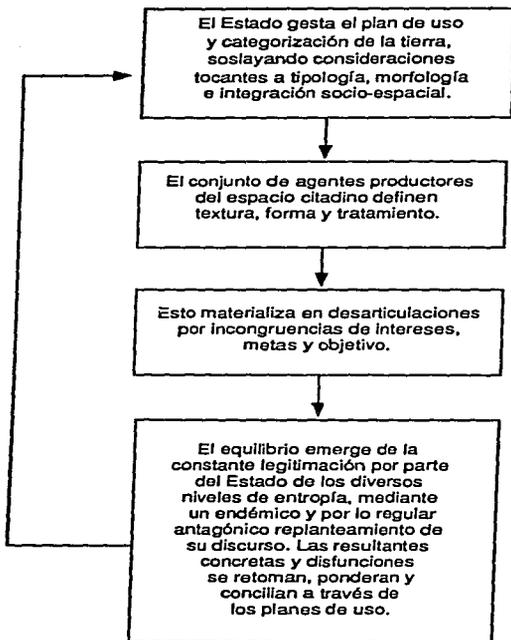
Nivel Nacional

1. Las prácticas e instrumentos de planificación evaluados evidencian una inquestionable preocupación del Estado por incidir funcionalmente sobre las tendencias y procesos de expansión suscitados por los asentamientos humanos. No obstante, plegada a esta afirmación subyace el germen de las incomprensibilidades. El paradigma de abstracta normatividad física, indistintamente de las especificidades gradativas incorporadas por los planes, resultan en términos generales no sólo disfuncionales sino incompatibles con las dinámicas e intereses del mercado. Por ejemplo, todos los planes ponderados para la Región Metropolitana de San Juan adolecen de un profundo fragmentalismo estructural, aunado a una desfasada visión ortodoxa de lo real. De forma ininterrumpida se promulgan discursos cuyas orientaciones generales centran en el subterfugio de lo físico como panacea a las serias incorrespondencias y desigualdades ciudadanas, emergentes de las complejas macro y micro dinámicas socio-económicas⁷⁷. Los planes, en su conjunto, se inscriben bajo la lógica de imprimir corrección a situaciones calificadas como problemáticas mas que en el ámbito de la planificación como instrumento integral de rediseño racional del futuro (ver ilustración 5.6). La tendencia a reducir situaciones multifactoriales propicia lo que definimos como una irreflexiva propensión al simplismo en la gestación de variedad, disgreguemos esta observación; la conocida Ley de Ashby⁷⁸, sostiene que el sistema de planificación debe ser capaz de generar

⁷⁷ La planificación se ha entendido tradicionalmente como el producto o resultante del ejercicio de planificar. Vista como objeto, era una mera articulación de instrumentos y procesos intervencivos, carente de reflexión respecto de sí (sujeto), sino, la aplicación de ésta a situaciones que demandan modificaciones provenientes del entorno físico. Su primordial ámbito de intervención endémicamente ha centrado en los aspectos urbanos, tales como problemas de ordenación, salubridad y esteticismos. Podría inferirse a manera de síntesis, que el plan era y en cierta medida aun continúa siendo en la praxis cotidiana la planificación.

⁷⁸ Stafford, Beer. 1975 Platform for Change, página 110 y 111.

**Síntesis de las Dinámicas de Ordenación
Expuestas por los Planes Generales
Ilustración 5.6**



tanta variedad-control como la situación planificada es capaz de proliferar variedad fuera de control. En este sentido no existe una situación problema, sino una multiplicidad de problemas que plantean el requerimiento de un conglomerado de opciones y alternativas, por ende, sólo la variedad puede esgrimir contra sí misma.

2. Las políticas orientadas a fomentar la descentralización industrial, a partir de la década de 1970, con el objetivo de superar las diferenciaciones inter-regionales resultan parcialmente atinadas. Ciertamente, a través del Programa de Fomento Industrial se crean polígonos industriales en prácticamente la totalidad de la Isla. No obstante, la Región Metropolitana de San Juan ha prevalecido, por su rango de primacía, como polo primario de desarrollo⁷⁹. Resulta plausible argüir que las transferencias de fondos federales, provenientes de los Estados Unidos de Norte América, operan como paliativo sobre los impactos negativos suscitados por desequilibrios regionales no subsanados. Es menester denotar que las aglomeraciones productivas y reproductivas responden a economías de escala, a economías externas, a la preferencia por mayor variedad de bienes y servicios. Al menos ese era el caso en un pasado estadio, el de la ciudad industrial. Ahora lo que parece estar ocurriendo es un paulatino tránsito hacia la desaglomeración, con la complejidad de limitadas opciones dispersivas por condiciones naturales de espacio geográfico. Por otro lado, la tecnología modifica vertiginosamente las bases tradicionales de la ciudad. Al presente se acrecienta el número de personas que laboran desde sus hogares, los ordenadores, el modem, el fax y la video-comunicación factibilizan el acceso o intercambio de data e información acrisolada. Indudablemente transitamos de la ciudad pre-industrial, a la ciudad-industrial y en

⁷⁹ Puerto Rico tiene que concebirse como una gran ciudad, se trata de un sistema espacial altamente integrado e interdependiente por sus dinámicas socio-económicas que se emplazan y desarrollan sobre un territorio de reducidas dimensiones geográficas. Las políticas descentralizadoras en ausencia de un meridiano esquema ordenador conducen al fragmentalismo, particularmente por sus características de integración y apertura.

esta instancia al nuevo discurso de ciudad como centro de conocimiento e informática. Cada estadio conlleva requerimientos diferenciales en cuanto a organización espacial, infraestructura, diseño y planificación.

3. El modelo de crecimiento urbano registrado a partir de la década de 1950 ha consumido mucho mas terreno que el utilizado para ese propósito en los pasados 460 años de historia escrita. Resulta irrefutable que la expansión del entramado espacial se genera en ausencia de objetivos claros y racionales, ajeno a todo respeto por las ciudades construídas al igual que al bloque de elementos socio-culturales y tradicionales que le constituyen.

Nivel Regional

4. La Región Metropolitana de San Juan se caracteriza por una abundante cantidad de espacios impersonales, muchas veces ininteligibles, que marginan, corroen y desvirtuan la integridad del ser humano mediante la masiva parcelación de la escena ciudadina. En la desenfrenada carrera por la expansión, desarrollo y crecimiento urbano (que supone producción y reproducción económica) el ciudadano queda privado de la inmesurable aventura de moldear su conducta, sentido de equilibrio comunal y comprensión de su auténtica naturaleza multidimensional. Avasallado por un contínuo despliegue de calles, puentes y edificios carentes de armonía e integración; inmerso en urbanizaciones que le aislan por cuanto no se interconectan armónicamente. El resultado es la enajenación que conduce a toda forma de insensibilidad social; ciudades estructuralmente incomprensibles y físicamente monótonas donde se fracciona, determina y dimensiona la existencia de sus habitantes. ¿Cuántas veces hemos dicho o escuchado decir que la fragmentación o distribución de usos en ciudades representa una necesidad Incuestionable y que la consecusión de una totalidad articulada pertenece tan solo al campo de las utopías?

Esta percepción ha redundado en una impropia conformación estructural de la ciudad, donde el sentido de integralidad funcional ha sido extraviado. La notable propensión a la ocupación desarticulada y fragmentada del espacio supone el uso de modelos de diseño arbóreo, que interpretan la ciudad como una colección de elementos aislados por usos específicos cuyo único vínculo o conexión se alcanza mediante el viario. Las ciudades adquieren de este modo un patrón fisonómico similar al de los árboles, con múltiples vías de rodaje que le asemejan a troncos y ramas mediante los cuales se accesan los diversos espacios de trabajo, vivienda, recreación o comercio. Cuando pensamos en términos de árboles, alteramos la humanidad y riqueza de una ciudad viva por una simplicidad conceptual que sólo beneficia a diseñadores, planificadores, administradores y promotores. Cada vez que se destruye un trozo de ciudad y se reemplaza el semiretículo pre-existente por un entramado arbóreo, la ciudad inexorablemente se acerca a la disociación⁸⁰. La estructura social

⁸⁰ El entramado arbóreo trastoca la totalidad de lo urbano, el espacio a partir de este paradigma es desgregado y monofuncionalizado. Su génesis aflora con el desarrollo del tranvía, la electrificación y posteriormente el ferrocarril, el cual comenzó a ser utilizado a fines del Siglo 19. Estos avances delinean los caminos facilitadores de la dispersión suburbana a partir de los pretéritos cascos residenciales. Diacronicamente los criterios con los que la arquitectura y los urbanistas trataron los problemas físico-espaciales del Siglo 20 derivan de las reflexiones y lineamientos conceptuales del Congreso Internacional de Arquitectura (1929-1933). Este grupo influyó ampliamente el panorama urbano-arquitectónico, en particular a partir del año 1945. Sus postulados medulares se promulgan en el año 1933 a través de un documento titulado *La Carta de Atenas*. Mediante este tratado se propone el desagregar la ciudad en cuatro macro-espacios a saber: vivienda, trabajo, ocio y transporte. Los resultados de estos planteamientos cristalizaron en el diseño de nuestro sistema de control de usos de suelo, al igual que de los tipos edificatorios y los sistemas básicos de ordenación de la edificación.

Crítica a la Zonificación

Amós Rapapor (1968), Thomas Schumacher (1979), Rob y León Krier (1979, 1984) al igual que Christopher Alexander (1977), son tan solo algunos de los múltiples urbanistas que han planteado serias reservas respecto de este modelo conformativo de ocupación. En términos conceptuales este estructuralismo apologetiza la departamentalización de usos al categorizar y densificar el espacio diferencialmente. Dicha desagregación trunca múltiples posibilidades racionales de intercambios económicos e interacciones sociales. Las auténticas ciudades no eran estructuras divididas y seriamente zonificadas, configuradas mediante asunciones arbóreas. Estas, eran urbes altamente funcionales las cuales reflejaban un profundo pensamiento al igual que un elevado grado de sustantividad morfológica. Sus espacios interconectos, exhibían alta polifuncionalidad en sus esferas conformativas, negocios, vivienda, producción, circulación. Elementos preponderantes en la fisonomía de una ciudad concurrían sobre un delineado y preciso espacio de gestión. Como respuesta latente a este cuadro situacional emerge a fines de la década de 1960 un movimiento arquitectónico tendiente a capturar, replantear y atemperar los antiguos patrones urbanos. Este ha sido popularmente denominado como post-modernismo y se orienta al desarrollo de escenarios polifuncionales, al igual que al uso intenso de los

y urbana resulta disfuncional -como totalidad concreta- al ser desarrollada sobre un esquema de entramados arbóreos. Esta práctica genera una profunda pérdida de pertenencia comunitaria y sentido de territorialidad, que redundan en el descontrol de los comportamientos colectivos.

En síntesis, la planificación en Puerto Rico adolece de un craso fragmentalismo conceptual denotable en su ineficaz interés por la gestación de regulaciones preponderantemente físico-espaciales. Las concretas irreflexiones tocantes a factores sociales, económicos y culturales aunado a disfunciones técnicas le conducen inexorablemente a la emisión de recomendaciones abstractas, carentes de una lectura global, dinámica e integral de lo real. Por otro lado, el Estado en términos generales, exhibe un histórico desdén por la resolución de gravosas deficiencias conceptuales y operacionales inherentes a planes libro axiológicamente divergentes con las prácticas del mercado. Su papel como ente catalítico y promotor de cambio sobre patrones expansivos poco atinados y perjudiciales al contexto geográfico de la Isla es cuestionable. Ciertamente, el Estado ha operado tradicionalmente como un contenedor del estatus-quo, conciliando intereses y contradicciones mediante el uso de discursos y políticas remediales. De este modo el sistema, como totalidad logra equilibrar sus antitetismos, aliviando toda suerte de insuficiencias mediante la ilusión de planes de usos de terreno que lejos de incidir como instrumentos direccionales son en términos sustantivos el producto implícito de las acciones y presiones del sector privado de la economía.

recursos infraestructurales centrado sobre la restauración o reciclaje del tejido urbano, por sobre el expansionismo suburbano anti-racional y totalmente desarraigado de un principio comprensivo racional de lo societal.

Sexta Sección

Análisis Comparativo de las Experiencias e Instrumentos de Planificación Considerados para México y Puerto Rico

"Una ciudad tiene el mismo derecho que un paciente a ser considerada individualmente y recibir personal atención, más bien que un consejo abstracto. Un buen plan es aquel que ayudará a la región en su lucha por ser ella misma o lo que en tiempos antiguos se llamó el 'Genio del Lugar'."
Thomas Sharp (Exeter Phoenix)

La planificación es el opuesto de la improvisación, es el cálculo previo, normativo que precede y preside la acción. Este cálculo tiene ciertas relaciones con el acto de predecir, pero nuevamente debemos puntualizar que los procesos de planificación plantean la análisis de la escueta predicción. Esta conceptualización instrumental respecto a la disciplina rebasa implícita o explícitamente los escenarios socio-políticos tratados en las secciones precedentes, ostentando universal aceptación. Sin embargo grandes interrogantes funcionales y operacionales afloran de este razonamiento, en particular aquellas que cuestionan su adopción en el ámbito de países subdesarrollados. A continuación generamos una comparación centrada en los instrumentos, objetivos y experiencias de planificación documentadas para los países bajo estudio. Deseamos advertir que el acercamiento deductivo, acuñado para la conformación de este ejercicio, permite salvar las marcadas diferencias existentes entre escenarios cuya evolución económica, dimensiones espaciales y especificidades cuantitativas y cualitativas plantean serias restricciones comparativas. Demostramos cómo existen tendencias y comportamientos específicos comunes a distintas realidades, cómo la historia si bien no se repite como totalidad en múltiples ocasiones se duplica recomponiendo partes similares en una totalidad distinta.

Hallazgos

Cuadro 6.0

Las congruencias instrumentales y jerárquicas para ambos escenarios resultan significativas. Se constata una estructura gubernamental a nivel nacional, gestora de planes generales. Por otro lado, transferencias de competencias a las células municipales para el desarrollo autónomo de sus procesos de planificación. Las mayores divergencias centran en factores dimensionales, el sistema de administración gubernamental para el caso de los Estados Unidos Mexicanos, se desarrolla en tres (3) niveles: Federal, Estatal y Municipal; diferenciando del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, cuya administración se efectúa en función de dos (2) niveles: Estatal y Municipal. Esta situación explica la imparidad, en tanto no aplicabilidad, de instrumentos ordenativos a nivel Estatal y/o de Estado de Excepción para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Cuadro 6.1

El examen de objetivos generales para ambos países posee una magnitud de convergencia aún más amplia tanto a nivel nacional como regional (la Ciudad de México, es categorizada para efectos comparativos como Estado de Excepción). A nivel nacional las autoridades gubernamentales se pronuncian en favor de una mejor distribución de las actividades socio-económicas al igual que espacio-demográficas en aras de significativos incrementos sobre la calidad de vida. La consecución de este objetivo incidirá aunado a otras iniciativas- sobre el medio ambiente propiciando su paulatina recuperación. A nivel regional o de Estado de Excepción, es preponderante el interés por frenar las expansiones físico-espaciales de los entramados ciudadanos. Para el caso del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se plantean mezclas selectivas (polifuncionalidad espacial) y re-ordenaciones infraestructurales. Por su parte los Estados Unidos Mexicanos, adoptan la estrategia

descentralista en un intento por contener las intensas migraciones inter e intra-regionales que propician anárquicas expansiones periféricas y complejas presiones sobre las redes metropolitanas existentes.

Cuadro 6.2

Ostensiblemente congruentes resultan las experiencias e incluso los patrones evolutivos para ambos escenarios. En términos sustantivos las mayores diferencias residen en la esfera legislativa, toda vez que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, no posee leyes que eleven a rango constitucional las prácticas urbanísticas o los procesos de planificación. No obstante, las singularidades -en tanto recomposición de hechos condicionantes sobre realidades socio-políticas disonantes- resultan extraordinarias. Podemos argüir como los modelos de planificación acuñados por los países bajo estudio, en adición a sus respectivas posiciones estructurales dentro del sistema capitalista mundial y articulados a interpretaciones de control político-administrativo y tomas decisionales centralizadas (desfasadas conceptualmente respecto a los intereses globales del mercado y las acciones particulares del sector privado de la economía) factibilizan (en adición a otras variables) la constelación de resultantes económicas, físico-espaciales y ambientales acotadas. Una reflexión general del cuadro ubica los principales avances en la esfera legislativa. Se estila un devenir funcional (incipiente en el caso del Estado Libre Asociado de Puerto Rico e inconcluso para los Estados Unidos Mexicanos) en dirección del municipio respecto a sus actividades administrativas y facultades sobre diversas prácticas de planificación del desarrollo urbano-regional. Por otro lado, diversos instrumentos de ley para el tratamiento de actividades urbanísticas (en el caso de la Ciudad de México la zonificación pormenorizada de sus entramados a partir de la década de 1980). Múltiples correspondencias se establecen para todos los criterios de análisis,

destacándose las utopías inscritas en ambos casos en el ámbito de las acciones propuestas para el control y desarrollo físico-espacial de ciudades.

Cuadro 6.0

Resumen de Instrumentos de Ordenación Territorial y sus Jerarquías

Estados Unidos Mexicanos

Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Nivel Nacional	Constitución Política de los Estados Unidos de México	Plan de Desarrollo Integral 1979
	Ley General de Asentamientos Humanos	Programa de Inversiones a Cuatro Años
	Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978	Plan de Uso de Terreno 1956-1976
	Plan Global de Desarrollo 1980-1982	Plan de Uso de Terreno 1977-1982
	Plan Nacional de Desarrollo 1980	Plan de Uso de Terreno 1982 al Presente
	Plan Nacional de Desarrollo 1983 y 1989	

Nivel Estatal	Planes de los Estados Federados
----------------------	---------------------------------

Nivel de Distrito Federal o Capital	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
	Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Planes Parciales

Nivel Municipal	Planes de Ordenación Municipal	Plan de Uso de Terreno 1956-1977-1982
		Planes de Ordenación Municipal

Cuadro 6.1

Consolidado de Objetivos Generales A tener Con los Planes Promulgados por País y Nivel

**Estados Unidos Mexicanos
Nivel Nacional**

1. Racionalizar la distribución, en el territorio nacional, de las actividades económicas y poblacionales, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país.
2. Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros poblacionales.
3. Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamientos.
4. Mejorar y preservar el medioambiente de los asentamientos humanos.
5. Implantar la reforma municipal.

**Nivel de Distrito Federal
Ciudad de México**

1. Inscribir su planificación dentro del desarrollo regional y nacional, en función de la importancia que tiene la Ciudad de México en todo el territorio nacional.
2. Controlar y racionalizar su crecimiento acorde con la estrategia nacional.
3. Restringir, en base a criterios de racionalidad y eficiencia, la ubicación de actividades económicas que provoquen un crecimiento desordenado.
4. Controlar el uso del suelo para evitar su especulación, fomentar la reedificación y aprovechar totalmente la infraestructura.
5. Desconcentrar la industria pesada, por sus impactos negativos en términos de contaminación y en la utilización de grandes cantidades de agua.
6. Otorgar prioridad al transporte colectivo, desalentando el uso individual de vehículos.
7. Promover programas de dotación de vivienda para los grupos sociales marginados.

**Estado Libre Asociado de Puerto Rico
Nivel Nacional**

1. Promover el desarrollo del país utilizando juiciosamente y en el momento adecuado todo el potencial de la tierra, los recursos naturales y la cultura.
2. Propiciar una distribución apropiada y justa de los beneficios del desarrollo en y entre las áreas urbanizadas y los demás sectores geográficos del país.
3. Crear y mantener las condiciones bajo las cuales el hombre y la naturaleza puedan existir en armonía productiva, con el fin de alcanzar el más amplio disfrute de los usos y beneficios del medio ambiente sin degradarlo.
4. Orientar la planificación en dirección de una participación más amplia y efectiva de los sectores poblacionales que conforman el país.

Nivel Regional

Región Metropolitana de San Juan

1. Corregir el crecimiento avasallante de la masa urbana emplazada en el Área Metropolitana de San Juan, reorganizando de forma integral los usos urbanos, semi-urbanos y rurales, articulándolos armónicamente.
2. Propiciar una ocupación poblacional mas balanceada, racional y funcional, tratando con especial atención la prospectiva eliminación de franjas marginales.
3. Influenciar la programación de la infraestructura de modo que sirva de instrumento para el ordenamiento urbano.
4. Revitalizar sectores mediante la mezcla selectiva de usos y actividades.
5. Propiciar la disponibilidad de terrenos para el desarrollo.
6. Generar un funcional sistema de transportación, coordinado e integrado entre sus partes.
7. Influenciar el diseño de estructuras, la ubicación de centros de servicios, el desarrollo de la transportación colectiva y otras actividades medulares, a tono con una utilización económica y eficiente de la energía.

Cuadro 6.2

Consolidado de Experiencias y Evoluciones Derivados del Análisis de los Sistemas de Planificación para Ambos Países

Experiencia	Convergen	Divergen	Evoluciones Macro-Conceptuales				Observaciones
			Relevantes Avances	Relativos Avances	Limitados Avances	Utopía	
Legislación							
Se eleva a rango constitucional los ejercicios de planificación		x	x				Puerto Rico no posee leyes particulares
El Estado crea legislación para orientar y regular las actividades físico-espaciales	x		x				En Puerto Rico las leyes se orientan a crear agencias para estos fines
Se desarrollan leyes encaminadas a refuncionalizar los sistemas administrativos y operacionales de Estado por medio de Reformas Municipales	x		x				La Ley de Municipios Autónomos se firma en Puerto Rico en el año 1991, México plantea su Reforma Municipal en el año 1983.
Modelos de Planificación Para la Ordenación Físico-Espacial y Socio-Económica de Ciudades y Regiones							
Formal Comprensivo Racional (Acercamiento Normativo)	x				x		Utilizado para planes Globales
Incrementalista	x				x		Utilizado para planes parciales
Visión Neo-Positivista	x				x		
Metas y Objetivos Generales	x				x		Entendible por los paradigmas utilizados

Experiencia	Convergen	Divergen	Evoluciones Macro-Conceptuales				Observaciones
			Relevantes Avances	Relativos Avances	Limitados Avances	Utopía	
Polos de Desarrollo	x			x			
Descentralización	x			x			
Acciones Propuestas							
Control Sobre Asentamientos Humanos, Equilibrios y Reducción de inmigrantes	x					x	Deseamos denotar como las principales medidas de control espacial centran por lo regular sobre recomendaciones que soslayan las tendencias y lógicas del mercado.
Control de la Expansión de Tejidos Citadinos	x				x		
Control Sobre Movimientos Pendulares	x					x	
Políticas orientadas al desarrollo urbano-regional equilibrado	x			x			
Reducción de conurbaciones por vía de sistemas citadinos satélites, tipo constelación (Ciudades Medias)	x					x	
Resultantes Económicas							
Incongruencias entre las recomendaciones emitidas por los planes vis-a-vis las dinámicas del mercado	x					x	

Experiencia	Convergen	Divergen	Evoluciones Macro-Conceptuales			Utopia	Observaciones
			Relevantes Avances	Relativos Avances	Limitados Avances		
Distinciones entre agentes productores de la ciudad por ausencia de una definición concertada e intereses diferenciales respecto a la ciudad y sus relaciones intra e inter regionales	x				x		
Resultantes Politico Administrativas							
Incongruencias entre las promulgaciones y compromisos de campaña de las administraciones de turno vis-a-vis su plausible racional y funcional concreción	x				x		
Devenir politico-administrativo plantea discontinuidades sobre los programas y visión normativa de los procesos de planificación	x				x		
Resultantes Físico-Espaciales							
Patrón de expansión física fragmentad horizontal y a bajas densidades	x				x		En México es producto de asentamientos marginales
Morfología arbórea	x				x		
Morfología reticular	x				x		

Experiencia	Convergen	Divergen	Evoluciones Macro-Conceptuales			Utopía	Observaciones
			Relevantes Avances	Relativos Avances	Limitados Avances		
Monofuncionalidad espacial		x		x			En la Ciudad de México la zonificación inicia en 1980
Sistemas de transportación masiva integrado y funcional	x			x			Desarticulado en ambos países
Resultantes Ambientales							
Contaminación ambiental	x				x		En México agravada por el subdesarrollo
Manejo y disposición de desperdicios sólidos y tóxicos	x				x		

Séptima Sección

La Re-Conceptualización del Desarrollo Urbano-Regional

La estrategia política

"Para alcanzar el éxito deben seguirse tres estrategias:

Explotar siempre lo inevitable,

No ceder la iniciativa ante el enemigo o el contrario,

Nunca situarse entre un perro y una farola".

Charles De Gaulle

La estrategia militar

"Si soy capaz de determinar los planes del enemigo

mientras que al mismo tiempo oculto los míos,

entonces yo puedo concentrarme y él debe dividirse. Y

si yo me concentro mientras él se divide, yo puedo utilizar toda mi fuerza

para atacar una fracción de la suya".

Sun Tzu, Siglo 4 A.C.

La estrategia empresarial

"La evolución de la economía en la mayoría de los países desarrollados se

caracteriza por un bajo ritmo de crecimiento y por una competitividad global,

esto es un cambio dramático respecto a décadas anteriores.

El énfasis no está ya en el crecimiento

sino en la mejora de la competitividad".

Michael Porter, 1980

Los escenarios precedentes constituyen el sustrato sobre el cual se erigen los paisajes dialécticos conformativos de esta sección. De ninguna manera promulgamos el desarrollo de confusiones babélicas respecto a paradigmas o técnicas ortodoxas de planificación, mucho menos perseguimos un banal sincretismo teórico. Esta exposición se inscribirá en el ámbito de la Planificación Estratégica, toda vez que consideramos es el modelo idóneo para el tratamiento y revitalización de las economías urbano-regionales. Por otro lado, incorporamos a la discusión algunas recomendaciones reflexivas en torno al impacto del acrecentamiento de las economías municipales, eco-tecnología, expansiones citadinas y manejo de sistemas complejos. Finalmente delineamos una tesis teórico-explicativa de las figuras políticas y urbanas del municipio.

Síntesis Situacional

De manera general puede afirmarse que la evolución dinámica de las prácticas de planificación en los Estados Unidos Mexicanos y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico han implicado un intento por descentralizar poderes y competencias en dirección de las economías regionales, sin la incorporación de lógicas y razonamientos apropiados para canalizar esos esfuerzos dispersos hacia objetivos entendidos desde una óptica complejo-sistémica. De ahí la aparente contradicción de mejoras instrumentales para planificar que exhiben los organismos gubernamentales y las empresas privadas vis-a-vis los fehecentes deterioros en su capacidad para incidir sobre el sistema como totalidad funcional.

En parte, el problema es uno de naturaleza administrativo-organizacional y de dispersión del poder, que remite inevitablemente a los enfoques, instrumentos y paradigmas utilizados en las operaciones de planificación. Otro singular aspecto reside en los endémicos y acérrimos intentos por implantar y validar una visión de la realidad que resulta ser insostenible al presente. Sorprendentemente aún se planifica para sociedades concebidas como estructuras cuyos comportamientos resultan predecibles, sin incertidumbre, con esquemas y supuestos ideológicos ampliamente aceptados y dominantes; en fin, sociedades que responden invariablemente a preceptos newtonianos o cartesianos de simplicidad y modelabilidad.

Por el contrario, la sociedad contemporánea cada día refleja mayor proximidad a las condiciones que Forster le atribuye a los sistemas complejos: contraintuitividad, no linealidad, incertidumbre en los impactos, y resistencia al cambio. Por ende es previsible que el instrumental de planificación sea disfuncional con las condiciones que se estilan en la interioridad de los mosaicos sociales.

Nuestra Intención

Acufiando las consideraciones antecedentes se persigue esbozar un conjunto de recomendaciones teórico-reflexivas que permitan la emergencia de nuevas y variadas recomposiciones instrumentales. Por cuanto las prácticas de planificación adolecen el infranqueable devenir de los tiempos socio-económicos, político-ideológicos y culturales. Por ende, su refuncionalización debe ser materia de profunda atención toda vez las experiencias documentadas denotan serias limitaciones protagónicas. Sin mayores pretensiones que las expuestas, y haciendo uso de las experiencias e iniciativas para la revitalización de las estructuras municipales, partiremos de esta entidad administrativa, en virtud de su preponderancia operacional, para andamiar, modelar y matizar nuestra exégesis del cambio inscrita en una modernidad avasallada por la impredecibilidad.

El Arte de la Estrategia

La expresión "estrategia" encuentra su origen en el latín, *strategia* y éste del griego, en que remite a general o jefe. En su carácter sustantivo viene a significar, "el arte de dirigir operaciones o avanzadas militares". Hoy suele entenderse como **el arte para dirigir un asunto** indistintamente del ámbito a tratar. Debe señalarse, como su raíz etimológica enfila toda razonable interpretación práctica en dirección del tradicional "arte bélico", o lo que es igual, la capacidad organizacional que el (o los) contendientes posean para emprender campañas capaces de ganar alcanzando exitosamente los objetivos previamente delineados. En matemáticas se dice que constituye el conjunto de reglas propias para asegurar la resolución óptima de problemas inmanentes a un proceso regulable (Alegría, 1992). Por su poliaplicabilidad y pragmatismo el modelo resulta de extrema utilidad para la formulación de planes, programas y proyectos.

La Estrategia en su Dimensión Ciudadino-Municipal

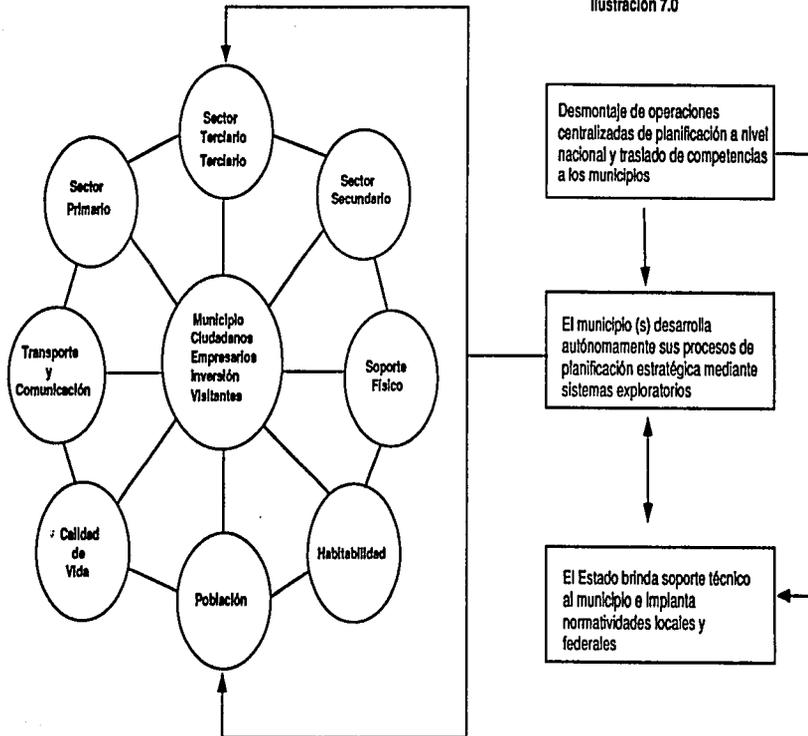
(Primera Recomendación)

El desarrollo urbano-regional de un país debe ser entendido e iniciado desde una de sus unidades político-gerenciales más importantes, la célula municipal. Por su proximidad a la ciudadanía y las funciones que le caracterizan ella resulta ser la piedra angular para el sano crecimiento socio-económico de las regiones (ver primera sección). Actualmente esta apreciación es ampliamente aceptada por los gobiernos, de manera implícita o explícita a escala internacional, y constatable a través de las diversas iniciativas de reformas autonómicas adoptadas por numerosos países. Frente a este novedoso mosaico inductivo-funcional, que supone plegado un sutil reconocimiento de erosión, e intento de refuncionalización socio-político por parte de las tradicionales figuras de Estado se erige la necesidad de adecuar los roles de la ciudad (ver ilustración 7.0). Proceso que no puede ni debe ser entendido desde las ortodoxas prácticas de planificación Incrementalistas o Formal Comprensivo Racionales. En su lugar recomendamos los enfoques metodológicos de Planificación Estratégica para la resolución flexible y dinámica de las realidades municipales, estatales y/o nacionales.

El plan estratégico conceptualizado, parte de la constatación de que el futuro de la ciudad no es un problema exclusivo de administración municipal en función de sus relaciones interactivas con el Estado, sino que trasciende estos ámbitos de gestión para incorporar a toda la población y a los agentes productores de lo físico, social y económico que actúan sobre ella.

La vida en la interioridad de la ciudad se define por sus niveles de actividad y el número de transacciones indistintamente de su naturaleza que se susciten en la misma. Los protagonistas y generadores de estas actividades, las empresas, poseen

**Planificación Ciudadano-Municipal
el Nuevo Inductivismo Funcional de Estado**
Ilustración 7.0



al presente gran movilidad en sus dinámicas de instalación. Sus inversiones se enfilan tendencialmente hacia espacios atractivos, que exhiban ventajas comparativas en todo tipo de factores: humanos, económicos, de recursos, de servicios, climatológicos o de mercado. Es decir, a tenor con los marcos de convivencia interactivos en que resulte competitiva la actividad respecto a otros escenarios territoriales y/o supraterritoriales (regionales, nacionales o transnacionales).

Planteada la ciudad como un producto prioritariamente competitivo, para las lógicas gerenciales y administrativas de las entidades municipales, y que a su vez debe ser soporte de cooperación regional, el objetivo a plantearse centra en cómo integrar intuiciones y análisis de situación para estructurar de manera planificada y participativa las líneas maestras a seguir en el proceso de adaptación a un futuro en transición: Internacionalización de las economías, tratados de libre comercio, cambios en los procesos productivos, defensa del medio ambiente, calidad de vida como elemento medular y equidad socio-económica (Ayuntamiento de Barcelona, 1992).

La administración pública subordinada a las necesidades de la ciudad, puede impulsar, coordinar e incluso actuar de forma dinámica, aportando a la resolución de las áreas temáticas más críticas de la cotidianidad ciudadana (servicios, infraestructura, normatividad y en algunos casos política industrial o promoción de empleo). Sin embargo, esta actuación nunca bastará para asegurar el proceso constante de reconversión de la ciudad; mucho menos para resolver, de manera eficiente, su futuro regional y prospectivo desarrollo económico y social.

Para ello es preciso elaborar un perfil estratégico que permita la sutil articulación de todos los actores involucrados. De suerte que logre ser concertada mas que una

definición de ciudad, una virtual cultura ciudadina, capaz de mediar como catalizador de acciones multidimensionales que permitan situarla en posición competitiva frente a la incertidumbre de la modernidad, e impriman incrementos en la actividad económica de la región.

El paradigma de planificación estratégica, constituye el marco referencial por excelencia para la estructuración de las iniciativas y actividades de los sectores públicos y privados de la economía. Actuando como articulador, el modelo permite definir los principales lineamientos a considerar para la concreción de los planes de actuación a ser generados por los agentes productores de lo urbano. De este modo, la adopción de una visión dinámica por parte de la administración pública (municipio), contribuye a difundir el tránsito del pensamiento Formal Comprensivo Racional al Estratégico como instrumento para la toma de decisiones (ver quinta sección). El razonamiento estratégico supera el defecto de la planificación urbana tradicional, que en periodos de crecimiento socio-económico adolece serios rezagos ubicándose por lo regular tras los acontecimientos, es decir de las decisiones reales que afectan los usos del suelo territorial, y en estadios de estancamiento queda reducida a una simple descripción de situaciones sin el señalamiento y adecuación de agentes productores. Desde esta perspectiva, la planificación estratégica sitúa objetivos comunes sobre el escenario a instituciones públicas al igual que al concurso de agentes económicos y sociales.

Voluntad y realidad se conjugan a través del paradigma. Voluntad, en tanto define objetivos hacia los que se quiere tender, y realismo toda vez que acrisola esos objetivos en función de la evolución del entorno, las previsiones, las voluntades de distintas administraciones públicas y de los actores privados. Es decir, un plan estatístico pondera estas previsiones y voluntades, e intenta concertarlas sobre la

base de un compromiso multisectorial. Por ende, si de alguna forma pueden definirse en la actualidad las políticas regionales y urbanas es a partir de los conceptos voluntad y compromiso. Este compromiso entre vocaciones, previsiones e intereses diferenciales de actores sociales y agentes productores de lo físico debe realizarse en el marco de la mayor claridad, suprimiendo de los diálogos todo tipo de reticencia.

Es vital, que se garanticen los equilibrios básicos entre preservación medio ambiental y dinámicas productivas, entre movilidad ciudadana o metropolitana y la salvaguarda de identidades locales que suponen insoslayable el respeto morfológico y la preservación patrimonial. Por otro lado, se advierte el requerimiento de atemperar los compromisos estratégicos matizándoles con una suerte de "sana flexibilidad" o permisibilidad al "libre juego de actores y agentes", la experiencia señala que en ausencia de este atenuante los planes suelen no cumplirse o simplemente se traicionan. Ciertamente, la estructura metodológica del paradigma estratégico posee un conjunto de singularidades respecto a otros modelos que le particulariza y separa de la ortodoxia, a saber:

- La planificación estratégica no es de naturaleza detallada, centra en pocos y sustantivos objetivos con la finalidad de adecuar sus acciones en función de las metas delineadas y el estocástico escenario de fluctuaciones espacio-temporales.
- Este tipo de planificación se orienta a la articulación de decisiones que deben ejecutarse en el corto plazo.
- Existe un amplio catálogo de esquemas metodológicos para el desarrollo de diagnósticos en su mayor parte provenientes de los

sectores corporativos, aplicables a la administración pública. Por ejemplo, el modelo OPEDEPO (Oportunidades, Peligros, Debilidades y Potencialidades) empleado para la conceptualización del Plan Estratégico Barcelona 2000. Es menester denotar que el modelo OPEDEPO emerge como una derivada del **Harvard Policy Model** conocido por las siglas **SWOT**, Strengths (Fortaleza) Weaknesses (debilidades) Opportunities (oportunidades) Threats (Retos) (ver tercera sección).

- Al ser aplicado a la ciudad, el plan estratégico resulta ser de carácter integral, en tanto constituye un marco referencial para todo tipo de actividades infraestructurales o superestructurales.
- El modelo exige la participación y consenso mayoritario de todas las partes involucradas en las fases de planificación. Diagnóstico, formulación de objetivos generales, identificación de factores claves, definición de objetivos y proyectos concretos.
- Se analiza a fondo la disponibilidad de todo tipo de recurso, en su sentido macrodimensional, trascendiendo el ámbito de los aspectos exclusivamente económicos para incorporar elementos tales como: evolución tecnológica, ecología, capacidad de atracción cultural, calidad de vida, acervo de líderes (entre otros).

En síntesis, al sustituir el habitual plan libro o maestro por el plan estratégico para el desarrollo ciudadano-municipal se alcanzan superiores niveles de administración y gerencia. Esto se debe a que el modelo permite definir las líneas prioritarias de

actuación, fijando en el tiempo los gradientes y planos de resolución. Por otro lado, provee para la elaboración de medidas organizativas mas duraderas en el horizonte de la pluralidad participativa⁸¹.

Desglose Esquemático de Planificación Estratégica Empresarial Aplicada a Ciudades y Territorios⁸²

Ponderamos pertinente andamiar esta síntesis esquemática⁸³ con el propósito de ilustrar las singularidades acotadas en torno al modelo de planificación estratégica. Adjudicando especial atención a los razonamientos y prácticas empresariales intrínsecos a la etiología del paradigma, y aplicados en esta oportunidad a la resolución conceptual del desarrollo ciudadano y territorial. Las fases e instancias esbozadas se presentan como guías reflexivas que persiguen facilitar al lector la comprensión del modelo y sus potencialidades para los análisis situacionales y la formulación de diagnósticos.

81 Antecedente

A principios del año 1988, la Sociedad Anónima Promadrid, conformada entonces por el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid, la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid, la Confederación Empresarial Independiente de Madrid y la Fundación Amigos de Madrid, decidió acometer un Plan Estratégico para la Ciudad. En la primera fase de aquel estudio participaron el equipo de Promadrid, asesores de Andersen Consulting y varios especialistas en planificación urbana. Los resultados del estudio se presentaron públicamente a finales de 1988. Por diversas razones, aquel primer esfuerzo para llevar a cabo el Plan Estratégico de Madrid resultó discontinuo; no obstante, los motivos que impulsaron el estudio no han perdido vigencia. Por un lado Europa comenzará a partir del año 1993 un proceso largo y difícil, llamado a cambiar la presente configuración socio-económica del continente, que previsiblemente acrecentará la competencia entre sus ciudades para atraer o retener actividades productivas. Por otro lado Madrid tiene el reto de convertirse en una ciudad más habitable para mejorar la calidad de vida de su población. Conciente de esta realidad, el actual equipo de gobierno del Ayuntamiento de Madrid ha decidido iniciar, con carácter definitivo, el Plan Estratégico de Madrid a partir del año 1993.

⁸² Para una reflexión más amplia del tema remitimos a las fases uno (1) y dos (2) del Plan Estratégico de Madrid, encargada a la firma de asesores Andersen Consulting, Arthur Andersen & Co. utilizada como referencia para la confección de este apartado (Güell, 1991).

⁸³ Este tipo de presentación es comunmente denominado "receta de cocina", toda vez que se trata de un desglose metodológico pre-establecido regularmente estudiado en talleres de técnicas y análisis de planificación estratégica.

1 Origen y Formulaciones Conceptuales

1.1 ¿Que es la planificación estratégica empresarial?

Es un proceso sistemático para:

- Anticipar el futuro desarrollando ventajas competitivas.
- Gestionar el cambio, adaptándose al entorno.
- Redefinir los productos.
- Maximizar los beneficios.

1.2 ¿Que características posee este tipo de planificación?

- Permite identificar puntos débiles y fuertes.
- Detecta amenazas y oportunidades.
- Concentra los recursos disponibles en acciones claves.
- Enfatiza el proceso en contraposición al producto.
- Potencia la participación de los agentes decisores.

1.3 ¿En realidad es conveniente aplicar la planificación estratégica a los procesos de desarrollo urbano y regional?

Para hallar respuesta a esta interrogante se deben analizar:

- Los escenarios previsibles en materia de desarrollo urbano y regional.
- Los instrumentos tradicionales de planificación.

2 Escenarios previsibles a escala global de regiones urbanas

2.1 Principales cambios en las pautas de urbanización de los territorios

- Creciente proceso de suburbanización.

- Descentralización productiva versus concentración del sector terciario (servicios).
- Concentración de la innovación tecnológica en las grandes áreas metropolitanas.
- Progresivo despoblamiento de las áreas rurales.

2.2 Resurgimiento de las ciudades como polos de desarrollo económico

- Nodos infraestructurales en las economías nacionales.
- Concentración de recursos humanos cualificados y de centros investigativos.
- Externalización de los servicios productivos por parte de el sector empresarial.
- Revalorización de las actividades culturales.

2.3 Acrecentación de los problemas de áreas urbanas en expansión

- Congestión vehicular.
- Contaminación.
- Déficit inmobiliario.
- Seguridad ciudadana.
- Ineficacia de los servicios asistenciales.

2.4 Acrecentación de los problemas en áreas urbanas declinantes

- Inversiones demográficas.
- Debilitamiento de la base económica.
- Marginación social.
- Deterioro del medio ambiente.
- Pérdida de atractivos para actividades económicas.

2.5 Cooperación y rivalidad entre ciudades y territorios

Las regiones urbanas **cooperan** entre sí para:

- Formar recursos humanos.
- Desarrollar actividades productivas.
- Difundir los aspectos culturales.

Y **compiten** entre sí para captar:

- Empresas e inversiones.
- Visitantes.
- Ayudas regionales, estatales y supranacionales.

2.6 Elementos que hacen competitiva y atractiva a una ciudad o región:

- Disponibilidad y cualificación del recurso humano.
- Accesibilidad a mercados.
- Existencia de una base económica diversificada y moderna.
- Ambiente de negocios.
- Alto grado de innovación tecnológica.
- Buena infraestructura de transporte y comunicaciones.
- Oferta variada y asequible de productos inmobiliarios.
- Alta calidad de vida.

3 Instrumentos tradicionales de planificación

3.1 Condicionantes a los procesos de planificación tradicionales

- Mayor incertidumbre del entorno geopolítico, económico y tecnológico.
- Imposibilidad de aplicar modelos evolutivos : a largo plazo.
- Creciente complejidad e interrelación entre - cuestiones

urbanas y territoriales.

- Mayor exigencia de participación y coordinación de los agentes sociales.

3.2 Limitaciones de los instrumentos tradicionales de planificación

- Excesivamente rígidos.
- Muy sectorializados y especializados.
- Predominio del producto sobre el proceso.
- Poco participativos.
- Débil involucración de la iniciativa privada.

3.3 Hacia un nuevo enfoque en políticas de planificación urbana y territorial

- Cuestionamiento de los planes excesivamente acabados.
- Consideración de las técnicas de simulación solo como instrumentos de apoyo.
- Mayor coordinación horizontal y vertical entre los diversos niveles administrativo-territoriales.
- Reconocimiento de la composición política de la planificación.
- Superación de la sectorialización en las acciones.

4 Aplicación de la planificación estratégica a ciudades y territorios

4.1 Paralelismo entre empresa y ciudad

**Aspectos
Directiva**

Empresa
Consejo de Administración

Ciudad
Alcades, patronos

Propiedad	Accionistas	Ciudadanos y empresas
Productos	Manufacturas y servicios	Empl, servicios y soporte
Cilientes	Consumidores	Inver., visit. y ciudadanos
Competidores	Otras empresas	Otras ciudades

4.2 Diferenciación entre la planificación de una ciudad vis-a-vis una empresa

- Visión versus misión.
- Nivel de concenso.
- Nivel de exposición pública.
- Alcance del plan.
- Evaluación de alternativas.

4.3 Beneficios de la planificación estratégica aplicada a ciudades y territorios

- Ofrece una visión global e intersectorial.
- Identifica tendencias y descubre oportunidades.
- Formula objetivos prioritarios.
- Promueve la innovación socio-económica.
- Concentra recursos limitados en temas críticos.
- Genera consenso y compromiso comunitario para la acción.
- Promueve la coordinación entre instituciones.
- Implica a la iniciativa privada.
- Permite conciliar abstracciones y visión de futuro con las realidades concretas que se suscitan en el plano de lo material.
- Otorga cristalinidad política y social.

Algunos Comentarios

Puede afirmarse sin temor a equívocos, que el enfoque prevalente para imprimir a una ciudad preponderancia internacional centra fundamentalmente en su capacidad de autogestión para estimular su crecimiento en el marco de una balanceada relación con la región o sistema metropolitano en que se encuentra situada. En otras palabras, se trata de una aproximación al desarrollo urbano desde el lado de la oferta.

Así, el mencionado enfoque enfatiza la explotación del potencial de crecimiento para cada área urbana (en términos de factores materiales, infraestructura de transporte, comunicaciones, morfología, capitales y capacidad del recurso humano) y la utilización de aquellas medidas e instrumentos capaces de incrementar la eficiencia del sistema productivo (desarrollo tecnológico, oferta de servicios a empresas y reciclaje profesional)⁸⁴.

No obstante, un gran número de condiciones requeridas para potenciar el crecimiento urbano o metropolitano no son improvisables o simples de atraer hacia una localidad, si no existen con antelación. Factores tan relevantes para el desarrollo como la mano de obra cualificada, la experiencia organizativa y empresarial, las estructuras sociales e institucionales (entre otras) son decisivas para que una ciudad pueda ser capaz de innovar, de transferir recursos de antiguas actividades a las nuevas, de sustituir los productos y mercados anteriores por otros nuevos y en definitiva, de realizar profundos cambios intraestructurales que le hagan competitiva y deseable para la inversión. A modo de ejemplo deseamos denotar como algunas ciudades europeas han conseguido alcanzar un alto grado de competitividad en ciertos sectores

⁸⁴ El uso óptimo de los recursos implica una función social; es decir, una jerarquía de valores y objetivos sociales que trasciende las de la economía de la empresa. Por ejemplo, el derecho a la educación o al trabajo, forma parte de esa función de bienestar.

productivos (Londres y Frankfurt) otras un reconocido nivel de habitabilidad (París y Munich). En la mayoría de los casos estos posicionamientos han sido logrados a través de la explotación de sus capacidades así como de la utilización de aquellos instrumentos que adelantan su competitividad productiva y equilibran su medio social (Plan Estratégico de Madrid, 1992). La experiencia comparada con otras ciudades, tales como San Francisco, Nueva York o Milán, permiten establecer que el logro de ambos objetivos depende del cumplimiento, en mayor o menor medida, de los señalamientos acotados por el desglose precedente en su inciso 2.6.

Por otro lado, emerge ineludible el requerimiento instrumental de concebir las lógicas operacionales ciudadinas desde una tónica teleológica o sistémica. La escala, complejidad y dimensión interactiva de las ciudades en el ámbito de la irreversible globalidad contemporánea, así lo demanda. Por esta razón, el análisis metropolitano, entendido como un conjunto de partes interconectas e interactuantes para la consecución de metas y objetivos orgánico unitarios, permite la inteligibilidad conceptual del estructuralismo funcional dominante. Ciertamente, la estructura metropolitana responde a un principio de funcionalidad en el que individuos, empresas e instituciones desarrollan sus actividades, para lo cual demandan una serie de recursos, infraestructuras y servicios. El sistema metropolitano consta básicamente de dos componentes o vectores siendo estos:

Componentes de la demanda:

- Residentes.
- Empresas.
- Instituciones Privadas
y Gubernamentales.
- Visitantes.

Componentes de la oferta:

- Sectores productivos.
- Recursos Humanos.
- Infraestructura.
- Soporte físico y calidad
del entorno urbano.

Estas clasificaciones permiten explorar el sistema urbano de un modo sistemático y posteriormente, sintetizar e interrelacionar los componentes sectoriales pre-abordados.

Finalmente, es necesario hablar del poder. A pesar de la profunda aversión que trasciende del simple concepto, debido a los malos usos que de él se han hecho, el poder en sí no es bueno ni malo. Se trata de un aspecto ineludible de la comunicación humana y deja sentir su influencia en todo, desde nuestras esferas más íntimas hasta los puestos laborales que ocupamos, los vehículos que conducimos, o las esperanzas que perseguimos. Somos productos del poder, en una dimensión y escala mucho mayor de lo imaginado (Toffler, 1990). Sin embargo, de todos los aspectos de nuestra vida el poder continúa siendo uno de los menos comprendidos y paradójicamente más importantes.

Es implausible concebir la planificación al margen del poder. La planificación es política porque marca una diferencia, algo trasciende suscitando múltiples devenires, lo que presupone la usanza del poder social. El poder social surge generalmente del proceso político, de acuerdos, del consenso, de la resolución de conflictos. Obviamente, como señalamos en la sección antecedente, sólo la planificación efectiva es la que produce cambios, y por tanto, sólo ella es política. Poder social es la habilidad que un actor "A" posee para alterar o influir sobre el comportamiento de un actor "B". Cuando "A" ejerce su poder, "B" responde alterando su curso de acción. Autoridad es el uso legítimo del poder (la administración de un poder legado). Puede tenerse la responsabilidad, y hasta la capacidad material, mas no necesariamente la autoridad, o la voluntad política para implantar y honrar los acuerdos alcanzados (Alegria, 1992). Una estrategia de desarrollo requiere de gente poderosa, íntegra y visionaria, de lo contrario está abocada al fracaso.

Administración del Crecimiento Municipal
(Segunda Recomendación)

"La infraestructura es un instrumento importante en la configuración del orden territorial. A su vez, la forma de la ciudad y de la región a que la infraestructura contribuye o ayuda a consolidar, condiciona los costos y los niveles de eficiencia a que esta funcionará".

Estrategia Para el Desarrollo Económico de Puerto Rico
Consejo Asesor Económico del Gobernador, 1989

El desarrollo pre-esbozado de un perfil estratégico para la reformulación del cambio ciudadano-municipal, supone implícitamente la incorporación de nuevos acercamientos y enfoques reflexivos para la adecuación de tomas decisionales. Ponderamos ilustrantes las experiencias constatables internacionalmente, toda vez que amplían nuestro sistema de referencia instrumental. En este contexto, se inscribe esta síntesis del trabajo Utah State and Local Government Fiscal Benefit-Cost Model, (Estado de Utah y Gobiernos Locales, Modelo Fiscal Costo-Beneficio) considerado por el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y confeccionado durante el año 1990 por la Oficina de Planificación y Presupuesto, División de Análisis Económico y Demográfico del Estado de Utah, Estados Unidos de Norte América.

Aspectos Generales

Los gobiernos estatales y municipales reconocen el beneficio fiscal que derivan del desarrollo y crecimiento de su base económica. Esta condición les conduce a ofrecer diversos tipos de incentivos en un esfuerzo por atraer nuevas inversiones de capital, destacándose entre ellos: exenciones contributivas, inversiones gubernamentales sobre la infraestructura y programas para la obtención de tierras sin costo y/o capacitación de su fuerza laboral. No obstante los organismos encargados de estas iniciativas para el desarrollo suelen no ponderar en sus procesos desicionales el costo implícito para el Estado o el municipio, que el nuevo crecimiento económico

acarreará, en tanto expansión de los servicios públicos e infraestructurales a ser brindados a su población.

La investigación presentada por la Oficina de Planificación y Presupuesto de Utah, tiene como objetivo identificar los costos y beneficios del desarrollo económico para el gobierno. En su acercamiento general, el modelo procura identificar las repercusiones que la expansión o generación de nuevas empresas podrán tener sobre la estructura político-económica. De igual modo, el impacto directo o inducido por las nuevas actividades comerciales que causarán una mayor carga de capital sobre el Estado y los gobiernos municipales. Por otro lado, es pertinente señalar como los altos niveles poblacionales suponen significativos incrementos en costos por servicios públicos. Desde esta perspectiva, el análisis costo-beneficio plantea como beneficio para el Estado la acrecentación de sus ingresos por concepto de rentas públicas *via-a-vis* los costos definidos por el incremento de los servicios gubernamentales proyectados a los cuales deberá descontarse su valor presente. El resultado de este ejercicio es luego comparado para determinar si los beneficios del crecimiento superan o no los costos.

Algunas Dificultades Identificadas

Ciertamente todo intento por cuantificar la relación costo-beneficio desde la visual del gobierno, en tanto nuevas actividades económicas representa una ambiciosa empresa, toda vez que requiere de grandes volúmenes de información para la concreción de los análisis. El trabajo reconoce entre sus dificultades el problema de obtener información confiable por parte de las compañías contactadas. Por otro lado, se registran limitaciones para actualizar datos económicos y réditos, al igual que los aspectos demográficos y el impacto económico ponderado de proyectos particulares sobre la estructura económica. En torno a los trabajos bibliográficos, la literatura

revisada para la confección del documento no revela otras pruebas para examinar o cuantificar los costos y beneficios fiscales de nuevos o existentes negocios desde el contexto del valor neto presente.

Logros del modelo

- Permitió una amplia revisión de los trabajos académicos generados en torno a los beneficios fiscales y costos económicos del desarrollo.
- Se logró generar un marco contabilístico y metodológico para la tabulación de los costos y beneficios del crecimiento económico desde la perspectiva del gobierno.
- El trabajo plantea un precedente administrativo que permite la cuantificación del costo-beneficio prospectivo descontando de este el valor neto presente⁸⁵.
- El modelo y su estructura metodológica fue probada utilizando información de firmas existentes para demostrar su fiabilidad.

⁸⁵ El modelo de valor neto presente (VNP) aplicado al concepto de beneficio social neto es determinado mediante el uso de la siguiente fórmula:

$$T = \frac{BT - CT}{(1+R)^T}$$

Donde R = a la tasa de descuento que para este caso es de 5.9; T = 0 temporalidad; BT= beneficio a través del tiempo y CT= costo a través del tiempo.

Es menester señalar que presentamos al lector esta fórmula toda vez que el trabajo evaluado no la ilustra y su comprensión es relevante para el mejor manejo del modelo propuesto.

- Se confirmó su relevancia como instrumento informativo para los procesos de toma decisionales. No obstante el uso del modelo no resulta justificable como único elemento decisional para todos los casos.

Aspectos Metodológicos

- **Primer paso:**
Evaluar la literatura existente en torno al tema.
- **Segundo paso:**
Compilar información actualizada de diversos tipos de empresas localizadas en la zona. Todos los negocios seleccionados en esta etapa responden a compañías cuyas operaciones fueron originadas o recientemente localizadas y/o expandidas en el Estado de Utah.
- **Tercer paso:**
Se desarrollan casos de estudio cuya data es depurada a través de los análisis de literatura económica. Es menester señalar que ante la inexistencia de trabajos completados mediante el uso de este tipo de modelo, la información conseguida fue utilizada solo para algunas partes del trabajo.
- **Cuarto paso:**
Se desarrolló un modelo de insumo-producto (input-output) para las tres regiones económicas de Utah. El modelo utiliza como insumo data obtenida por nuevas empresas o empresas en expansión. La data de salida para este modelo incluye los cambios totales en empleos, ingreso personal, ventas y producto bruto regional.

- **Quinto paso:**
Se ponderan los ingresos.
- **Sexto paso:**
Se analiza el costo público sobre el Estado y los gobiernos municipales.
- **Séptimo paso:**
Se pondera el valor presente neto del modelo, cuya proporción serán los importantes promedios costo-beneficio que han de ser utilizados en el proceso de toma decisonal.
- **Octavo paso:**
Por la complejidad del modelo, la selección de un programa computarizado.

Discusión del Modelo

Con la intención de ser utilizado como herramienta en los procesos decisonales, el modelo utiliza información específica sobre aquellas firmas que prospectivamente desembolsarán capital dentro del municipio, esto incluye sus ventas totales, el número de empleados, salarios y compras del negocio. Esta información alimenta el modelo insumo-producto (input-output) de corte regional, específicamente diseñado para el Estado de Utah.

La data de salida del modelo incluye los cambios en el empleo, el ingreso personal, ventas y el producto bruto regional como resultado de la inyección de capital generado por la empresa sobre la economía. Los datos tocantes a incrementos sobre el empleo permiten proyectar los impactos sobre la estructura demográfica. El ingreso

personal total provisto por el modelo, junto a la valoración y las compras del negocio prospectivas provistas por la empresa, se utilizan para proyectar el impacto sobre los ingresos del Estado o el gobierno municipal. Concluida la porción de costo del modelo, se pasa a ponderar las diversas partidas de gasto o desembolsos de capital gubernamental. Los costos por distritos especiales, municipios y Estado fueron computados sobre base per-cápita y por unidades domésticas.

Finalmente, una vez todos los costos y ganancias han sido calculados por la firma, se completa el análisis del valor neto presente. Tomando en consideración el alto grado de subjetivismo y control subyacente a la data accedida (en tanto resistencia a brindar información por parte de algunas compañías) se ponderó razonable la selección de un descuento de 5.29%. Esta tasa, emerge como producto de una fórmula que incluye: la tasa prestataria del Estado, la tasa contributiva marginal y la tasa inflacionaria proyectada.

Fórmula utilizada para determinar la tasa de descuento:

$$\frac{\text{(Tasa 1 + la tasa Prestataria x contributiva del Estado marginal) - la tasa inflacionaria proyectada}}{\text{Tasa de Descuento}}$$

La razón de costo-ingreso es computada para ser utilizada como herramienta en procesos analíticos. No obstante, como previamente indicamos, los resultados arrojados por el modelo deben ser utilizados como un componente informático adicional al momento de efectuar un análisis que tenga por objeto un proceso decisional; en tanto el mismo no plantea respuestas definitivas a múltiples interrogantes socio-económicas que aguardan por ser dilucidadas.

Algunos Comentarios

Consideramos pertinente señalar que ocasionalmente se identifican proyectos cuyos impactos fiscales pueden resultar negativos, sin embargo ser altamente positivos al interés general; vis-a-vis proyectos cuyos impactos fiscales resultan positivos, mas suponen posturas posiblemente ajenas o contrarias a los intereses públicos.

Por otro lado, el modelo no incluye todos los beneficios y costos a ponderar en la interioridad de un proceso decisional con respecto al desarrollo de proyectos públicos o políticas de implantación. En concreto, hablamos de una evidente exclusión cualitativa y cuantitativa de los costos sociales e impactos físico-ambientales inexorables a todo proceso de crecimiento y desarrollo económico. Desde esta perspectiva, el modelo solo considera la magnitud del crecimiento y su costo fiscal soslayando la naturaleza y dirección de este crecimiento, su deseabilidad social e implicaciones socio-ecológicas y socio-políticas.

En conclusión, no empeco a estas observaciones macro-conceptuales el modelo representa un incuestionable esfuerzo por minimizar los niveles de incertidumbre e imprimir un mayor grado de precisión a los complejos sistemas y procesos decisionales en torno al desarrollo económico desde la coyuntura estatal y/o municipal. Por ende, consideramos razonable su cuidadosa utilización toda vez que los aspectos socio-ecológicos no contemplados se incorporen al proceso analítico discutido.

Eco-Tecnología y Expansión Ciudadina⁸⁶

(Tercera Recomendación)

*"La ciudad es, en su mejor condición,
una eco comunidad.*

*La urbanización no es solamente un hecho social
y cultural de proporciones históricas; es también
un importante hecho ecológico.*

*Hoy día, cuando la inmensa mayoría de la gente del mundo
reside en ciudades, estamos obligados por razones ecológicas
a explorar y analizar este fenómeno. Debemos explorar no
solamente su impacto en la naturaleza, asunto que ha sido discutido
en detalle por otros escritores, sino los cambios que la urbanización
ha producido en nuestra sensibilidad hacia la sociedad y el mundo
natural. Necesitamos una ecología social de la ciudad si es que
el pensamiento ecológico será relevante para la condición
humana".*

Murray Bookchin

La conceptualización y desarrollo de una estrategia para la revitalización o creación de nuevas regiones ciudadinas, ecológicas y espacialmente armónicas, físicamente funcionales, atractivas e inspiradoras, que exalten la sensibilidad y capacidad heurística de la sociedad que les ha creado; supone el insoslayable requerimiento de un replanteo dialéctico de nuestras actuales lógicas infraestructurales. No basta con

⁸⁶ Intensamente afectada por su vulnerabilidad al cambio tecno-energético la estructura social al igual que la naturaleza, requieren de un sutil y tal vez, novel paradigma rectificativo. Entendiendo como implausible la ponderación de un trastoque virtual del concepto ciudad sin la consecución del equilibrio super-estructural del cual emerge su sustrato. Lo que remite a la humanización de emergentes sociales al igual que a una ineludible conciliación eco-tecnológica. Este planteo no debe resultar desconocido para el lector. Por siglos diversas culturas han remitido explícita o implícitamente a la eco-tecnología. En la tradición japonesa, existe un antiguo proverbio que dice "la medicina es una benévola arte" evidentemente queda explícita la exclusión de toda forma de motivación centrada en el interés personal por parte de aquel que tenga como intención la práctica de esta disciplina. En la cultura China, los conceptos "Mei" y "Jin" poseen una singular importancia. "Mei" significa vida y vida implica adjudicarte especial relevancia y respeto a todo ser viviente; por otro lado "Jin" contiene el poder de crear o transformar, ulteriormente codifica la habilidad para construir cosas. La sociedad contemporánea se caracteriza por la exaltación del interés pecuniario donde la atención centra en la instrumentalidad y al juego de beneficios que advienen con la vorágine económica. Esta descripción representa la antítesis de lo expuesto por el filósofo Confucio, cuando promulga que el beneficio debe ser ponderado sólo después de la consecución de los conceptos "Mei" y "Jin." En su dialéctica son éstos los elementos básicos de la existencia del ser humano. El mensaje transmitido por estas culturas se resume en la apología por una vida en sociedad digna, andamiada sobre principios de benevolencia y consideración que suponen empatía en toda acción por fútil que pueda parecer. Inquirir sobre el papel que ha de jugar lo tecnológico desde esta dimensión implica primeramente el saído conciliador de nuestra douda ecológica producto de pasadas y presentes tecnologías; ponderar los antagonismos existentes y reconstruir nuestras tecnologías serialmente mediante nuevos sistemas de ingeniería en armonía con el entorno vital que avala nuestras ciudades (Shuhel, 1984).

la acrecentación (como objetivo) de los niveles de eficiencia en el consumo de combustibles fósiles, ni la expansión del viario, o controles para nuestra desenfrenada adicción energética. Desmesura, constatable con igual intensidad en el tratamiento arquitectural aplicado a la metropolis. Consideremos el complejo World Trade Center, este inmueble requiere 80,000 kilovatios de energía eléctrica para ser operacional, energía comparable con la necesaria para iluminar una ciudad como Schenectady, en Nueva York. La Torre Sears emplazada en Chicago, consume mas energía eléctrica que los habitantes del poblado Rockford, ubicado en la misma ciudad, hablamos escuetamente de un consumo mayor que el generado por 147,000 personas. Dentro de las especificidades estructurales de este inmueble encontramos alrededor de 80 millas de cables para elevadores, al igual que suficiente concreto para cubrir un área equivalente a 78 campos de Football (Clark, 1975).

Mas allá de estas fronteras, es menester el desarrollo de auténticos cambios arquitectónicos e ingenieriles, al igual que verdaderos compromisos gubernamentales en favor de programas investigativos orientados al análisis y evaluación de nuevas formas tecno-energéticas. Por cuanto, nuestra ulterior salida reside en la amalgama de fuentes de poder, que cristalicen en gentiles tratamientos físico-espaciales⁸⁷. El tránsito evocado se constata a partir de la década de 1970

⁸⁷ La llamada crisis de la energía es un concepto políticamente ambiguo. En la manera en que se usa en el presente, sirve a los intereses neo-imperialistas (...). En América Latina la difusión del pánico serviría para integrar el continente más intensamente como periferia de un mundo cuyo centro está donde más energía per capita se utiliza. No hay movimiento de verdadera liberación que no reconozca la necesidad de adoptar una tecnología de bajo consumo energético. Discutir la crisis de energía equivale a colocarse en el cruce de dos caminos. A mano izquierda, se abre la posibilidad de transición a una economía posindustrial, que enfatiza en el desarrollo de formas más eficientes de trabajo manual y la realización concreta de la equidad. Conducente a un mundo de satisfacciones austeras distante de toda aspiración realista. A mano derecha, se ofrece la opción de acometer la escalada de un crecimiento que pondría el énfasis en la capitalización y el control social necesarios para evitar niveles intolerables de contaminación. Nos conduciría a transformar los países latinoamericanos en participantes del tercer orden en el apocalipsis industrial hacia el cual marchan los países ricos. América Latina se encuentra dentro de una tercera situación. Sus industrias están tan subcapitalizadas y sus subproductos, física y socialmente destructores, son menos visibles que en los países ricos, haciendo excepción particular de la Ciudad de México y de Sao Paulo en Brasil. (...) Aquí, la idea de una alternativa al desarrollo de la industria pesada ya implica la renuncia a lo que se está haciendo o se cree poder hacer mañana: una renuncia al automóvil, a la

(producto de incrementos internacionales en el precio del crudo decretado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo OPEP) por parte de los Estados Unidos de Norte América (entre otros), con el desarrollo y expansión de investigaciones tecnológicas en el área de celdas foto-voltaicas, fuentes de poder hidro-eléctricas, geotermales y corrientes de viento. Desafortunadamente entre los años de 1980 a 1988 el Departamento de Energía paulatina y sistemáticamente eliminó el 75% de los programas orientados a investigaciones y desarrollos de nuevas fuentes tecno-energéticas⁸⁸ (Schneider, 1989). De este modo queda tronchada -en el corto plazo- una sabia iniciativa que bien puede operar como desacelerador del vertiginoso colapso ecológico al cual nos precipitamos, y cuyas proporciones escapan a nuestra ingenua imaginación. En nuestro carácter personal, consideramos que la energía solar habrá de jugar un preponderante papel sobre la forma y trazado estructural que ha de adjudicarse al tejido urbano y vial de ciudades durante la centuria venidera. Esta inferencia emerge de un informe presentado en el año de 1988 por el Instituto de Investigación de Energía Solar, en el que anuncian significativos adelantos en los niveles de eficiencia en paneles colectores. En ese momento se alcanzó acrecentar su rendimiento de 8% a 11%, lo que le aproxima a un aceptable 15%, lindel demarcatorio a partir del cual esta tecnología podrá tener costos y niveles de efectividad operacional competitivos en relación a otras fuentes de energía convencionales. Mediante la simulación de escenarios se ha llegado a promulgar que para el año 2025 alrededor del 19% del consumo energético Estadounidense podrá ser servido mediante plantas generatrices foto-voltaicas (Abelson, 1988). El tránsito a energías gentiles (ver cuadro 7.0), puede incidir activamente sobre la eliminación de una gran parte de las emisiones de bióxido de

nevera, al ascensor y en muchos casos, hasta al cemento armado que ya está en el pueblo o en la casa del vecino. En Latinoamérica existe menos conciencia de un modelo alterno de tecnología y tampoco se vislumbra una renuncia al modelo de los países ricos (Illich, 1985).

⁸⁸ (...) Con sólo el 5.3% de la población mundial los Estados Unidos consumen el 28.6% de la gasolina producida en el planeta y el 32.9% de la energía eléctrica (Guinness, 1991).

carbono (entre otras decenas de subproductos) generadas por nuestras actuales tecnologías, lo que cristaliza en ciudades infraestructuralmente más agradables en tanto menos calurosas y contaminadas al igual que redundan en significativos decrementos en lo tocante a costos sociales derivados de incrementos en los niveles y calidad de salud.

Sin embargo, más allá del imprescindible horizonte tecno-infraestructural existe un escenario que deberá ser tratado con especial atención y prioridad, si tenemos como objetivo el desarrollo en forma y contenido de un nuevo tipo de ciudad. Se trata de la ideología apologética por la fragmentación y expansión física de ciudades y territorios que al presente se erige hegemónica a escala global. Por siglos hemos creído que la realidad está constituida por diversas fracciones tangencialmente traslapadas. Esto nos conduce a la ilusión de que el mundo está realmente constituido por fragmentos separados, lo que redundan en un comportamiento socio-económico congruente con esta teoría. De hecho, reproducimos la verdadera fragmentación implícita a nuestra socialización en el modo y forma en que emitimos respuestas al entorno físico-espacial que nos cobija. Sin duda alguna, esta práctica ha permitido que desarrollemos una especial habilidad para separarnos de nuestro entorno y para dividir y distribuir las cosas; lo que nos ha conducido a un campo de resultados negativos y funestos, porque en nuestro desenfreno extraviarnos la conciencia de lo que hacemos y por tanto pretendemos hacer extensivo el proceso divisorio a todo, sin ponderar que nuestras acciones muchas veces nos ubican mas allá de los límites racionales de la funcionalidad (Bohm, 1989).

¿Cuántas veces hemos dicho o escuchado decir que la fragmentación en ciudades representa una necesidad incuestionable y que la consecución de una totalidad articulada pertenece tan solo al umbral de lo arquetípico?. Fuera de toda duda

Cuadro 7.0
Consideraciones Tocante a Fuentes de Energía

Nuevas alternativas Energéticas

Opciones	Ventajas	Desventajas
Fotovoltaicas	<p>No requiere combustible Mantenimiento mínimo Alta confiabilidad No contiene partes móviles Pueden ser agregados módulos para acrecentar el sistema Larga duración (20 años +)</p>	<p>Costo inicial alto Requiere terreno o techo adecuado</p>
Eólica	<p>No requiere combustible Mantenimiento de mínimo a moderado Duración larga (20 años +)</p>	<p>Costo inicial alto Requiere piezas móviles Servicio Lugares con viento seguro son limitados Requiere de terreno adecuado</p>
Mini-hidro	<p>No requiere combustible Mantenimiento mínimo Alta confiabilidad</p>	<p>Costo inicial alto Sitios con recursos de agua son limitados</p>
<i>Fuentes Convencionales de Energía</i>		
Generadores (diesel, gasolina, propano líquido)	<p>Costo inicial bajo</p>	<p>Costo de combustible alto Fiabilidad más baja Operan a una eficiencia más baja en las alturas Mantenimiento costoso en sitios remotos Duración corta (apro. 5 años)</p>
Baterías	<p>Mantenimiento mínimo Confiabilidad alta No usa piezas móviles</p>	<p>Costo de energía alto Requiere reemplazos frecuentes Pierde energía sin uso</p>
Extensión de líneas eléctricas	<p>No requiere mantenimiento No existe límite de duración</p>	<p>Costo inicial alto Costo de energía alto</p>

Tomado de: Desarrollo Nacional, abril de 1990

debería decirse que es la totalidad lo real, y que la fragmentación es la respuesta de esta totalidad a la acción del ser humano, guiado por una percepción ilusoria y deformado por un pensamiento parcial de las cosas. En otras palabras, es precisamente porque la realidad es un todo por lo que el hombre con su modo fragmentario de acercarse a ella, encuentra inevitablemente la correspondiente respuesta fragmentaria. La aproximación correcta a la realidad debe ser total, solo de ese modo podrán emerger respuestas macrocóspicas funcionales en tanto consistentes entre sus partes. La ciudad deberá ser concebida como un tejido autocontenido en armónica concomitancia con la naturaleza que avala su existencia. Pero ante todo ha de ser residencia en su totalidad, pues pertenece y debe responder a la dimensión y escala relativa del ser humano, a su quehacer cotidiano, a su incuestionable realidad como ente creador de lo concreto y abstracto que subyace plegado en la especificidad dinámica de lo estructural. Por tanto, cuando remitimos a las particularidades de los emplazamientos donde el ciudadano plasma su actuación, abordamos la mixturación del espacio habitacional y su cobertura territorial definida por un entorno contenedor reproductor⁸⁹.

¡Cuán disociada resulta nuestra vivencia urbana de la exposición precedente! La metrópolis contemporánea se caracteriza por una profusión de espacios que marginan y erosionan al ser humano por vía de la segregación citadina. En nuestro estupor por la expansión física, le avasallamos a un continuo espacial supeditado por un tejido monocorde que le acoge, dimensiona y ulteriormente fragmenta. Sustituimos valles, praderas y bosques por inmensos e incomprensivos laberintos de asfalto, hormigón y cemento que al presente se erigen ingobernables, insolventables, en una

⁸⁹ Atravesándolo a pie el ser humano transforma el espacio geográfico en morada dominada por él. Dentro de ciertos límites la energía que aplica al movimiento determina su movilidad y su poder de dominio (Illich, 1985).

palabra, caóticos⁹⁰. Definimos como territorio aquello que vemos a través de una ventanilla mientras nos desplazamos atados a una silla; en una irracional procesión de viajes en que extinguimos nuestros días⁹¹. Salvamos la limitación técnica de la velocidad solo para esclavizarnos al Inmisericorde Leviatán del tiempo laboral, que transforma los días de vida en días de trabajo.

Resulta irrisoria la sorpresa de los gobiernos ante la actitud de desposeimiento y violencia acumulada que emana como respuesta al incuestionable fracaso de un desmembrado mundo civilizado; que exhibe la reproducción de su apocada realidad sobre el desarticulado, monofuncional y depresivo tejido espacial que incorrectamente ha definido como ciudad. La producción de este tipo de escenario debe cesar si deseamos con autenticidad una verdadera generación de ciudades dignificantes y estructuralmente equilibradas. Con este fin ha de planificarse la ciudad estableciendo un conjunto serial de prioridades, lo que significa tomar la previsión de ejecutar una suma de actos articulados y no una sucesión de jugadas inconexas

⁹⁰ A tenor con un estudio que realizara en Norte América el Instituto de Asuntos Urbanos, tocante a las condiciones de la trama infraestructural de la mayor parte de las ciudades de la nación, se concluye que todos los equipamientos básicos tales como: drenajes, viaductos, autopistas, calles, puentes, sistemas para el control del tránsito y estructuras pluviales deberán ser reemplazados o reparados para hacer frente a la demanda por servicios proyectada durante el transcurso de la pasada década de 1980; lo que representa una gravosa inversión de capital por parte de las autoridades gubernamentales. Un ejemplo ponderado en dicho informe reside en el caso de la ciudad de Nueva York. Para evitar el colapso estructural de su planta física, es menester invertir cerca de 12 billones de dólares, para el reemplazo, reparación o mantenimiento de sus operaciones durante los próximos 10 años. Sin embargo en ciudades de menor escala como resulta ser Cleveland, dicha inversión de capital se estima no exceda el orden de los \$700 millones de dólares anuales (Humphrey 1979).

⁹¹ El típico ciudadano Estadouidense consagra más de 1,600 horas por año a su automóvil: sentado dentro de él, en marcha o detenido, trabajando para solventar sus costos fijos (renta) y variables (refacciones, infracciones etc.). Dedicada a él 4 horas al día en las que se sirve de él, se ocupa de él o labora para él. (...) Pero si nos preguntamos de que manera estas 1,600 horas, que representan tan solo una estimación mínima, contribuyen a su circulación, la situación se ve diferente. Estas 1,600 horas le sirven para hacer unos 10,000 Km de camino (6,213 Millas) o sea 6km por hora (3.7 Millas). Es exactamente lo mismo que alcanzan los ciudadanos en los países que no cuentan con industria del transporte. Mientras el norteamericano consagra a la circulación una cuarta parte de su tiempo, en las sociedades no motorizadas (China) se destina a este fin alrededor del 5.2% del tiempo social. Lo que diferencia la circulación en un país *vis-a-vis* un país pobre no es una mayor eficiencia, sino la obligación de consumir en dosis altas las estructuras condicionadas al transporte (Illch, 1985).

mediadas por la intuición que sólo puede conducir a lo inconcluso. Tal planteo normativo es ante todo un gesto político, una dinámica de evidente afirmación de Estado. Por ende, los procesos legislativos deberán ponderar la concreción de análisis multidimensionales que conduzcan a la gestación de un plan (o planes) estratégico (s) de acción civil (ver tercera sección, planificación estratégica "modelo de carpetas", Philadelphia Investment Portfolio).

Por otro lado, resulta incuestionable el descarte de las habituales soluciones contingentes o de emergencia, que han enraizado en nuestra dinámica cotidiana hasta convertirse en norma y no excepción; minando la consecución prospectiva de unicidad y armonía de toda propuesta orientada a la ordenación macroespacial.

La ciudad deberá ser diseñada como un todo multifuncional, altamente integral, con un profundo significado espacial de conjunto, donde los diversos espacios de producción, circulación, reproducción y gestión no lean como zonas disgregadas, encapsuladas, distanciadas de la realidad físico-peatonal del ser humano. Hablamos de ciudades cuya ocupación territorial no ha de ser superior a 90 acres cuadrados (Krier, 1979) o 364,230 metros (2.4 millones de pies cuadrados). Proporciones como estas factibilizan su peatonabilidad (a modo de ejemplo El Viejo San Juan, capital de Puerto Rico, ocupa un área no mayor a la señalada). El desarrollo y adopción de esta práctica evitará la generación de las frecuentes islas urbanas, desconectadas de su entorno primordial que les imana diariamente. Por otro lado provee para reducir el sentido de distancia y la abismal magnitud de los inevitables recorridos vehiculares que a menudo, por su exagerada utilización, operan como agentes deshumanizantes. La conformación de nuevas ciudades cónsonas con este razonamiento afortunadamente comienzan a emerger, aunque aún con marcada sutileza. El pueblo de **Sea Side** localizado en Walton County, North Western Florida, (cerca de

Disneyland en Orlando, Florida) es un ejemplo de ello. Este poblado se emplaza a unos 700 metros (2,300 pies) de la playa de Seagrave y su entramado físico ocupa un área aproximada de 80 acres. Tanto su plan maestro como sus códigos de zonificación, fueron diseñados durante los años 1978 a 1983, por los arquitectos Andrés Duany y Elizabeth Plater (Abrams, 1984). Cabe denotar la activa participación de los dueños del lote, Robert S. Davis y Robert A. M. Stern, al igual que al arquitecto León Krier, quien incidió activamente en las dinámicas conceptualizativas (Krier, 1979).

El proyecto (arquitecturalmente) centra en generar una retícula urbana capaz de leer como un todo consistente e integrado entre sus partes. Con este propósito, fueron retomados elementos normativos de antiguos pueblos erigidos en el sureste de Estados Unidos, durante el tercer tercio del Siglo 19 y el primer tercio del Siglo 20. Ante todo el tratamiento espacial es uno de tipo escenográfico, donde se intentan captar las particularidades físicas de este período y articularlas a reglamentaciones de zonificación especialmente ponderadas para el desarrollo en cuestión.

En términos volumétricos, las edificaciones fueron contempladas a escala proporcional con la calle. De igual modo los espacios públicos han sido definidos por el conjunto edificatorio y su alineación respecto al viario. Tal vez, lo más relevante de esta nueva ciudad reside en el denuedo de sus diseñadores por crear calles humanas dignificantes que operen como distintivo de sus habitantes y de su realidad cultural. Es por tal razón que se enfatiza sobre la incentivación del tráfico peatonal, propiciando de este modo el encuentro fortuito de los residentes, al igual que las relaciones sociales; brindando a éstos la opción real de un desplazamiento físico racional, donde no se requiere necesariamente del automóvil para acceder las

diversas zonas conformativas, por cuanto se articulan gentilmente sobre un escenario humanamente acoplado⁹².

Un segundo modelo para el control desmesurado de los emplazamientos ciudadanos es propuesto por el doctor Harvey S. Perloff, ex-director de la Escuela de Arquitectura y Planificación Urbana de la Universidad de California en Los Angeles. Perloff, desarrolló el concepto de los "New Town In Town" (Nuevas Ciudades Dentro de la Ciudad) y presentó sus razonamientos en un artículo publicado en el AIP Journal (mayo de 1966). El siguiente extracto recoge sus principios consideraciones:

"(...) En términos sustantivos, el problema con las nuevas poblaciones reside en la creación de una comunidad urbana concebida como una entidad integrada y armónica. Empezando desde su concepción inicial, la nueva ciudad puede ofrecer modernos servicios (...). La habilidad para desarrollarse a través de un plan integral, hace posibles beneficios comunitarios y cualidades estéticas que normalmente no se pueden obtener. En vista de que la población cuenta ahora con mejores ingresos y tiempo para esparcimiento, el recreo juega un papel importante en la planificación de nuevas ciudades. (Por ejemplo, Reston, Virginia, ha construido un campo de golf, un lago artificial, un campo ecuestre y otros complementos recreativos que los hacen la

92 Programa de diseño:

El programa para Sea Side plantea el desarrollo de 350 viviendas de diversos tipos, 200 inmuebles designados a hospedaje (casas de verano y hoteles), facilidades recreativas, comercios y auditorios. Todos los diseños responden a 3 tipologías edificatorias comisionadas a 7 arquitectos distintos y su participación fue controlada por los dueños del lote (site). Los inmuebles de uso público se pintan de color blanco, por otro lado se regulan los colores para las restantes áreas.

Calle:

El plan maestro estructura el flujo vehicular en retícula. El estacionamiento se provee en la calle creando cajones para tal propósito paralelos a la acera. Todos los materiales utilizados para las vías de rodaje responden a la naturaleza costera del entorno, por ejemplo para los espacios de estacionamiento se utilizan conchas de caracol recogidas en la playa. En adición los tratamientos paisajistas incorporan gran cantidad de vegetación endémica a la zona, en particular palmeras y plantas silvestres.

Aceras:

El sistema está constituido por aceras paralelas a la calle. Además, se crean veredas peatonales y senderos para bicicletas que intercomunican todo el pueblo. No se requiere de un auto para desplazarse, en realidad a temor con sus pobladores, resultan más divertidas las opciones no motorizadas.

espina dorsal del asentamiento.) Las nuevas poblaciones mas avanzadas hacen un esfuerzo para obtener un equilibrio entre los espacios de trabajo y vivienda. Disfrutan de centros urbanos especiales con fines visuales y funcionales. Torres residenciales así como edificios de pocos niveles e inmuebles unifamiliares, aportando variedad y un diseño ejemplar para la calidad de vida.

Con suficiente imaginación y objetivos claros, la esencia de todo puede implantarse en las partes mas viejas de las metrópolis. Como la regeneración es mucho mas difícil que proyectar lo nuevo, requerirá una planificación de especial calidad con miras a las mismas mejoras de armonía y equilibrio. Normalmente exigirá alguna reconstrucción estratégica, así como rehabilitación con superación continua ajustada a un programa definido. Un elemento esencial sería un equipo de trabajo de desarrollo urbano donde intervengan los residentes de la zona, las diversas entidades gubernamentales y la iniciativa privada. El objeto no ha de ser la creación de comunidades idénticas; cada una debe tener su sello propio, sus puntos focales y sus atractivos individuales. El paradigma de New Town In Town, puede auxiliar enormemente a transformar el ambiente físico de la ciudad para conformarlo con los objetivos sociales y recursos humanos que necesita. Sin embargo, no está en posibilidad de resolver los problemas humanos de la urbe, ni tampoco todos los físicos. Si esperamos desarrollar los programas sociales dirigidos a la erradicación de la pobreza, será necesario transformar el ambiente de miseria, no solo en términos físico-espaciales, sino también los sociales, económicos y políticos. Es importante crear un ámbito en el cual la comunidad y la familia sea igualmente importantes".

El concepto de los "New Town In Town" incorpora la rehabilitación a gran escala, la modernización y la regeneración del corazón de la ciudad como alternativa disuasiva al crecimiento suburbano. Se propone el cambio de funciones de la zona que se

desea transformar para obtener un ambiente de vida atractivo y seguro para personas de todas las edades en el centro ciudadano, donde la actividad es interesante y estimulante. El concepto subraya el hecho de que las zonas centrales de la ciudad son demasiado importantes para descartarlas. Para completar estos cambios, necesariamente se requiere de tiempo y esfuerzo por parte de las autoridades gubernamentales y el sector privado.

Es un reto multisectorial regenerar el núcleo central y dotar su ambiente con los niveles de vida que exige el ciudadano. Por ende, resulta imperativo sanear la ciudad y hacerla deseable, en este contexto los viejos formatos deben replantearse. El tránsito de vehículos puede reducirse o recanalizarse a lugares apropiados; la concentración de contaminantes disminuirse; las calles deben iluminarse y ser protegidas del crimen y el vandalismo. Es menester acotar que actualmente se están proponiendo planes por parte de las autoridades gubernamentales de Nueva York, para la rehabilitación de edificios que han quedado abandonados. (Por ejemplo, las bodegas en el barrio bohemio de "Soho")⁹³. El objetivo de la rehabilitación, no solo centra en frenar la expansión física, sino también en brindar estabilidad económica a zonas que están a punto del colapso socio-económico (Gallion y Eisner, 1987).

En síntesis, hablar de nuevas ciudades como Sea Side o los New Town In Town, suponen el requerimiento de una metamorfosis temática de la trama urbana, como condicionante ambiental para el desarrollo de secuencias orgánicas gratas que

⁹³ La Ley de 1970 conocida como Urban Growth and Community Development, proporciona ayuda económica de la federación para el programa New Town In Town. En aras de recuperar la escala humana por medio de la replanificación integral de las grandes urbes, dicha ley presenta mucha mayor flexibilidad que la comprendida en anteriores proyectos de redesarrollo. La Housing and Urban Development Agency, requiere que un sitio abarque un mínimo de 40 acres y que no suponga una expropiación excesiva. El primer desarrollo que se emprende durante la década de 1970 fue Cedar-Riverside en Minneapolis y el segundo Roosevelt Island en Nueva York (Gallion y Eisner, 1987).

inciten al peatón a descubrir las novedades solapadas por el tejido estructural que se alcanza mediante circulación natural o mecánica (Castagna, 1984).

De igual forma, es menester concatenar múltiples niveles de circulación y comunicaciones, articulándoles funcionalmente como un todo íntimamente dependiente entre sus partes; mediados por la producción y adopción de infraestructuras gentiles al ciudadano y su entorno. Hasta este punto nuestra exposición bien puede despertar en algún lector reminiscencias que tal vez le conduzcan a categorizar como *cliché*, las promulgaciones planteadas; exploremos tal ilación.

Derivado del francés *clisé* la palabra *cliché*, significa: lugar común, idea o expresión repetida. Cualquier examen infraestructural del tejido y entramado urbano de ciudades pretéritas, ha de revelar el intenso uso de múltiples elementos ponderados dentro del bloque de particularidades arquetípicas, contempladas para la gestación conceptual de una nueva generación de metrópolis. Sin embargo lo novel del planteo emerge de la activa exclusión contemporánea de tales elementos, por ende resulta plausible aludir conceptualmente a una nueva tipología de ciudades sobre la base de tal exclusión.

"El encuentro de las cosas perdidas, está obstruído por la rutina".

Gabriel García Márquez

Nuestras ciudades evidencian la ominosa rutina de sus creadores, rectificarles no es otra cosa que romper con dicha rutina.

Planificación y Manejo de Sistemas Complejos:

Orden, Desorden y Caos Ciudadino

(Cuarta Recomendación)

*"El caos es el enigma que viene desde tiempos
lejanos, cuando los mitos trataban de mostrar como
todas las cosas provienen y son el resultado de génesis
sucesivas.*

*Hoy, la investigación científica
toma los caminos que conducen inevitablemente a él.
El desorden, la turbulencia, la desorganización y lo inesperado fascinan,
los arcaicos del zazar incitan menos a
una iniciación que a un avance
utilizando los instrumentos de la informática
más complejos y poderosos.*

*Hace unos diez años ha nacido una disciplina nueva,
la caología,
y ya algunos la consideran una de las principales invenciones
que ha revolucionado la historia de las civilizaciones."
George Balandier*

La complejidad como tema de análisis es relativamente reciente. Aunque existen los trabajos de Wiener sobre cibernética⁹⁴ y de Weaver sobre complejidad en la década de 1940, tal vez la investigación de mayor preponderancia resulte ser la de Herbert Simon (1962) "The Architecture of Complexity" publicada en el libro The Sciences of the Artificial (MIT Press, 1969). En antropología, los trabajos de Bateson, en Economía los de Georgescu-Roegen y Kornai, en Biología los de Miller, los trabajos de Bertalanffy sobre Teoría de Sistemas y los de Margaleff en Ecología y más recientemente los de Georges Balandier, en Ciencias Sociales y Joaquín Villamil, en Planificación (son referencias obligadas).

J. W. Forrester (profesor de MIT University), a producido un número de publicaciones relevantes en el campo de la complejidad, por ejemplo Limits to Growth y Urban Dynamics, además sus trabajos sobre Teoría de Control, Sistemas Jerárquicos y por

⁹⁴ Cibernética significa ciencia del control mediante las comunicaciones.

supuesto, Teoría de Sistemas. En España, el tema de la complejidad es uno de creciente prominencia en círculos académicos y existen trabajos interesantes al respecto, por ejemplo, los producidos por Josep Ramoneda y Jorge Wagensberg en Barcelona. La Universidad de las Naciones Unidas organizó en 1985 un simposio sobre el tema publicando posteriormente una excelente compilación de ponencias bajo el título The Science and Praxis of Complexity (Villamil, 1987).

Acercamiento General⁹⁵

En más de tres siglos de investigación científica todo ha cambiado excepto tal vez una cosa: el amor por lo simple. Desde que Galileo y Newton inventaran la física, simples han sido los objetos descritos por la ciencia, muy simples las leyes descriptivas y simplísimas sus expresiones matemáticas. De tal simplicidad se deduce gran parte de su prestigio: rigor, universalidad e incluso belleza. El mérito de las ciencias de la naturaleza consistía precisamente en captar la esencia simple e inmutable de las cosas, pero inscritas bajo el marco de lo aparentemente superfluo y cambiante.

Por centurias se ha querido ver en la complejidad un obstáculo interpuesto por la naturaleza para proteger sus secretos axiomáticos, un obstáculo con la sola misión de sugerir diferencias entre sistemas iguales, varios fenómenos donde solo hay uno, o ciertos forzados modelos allí donde reina una única ley natural. Esta hipótesis de trabajo ha tenido la virtud de proporcionar buena parte del conocimiento acervado hasta el presente (mucho sin duda), pero el inconveniente de cultivar cierto monoteísmo científico llamado **mecanicismo**. Planteaba ya Descartes en su Discurso del Método:

⁹⁵ Para una reflexión más completa del tema remitimos a la obra de Jorge Wagensberg, Ideas Sobre la Complejidad del Mundo, utilizada como referencia en el desarrollo de este apartado.

"Empecemos con los sistemas más simples y de más fácil discernimiento para ascender después gradualmente a la comprensión de los más complejos".

Se trata, de un reconocimiento de lo complejo, pero con tendencia a sugerir que las leyes de lo complejo se obtienen combinando hábilmente las de lo simple. En realidad no es una mala propuesta para una primera aproximación al conocimiento de la complejidad. No obstante, existe algo insostenible que de ella tiene la ciencia contemporánea: la intolerancia de lo complejo por excepcional y artificial. En efecto el paradigma clásico (aun dentro de la física) no sólo ha devenido, incluso se ha invertido. Lo naturalmente "*natural*" era antes lo determinista y reversible; lo artificialmente "*excepcional*" era lo aleatorio e irreversible. Hoy, priva la antípoda de este razonamiento.

Ciertamente, encontramos que al presente las llamadas partículas elementales merecen ser calificadas de cualquier manera menos de ésta, que la cosmología moderna denota una historia del universo en la privilegiada dirección de la complejidad creciente y que las complejidades de la física, la química, la biología, la sociología, la economía, la política y la planificación exhiben multiplicidad de componentes aleatorios e irreversibles. Resultan incomprensibles los principios dinámicos de la complejidad partiendo de un constructo científico que estila la exclusión de los mismos. Molestos conceptos, antaño omitidos por indeseables, deben ser reatemperados y articulados. Tal ha ocurrido con ideas como el azar, la probabilidad, la fricción, la disipación, el no equilibrio, la irreversibilidad, las fluctuaciones; y tal deberá acontecer aún con conceptos como estructura, función, organización, autoorganización y adaptación. Dicho de otro modo: la ciencia puede explicar complicados fenómenos irreversibles de reacción-difusión en bioquímica (ha elaborado leyes que describen su evolución espacio-temporal), pero, y a pesar de la

gran cantidad de datos acumulados sobre la organización biológica y bioquímica, adolece de una teoría para el crecimiento, la diferenciación, la regulación, ya sea de un ser vivo, de una sociedad, una megalópolis o incluso de ciertos ingenios humanos.

Un País Como Sistema Complejo⁹⁶

Cuando un ciudadano visita en Puerto Rico un supermercado perteneciente a la firma Pueblo X-Tra, o en la Ciudad de México, un supermercado de la cadena Superama⁹⁷ inmediatamente percibe un conjunto de condiciones que le concientizan de las notables diferencias cuantitativas y cualitativas a las que se expone, vis-a-vis un tradicional coimado o la típica plaza de mercado. La diversidad de productos resulta abismalmente superior, la organización responde a una lógica distinta, los sistemas de mercadeo y cobro emplean tecnologías más complejas, las destrezas de los operarios son variadas, la escala del establecimiento (por lo regular) es mucho mayor al promedio y la mercancía es distinta. En gran medida, se trata de mercancías no distinguibles de las que se encontrarían en cualquier operación similar en Estados Unidos o Europa.

En síntesis, estamos ante un sistema mucho más complejo de mercadeo que no sería exagerado calificar como emergente de un nuevo bloque tecnológico. Lo interesante de esta situación es que conlleva un conjunto de implicaciones para la sociedad, que incluye desde las destrezas requeridas por los operarios (con los nuevos sistemas electrónicos de precio -conocidos como códigos de barras- los cajeros ni siquiera tienen que saber sumar o restar), hasta la ubicación, la forma de adquisición y los

⁹⁶ Para una reflexión más completa del tema remitimos al trabajo de Joaquín Vilamil, Planificación y Manejo de Sistemas Complejos, utilizado como referencia en el desarrollo de este apartado.

⁹⁷ Los supermercados Superama y las Bodagas Aurrera (entre otros), pertenecen a un bloque de accionistas que operan bajo el nombre de Grupo Cifra.

orígenes de la mercancía que se expende en el establecimiento. Surgen problemas de acceso a estos sistemas complejos y de polarización social como consecuencia de ello.

Este es un ejemplo de lo que en el pasado se ha llamado **complejidad impuesta**, contrario a lo que podríamos llamar **complejidad evolutiva**. En la primera, la complejidad es resultado de eventos exógenos al sistema (en el caso descrito, el desarrollo de ordenadores y operaciones de mercadeo en los Estados Unidos), que no surgen de la evolución natural del sistema, como en el segundo caso.

Una preponderante característica de la creciente complejidad sistémica reside en el hecho de su elevada artificialidad, con ello aludimos al reemplazo de materiales y procesos naturales por un protocolo anti-natural. Por ejemplo, remitiendo al caso de los supermercados, la presentación de los productos conlleva la utilización de un mayor número de procesos, energía y muestras publicitarias sintéticas. (Se trata de un montaje semiótico, en el que la trivialidad y el consumo de imágenes "por lo regular" suscitan la distorsión del concurso entre lo real, en tanto necesario vis-a-vis lo irreal, en tanto innecesario). La complejidad plantea además notorias especializaciones de los diversos componentes conformativos del sistema.

La globalización de los mercados y la profusión tecnológica inciden activamente sobre el devenir tecno-estructural de cualquier país expuesto al aval de esta vorágine mundial. Como resultado, las diferenciaciones evolutivas de sus procesos político-económicos y particularidades socio-culturales (de países ubicados en la periferia o semiperiferia del sistema, ver segunda sección y tercera sección) se convierten en elementos de dominio y condicionación por parte de otras formaciones sociales exógenas, con estadios evolutivos y presencia internacional asimétrica respecto a los

rezagados (países centrales). En este caso, se trata de una suerte de **complejidad Impuesta** y es el resultado de las interdependencias transnacionales señaladas (Sunkei y Gligo, 1982).

Las observaciones descritas plantean tan solo un aspecto del problema en torno a la complejidad, no obstante existen otras situaciones de naturaleza doméstica que merecen ser anotadas. Por ejemplo, podemos mencionar la dispersión del poder político como un aspecto de importancia central. La capacidad de organización de los distintos sectores sociales ha aumentado dramáticamente, lo que permite movimientos comunitarios más efectivos. Por otro lado, esta misma situación contribuye a fragmentar las agrupaciones sociales en múltiples centros de poder. Emergente de lo anterior es el aumento en la demanda social por servicios requeridos a organismos estatales, que no pueden ser satisfechos debido a la escasez de recursos y a otros factores relacionados a su estructura organizativa. En consecuencia se constata la provisión de estos servicios por las propias comunidades y en forma privada; ejemplo de ello son los servicios policíacos, el transporte público y los centros educacionales (entre otros). Lo que acontece es una atomización de procesos socio-económicos adviniendo por ende la problemática del control o regulación de estos sistemas complejos por parte del estado⁹⁸.

Si la creciente complejidad es "buena" o "mala" resulta un cuestionamiento inmaterial y carente de sentido. Lo importante es entender cómo funcionan los procesos descritos, conocer sus implicaciones y mejorar nuestra capacidad para manejarlos.

⁹⁸ En el caso particular de Puerto Rico, el problema de la complejidad de los procesos industriales, en los servicios y en otras áreas del quehacer económico tienen un efecto de disrupción en la sociedad. Lo que dificulta la situación es que en el país esta condición no se ha reconocido. El crecimiento en el sector público ha sido cuantitativo. El número de agencias sobrepasa las 120, en el año 1988 el sector gubernamental empleaba a 201,000 personas (a todo nivel, federal, estatal y municipal), con una estructura funcional básicamente igual a la adoptada 40 años atrás. En adición, el sector aportó el 24.1% del Producto Bruto ("GAO" United States General Accounting Office, 1990).

Ciertamente, esto supone capitalizar las oportunidades que afloran de ellos. Sin embargo, lo que no debemos hacer es soslayar los retos implícitos a esta modernidad mediante el subterfugio de un romanticismo newtoniano, lineal, simplista y carente de racionalidad operacional.

El debate iniciado por Osvaldo Sunkel y Edmundo Fuenzalida respecto a la transnacionalidad y la desintegración nacional es pertinente para esta discusión. Ellos sostienen que los procesos de integración transnacional se encuentran abocados hacia una auto-desintegración nacional, no obstante tal proceso, en tanto dialéctico, conduce a un ulterior esfuerzo reintegrativo (neo-nacionalismo). Ofrecen como ejemplos de reintegración los esfuerzos de renovación cultural, el surgimiento de actividades económicas autóctonas y otras muestras de reafirmación nacional. No obstante, disentimos de tales razonamientos. Si bien es cierto que estos procesos se suscitan, en la inmensa mayoría de los casos son marginales y no atentan contra la hegemonía de las instancias dominantes, aquellas concommitantes con la globalización tecnológica y los mercados globales.

Por esta razón, podría pensarse que ese un objetivo del paradigma de Planificación Social ha de ser el fortalecimiento de esos procesos reintegrativos, aportando a su difusión colectiva. Lo que resulta antitético es remarcar sutilmente este tipo de política pública con un Estado que se pronuncia a favor de la inserción global de sus mercados y actividades productivas.

Una Visión Alternativa de la Planificación

Enfrentados con la situación descrita, los procesos de planificación que desarrollemos y la manera de enfocarla en la enseñanza de la misma deben modificarse

de diversas maneras. En primer lugar, es menester partir de una lectura sistémica de la realidad incorporando a ésta los siguientes elementos:

- La preocupación por la identificación correcta del sistema.
- La atención al entorno del sistema y a las interrelaciones entre entorno y sistema.
- La importancia diferenciada de los componentes del sistema.
- La importancia de las estrategias.

Es evidente que el primero de estos requisitos conlleva preponderar el trabajo teórico o conceptual y sugiere que el enfoque tradicional aplicado a la planificación, de separar lo teórico de lo práctico no es deseable. Un buen planificador tiene que entender el sistema sobre el cual ha de interactuar y para ello es necesario que cuente con la capacidad de conceptualizar sistémicamente.

Lo segundo es que la planificación en un contexto de poder disperso y ausencia de un esquema ideológico guía, debe asumir una postura de negociación entre los componentes del sistema de poder. En este sentido, la literatura de planificación contiene ejemplos muy ricos de lo que conlleva operar de una forma distinta, eso es, sin entender el problema del poder. Los modelos de Tinberger, con su pretensión universalista son similares a los esquemas de ordenamiento físico-espacial de ciudades que tan poco útiles han resultado ser en la praxis. Este señalamiento tiene tanta validez para un planificador que opera a nivel del establecimiento de políticas para el sistema en su totalidad como para el que opera, por ejemplo, en una

organización comunitaria. Sugiere que tenemos que pensar en el planificador como un experto en la manipulación de sistemas complejos, incluyendo en esto el entendimiento de una situación en donde el poder está disperso.

Planificar para un dictador o para una empresa monopolística no conlleva problemas demasiado complejos. Sin embargo, esta situación no es la que ocupa a la mayor parte de los planificadores. Es un poco, lo que ocurre con los llamados modelos neoclásicos. Excelente ejemplo de consistencia interna, fundamentados en supuestos inaplicables a las economías capitalistas y mixtas. Modelos solo funcionales en el interior de sistemas altamente controlados por aparatos centrales de gerencia gubernamental.

Lo tercero es que la planificación debe ser proactiva y no reactiva. Las prácticas de planificación parten de una visión tecnocrática⁹⁹ del planificador *via-a-vis* los grupos de interés. Ciertamente, las llamadas vistas públicas sirven una función conciliativa de tal promulgación, no obstante, en limitadas ocasiones afectan la estructura y los objetivos de los planes ponderados (por ejemplo, Santurce y el Condado, en San Juan, Puerto Rico). Hay una visión proactiva pero ésta depende de una lectura normativa del técnico. Aludimos a la necesidad de ser proactivo en un contexto de incertidumbre que surge por diversas razones (falta de poder y/o falta de conocimiento).

⁹⁹ Se ha definido una nueva casta dentro del sistema-sociedad: los tecnócratas. Ésta ha venido a suplantarse a los guerreros y los sacerdotes, a los comerciantes, a los financieros e incluso a los políticos. En la actualidad todos estos antiguos grupos de poder se ven obligados a utilizar a los tecnócratas y paulatinamente se ven suplantados por ellos. Es lógico pensar que los artifices de las cosas reemplaza a los que sólo saben lo que quieren pero no como instrumentar sus deseos. De este modo vemos como los tecnócratas, desprovistos de todo humanismo, sin tener la más vaga noción del porqué pretenden saber el cómo. Esta invasión de los "sacerdotes" de la tecnología en el campo de las actividades humanas tales como la política, la educación, la medicina y otras, está resultando ser muy agresiva para la humanidad (Cesarian, 1982).

Cuarto; la planificación tiene que considerar una dimensión que no aparece en su nomenclatura práctica, mucho menos en su discurso teórico, la gestación de sistemas propios (no eclécticos) y lo que podríamos llamar **el diseño organizativo**. Esto es particularmente importante en vista de la discusión que nos ocupa, la complejidad implica ausencia de un solo esquema ordenador o integrador y las estructuras y procesos operacionales deben permitir el logro de consensos en este tipo de ámbito escénico. La realidad es que en la actualidad los procesos son adversariales o jerárquicos. Perciben un flujo de poder vertical cuando la realidad es que ese poder se distribuye horizontalmente.

Finalmente, existen un conjunto de áreas sustantivas adicionales que no se incluyen normalmente en la enseñanza o prácticas de planificación pero que a la luz de los desarrollos recientes y prospectivos, revisten singular relevancia. Un ejemplo es lo relacionado a la planificación del desarrollo científico y tecnológico. Crecientemente se reconoce la variable tecnológica como una determinante estratégica del desarrollo y capacidad competitiva de un país.

Orden, Desorden y Caos

Advertencia

Consideramos pertinente para efectos de esta discusión ampliar las opciones aplicativas de los conceptos examinados previamente. El ejercicio presentado a continuación plantea una exégesis de la realidad citadina desde la coyuntura paradigmática de las leyes de termodinámica, en especial la segunda ley conocida como entropía. No obstante deseamos denotar que el tratamiento teórico solo persigue enriquecer nuestra exposición, brindando de este modo al lector la hermosa posibilidad de construir (por derivaciones) nuevas ilaciones conceptuales,

cuyos límites quedan inscritos en la capacidad individual de todo ser pensante para la creación.

La Termodinámica de la Ciudad

Si sometiéramos nuestro concepto de ciudad a un examen etiológico de sus causales, éste podría muy bien revelar que lo citadino alude representativamente a la conjunción de múltiples partes, sinérgicamente estructuradas para la consecución y adecuación de la necesidad de reproducción económica, política y social de aquel que les ha creado, el ser humano. Desde esta perspectiva la ciudad es como un organismo en el que cada parte es la manifestación del todo. Esta interpretación descansa a su vez sobre un inalienable principio dinámico, que remite al devenir o evolución de su inmanente termodinámica.

Como construcción teórica la termodinámica forma parte de las ciencias físicas y aborda el estudio formal de las relaciones entre el calor y las diversas formas de energía y trabajo, adviene en ciencia luego de 1948 coincidiendo prácticamente su gestación con el de la cibernética que se registra en el año de 1949. La termodinámica nace cuando Sadi Carnot intenta determinar las posibilidades y los límites de la creación de trabajo útil a partir del calor y la energía, mientras que en un espacio confinado, esta mezcla estalla. Su idea directriz centró en torno a que si una masa estalla, hay que dejarla escapar de tal modo que ella empuje un pistón y trabaje de este modo para uno. Su visual, gravitó en torno a una idealización del motor accionado por vapor de Manchester (Change 1983).

El primer principio de la termodinámica postula la conservación de la energía en todos los sistemas. Esto implica que independientemente de las múltiples formas en

que se presente la energía, ésta podrá ser transformada sin pérdida ni dispersión. El aumento de energía dentro de un sistema es igual a la energía que recibe.

$$S = \{AE = ER\}$$

En donde S = sistema, AE = aumento de energía y ER = energía recibida.

El segundo principio afirma que un sistema aislado evoluciona espontáneamente hacia un estado de equilibrio que corresponde a la entropía máxima, es decir, al mayor desorden. Esbozado en otros términos implica que en todo sistema aislado la entropía ha de acrecentarse proporcionalmente, conforme el sistema discurre en tiempo y espacio. La entropía, a diferencia de la energía, no se conserva. Se representa con el símbolo "S" y su variación en un elemento temporal por "DS". Esta magnitud se desdobra en dos términos: el primero, "DeS", es la transmisión de la entropía a través de la frontera del sistema; y el segundo, "DiS" es la entropía producida en el interior del mismo se establece así la relación:

$$DS = DeS + DiS$$

Estos dos principios constituyen la base de la termodinámica clásica y permiten describir, dentro de la física, la mayor parte de los sistemas (Prigogine 1983). Las leyes de la termodinámica han sido desarrolladas fuera de su contexto original.

Puesto que la física no se refiere solamente a la naturaleza, sus aplicaciones no son únicamente tecnológicas su función esencial es el ofrecer paradigmas para la gestación de procesos productivos intensamente utilizados por el capital, en tanto apropiación de éstos para su reproducción y replicación histórica. En esta dimensión la ciudad lee como una producción que en tanto espejo-reflejo de lo económico, no

representa un hecho aislado, desarticulado de las dinámicas del capital; antes bien es su creación.

Desde esta coyuntura la primera ley de la termodinámica, a manera de ilustración, no enuncia simplemente la preservación sin dispersión de la energía bajo múltiples estadios o formas. Sus consecuencias inciden activamente sobre la concepción capitalista del espacio urbano al igual que sobre aquel que le ocupa, el ciudadano que a su vez es productor y reproductor de las lógicas del capital. Las particularidades morfológicas del espacio por concepto de su volumetría, especificidad y utilidad al igual que sus incongruencias, irrentabilidades y desatinos se encuentran supeditadas por esta ley.

Uno de los factores fundamentales para el capital es la naturaleza humana, mientras que el elemento crucial de la tecnología es el trabajo. Esta primera ley de la termodinámica impuso una concepción mas amplia de la energía que diametralmente ha revolucionado las condiciones sociales y técnicas de producción del espacio ocupado. En esta instancia ponderamos prudente remitir nuestro análisis, a modo de disgresión, al concepto "sociedades tradicionales". Un poco, con la intención de connotar el impacto por demás preponderante de los planteamientos que anteceden e ilustran cómo la termodinámica de la ciudad concomita con la termodinámica del capital, en tanto relación de los conceptos trabajo-energía.

Definimos una sociedad tradicional como aquella cuya estructura económica se desarrolla a tenor de una serie limitada de funciones de producción basadas en ciencia, técnicas y pensamientos pre-newtonianos. Durante el Siglo 17 los "filósofos", "astrónomos" y "anatomistas" (planificadores del capital al igual que de su resultante lineal la ciudad) retomaban para sí la habitual premonición de un apocalipsis, frente a

las constantes eclosiones del proletariado; el cual era sometido a la disciplina mediante las estrictas lógicas del trabajo. Durante esta época la cuestión de la inercia del tiempo y el orden dominaban las demás. La clase obrera parecía totalmente inerte, desprovista de mecanismos para el control interno y moldeada por fuerzas exógenas.

Durante la época de Newton la tarea principal del capital consistió en la regularización del tiempo, como condición previa para una extensión de la jornada de trabajo. Esto responde al hecho de que el tiempo de producción medieval era cíclico, y la alternación del trabajo y el descanso se encontraban fijadas por las eternas dicotomías de los días y las estaciones. El verano y las jornadas no podían ser extendidas, ni el invierno y las noches abreviadas a voluntad.

Para Newton y el conjunto de "pensadores del siglo de las luces", era menester crear un tiempo de trabajo no terrestre, que sería unívoco cuantitativa y cualitativamente en invierno o verano. El capital debía revolucionar las condiciones técnicas y sociales de la producción a fin de transformar la eclosión del lego obrero contra el trabajo en una intensa gestión productiva en favor de él. Lo esencial no era ya la duración absoluta sino la intensidad de la dinámica productiva. Su complicación no residía ya en cómo hallar la forma de encerrar a los trabajadores por extensos períodos de tiempo sino más bien en cómo convertir su energía y por ende "sus volúmenes de calor" revolucionario en trabajo.

Esta exposición resulta congruente con la inicial definición de termodinámica "estudio de la energía, principalmente en cuanto al calor y el trabajo". La ciudad como ícono de estas transformaciones superestructurales expresa de igual modo su linealidad y correspondencia con la evolución térmica de la época. El espacio debía sufrir

profundas transformaciones no solo en términos de forma sino también en contenido. Fisonómicamente el modo de ocupación espacial medieval resultó ser en su mayor parte del tipo radioconcéntrico. Este responde generalmente a una ocupación espontánea y altamente escueta del territorio, cuyo axil gravitatorio era definido por un centro de primacía. El número de asentamientos de este tipo aumentó rápidamente durante esta época (la evolución termodinámica estaba en marcha, el advenimiento prospectivo de la revolución industrial era inminente).

La ciudad de la monumentalidad registrada durante el Siglo 17 (a modo de ejemplo) puede codificarse como un referente termodinámico de ordenación en lo tocante a esta particular tipología de ocupación, por cuanto perseguía la simetría axial de su viario al igual que del tejido a ser desarrollado. Al abandonar lo que se conoció como "arte bárbaro" o técnicas bárbaras de ocupación espacial (Gallion y Eisner 1987), la ciudad comenzó a evidenciar una vehemente simetría, que en tanto simbología de lo estructural, remitió a la creciente concentración del poder y las nuevas dinámicas y tendencias económicas immanentes al sistema.

La singularidad del Siglo 19 se inicia con la era de la máquina. Esta nueva macrodinámica centrada en la producción en serie atrajo la atención de la administración industrial y el proceso repetitivo de las operaciones reemplazó la variedad artesanal de la época.

El advenimiento de la revolución industrial marca para las ciudades una nueva y paradójica etapa. De este modo definimos la conjunción registrada entre el estupor del crecimiento y el cambio tecnológico con la acentuación de los niveles de inequidad y pauperización de los colectivos sociales. Fehacientemente constatable mediante la observación del tejido espacial desarrollado, evidenciando una vez mas la

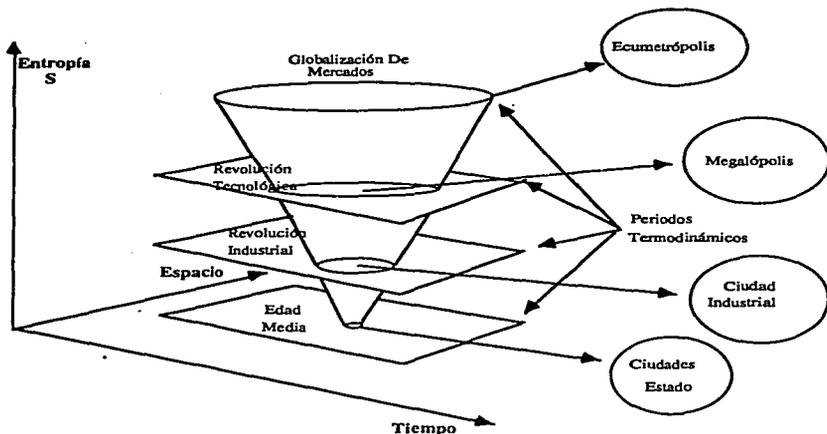
correspondencia lineal existente entre la termodinámica de la ciudad y la del capital. Las implicaciones simples y ampliadas de estos procesos subyacen y delinear monóticamente nuestros actuales fundamentos de producción y reproducción industrial, doméstica, y cotidiana.

Nuestras dinámicas independientemente de su nivel dimensional son gestadas a tenor con un planteo fordista. Estas observaciones derivan del análisis de la segunda ley de termodinámica. La segunda ley promulga el insoslayable caos sistémico de procesos irreversibles. Por ejemplo, la vida es un proceso irreversible que encuentra su equilibrio ulterior al alcanzar su nivel de mayor entropía, aludimos a la muerte.

De igual modo cada jornada de trabajo acrecienta la inconvertibilidad de la energía en trabajo (tercera ley). Lo que representa un continuo replanteamiento de las lógicas de producción por parte del sistema. La ciudad de nuestra presente centuria de igual modo es configurada sobre las bases de una línea de producción, cuya génesis metodológica descansa sobre la ya inferida línea de ensamblaje de Henry Ford.

En resumen, cada escenario histórico del cual se tenga constancia, evidencia una correspondencia termodinámica lineal entre sus sistemas económicos y físico-espaciales. Esto implica que para cada período socio-económico, una diferencial tipología de ocupación espacial podrá ser registrada y la misma ha de ser lineal con la base termodinámica de su estructura productiva.

Termodinámica y Desarrollo de Ciudades Síntesis



Orden, Entropía y Complejidad Urbana

Abordaremos en este apartado la cuestión del orden citadino a partir del desorden inmanente a su estructura sistémica. Intentaremos generar una explicación teórica de tal comportamiento mediante el uso de la segunda ley de termodinámica. Iniciemos la exposición mediante una síntesis descriptiva altamente generalizada del horizonte situacional de sucesos urbanos constatable en prácticamente cualquier metrópolis desarrollada del globo. Para el conocimiento popular resulta indubitable el hecho de

que las comunidades urbanas están profundamente afectadas por la decadencia física. El deterioro, descomposición y sordidez incontrolado del espacio, en particular del antiguo tejido habitacional emplazado en el centro-ciudad; deriva como función o producto de las propias lógicas de ordenación del espacio urbano. Por otro lado la evidente laxitud en las dinámicas orientadas a la regeneración y mantenimiento del entramado metropolitano dramatizan tal promulgación.

Las resultantes insoslayables de todo este cuadro materializan en serios daños a la salud, delincuencia y criminalidad extendida y el evidente deterioro y muerte de la circulación peatonal. La calle ha perdido para el ciudadano su referente como instrumentalidad mediatizante de intercambios culturales, pasando a ser entendida como el escueto corredor que en su linealidad te conduce a una visual desterritorializada del espacio desarrollado. En ella percibimos la profusa ambigüedad de relaciones morfológicas inconexas, pero ante todo se vislumbra al ser social avasallado por la especulación tecnológica y abrumado por la falta de raíces identificatorias. Por demás se hace inteligible el porqué de la profunda gradación valorativa que el actor social exhibe hacia sus ciudades. John Osman, ex-vicepresidente de la Fundación Ford para la Educación Adulta, en el año de 1957 señaló:

"Construir una ciudad es un acto sagrado por parte de todas las personas. Porque la ciudad es la manifestación física de una realidad no visible: el alma de sus habitantes. Las ciudades antiguas eran adoradas por sus ciudadanos"¹⁰⁰. Los norteamericanos

¹⁰⁰ Todas las ciudades babilónicas tenían sus arquetipos en constelaciones: Sippar, en Cáncer, Nínive, en la Osa Mayor; Assur, en Arturo etc. No sólo podemos hablar de un modelo que precede la arquitectura terrestre, sino que además éste se halla en una región (celestes) ideal de la eternidad. Es lo que proclama Salomón: <Y dijiste que yo edificaría un templo en tu santo Nombre y un altar en la ciudad de tu morada, a semejanza de tu santo tabernáculo, que tú preparaste desde el principio>. Una Jerusalén celestial fue creada por Dios antes que la ciudad de Jerusalén fuese construida por mano del hombre: a ella se refiere el profeta, en el libro de Baruch, 2, 2, 2-7. (...) Se constata la misma escena teórica en la India: Todas las

parecen odiar sus ciudades. Realizamos en ellas todo aquello que las degrada y deshonra. Los ciudadanos debieran descubrir el carácter de la ciudad que han de construir a imagen de su alma. Debieran comprender su naturaleza y función antes de diseñarla. Porque el diseño de una ciudad no se encontrará en el restridor de un planificador. Las formas de una ciudad viven en sus habitantes. Emergen de la mente y el espíritu de sus ciudadanos. Estas residen en la historia misma del lugar (...)"

Architectural Forum 1957

Estos señalamientos de Osman nos conducen cardinalmente en dirección de una segunda vertiente dimensional de análisis popular que emerge de lo estructural; remitimos al profundo componente semiótico que avala la trama espacial. Desde esta coyuntura lo citadino lee como una masa intensamente cargada de simbolismo. Todo su patrón morfológico expresa su capacidad vehiculativa de concatenación ideológica. El aborde de esta dimensión semiótica de lo espacial requiere de un desdoblamiento conceptual, mediante el cual se factibilice la disgresión entre los aspectos físico-arquitectónicos, en tanto concreción de elementos infraestructurales vis-a-vis su componente ideológico, en tanto gestación abstractiva de aquello que en el plano de lo material cuese. Descompongamos este planteamiento. El espacio construido evidencia explícitamente su entropía simbólica. La ciudad no solo resulta ser profusamente desigual y heterogénea en términos de su tipología edificatoria (como referente simbólico de inequidad en los procesos de distribución y

ciudades reales hindúes, aun las modernas, están construidas según el modelo mítico de la ciudad celestial en que habita en la Edad de Oro (in illo tempore) el Soberano Universal. Así por ejemplo, el palacio-fortaleza de Sihagiri, en Cellán, está edificado según el modelo de la ciudad celeste de Alakamanda y es de muy difícil acceso. Asimismo la ciudad ideal de Platón tiene también un arquetipo celeste. Las formas platónicas no son astrales; pero la región mítica de ésta, se coloca, sin embargo, en planos supraterrenciales. (...) Lo que queremos subrayar es que el mundo que nos rodea, civilizado por la mano del hombre, no adquiere más validez que la que debe al prototipo supraterrrenal que le sirvió de modelo. El hombre construye según un arquetipo. No sólo su ciudad o su templo tienen modelos celestes, sino que así ocurre con toda la región en que mora, con los ríos que la riegan, los campos que le procuran su alimento etc. (...) Esa participación de las culturas urbanas en un modelo arquetípico es lo que les confiere su realidad y su validez (Eliade, 1951).

acumulación de la riqueza). Sino también combinada concomitando (a modo de ejemplo) sobre una misma trama la depuración y despunte impresionista del tan frecuente neo-plasticismo arquitectónico con escuetas edificaciones y entramados marginales e intensamente pauperizados.

Frente a este común denominador ciudadano resultan frecuentés los siguientes cuestionamientos:

- ¿Cómo tan convulso mosaico logra reproducir su estructura y aún mas perpetuarla?
- ¿De qué manera alcanza su equilibrio estructural?
- ¿Cómo explicar su evidente capacidad para devenir orden a partir de su explícito desorden?

Para el conocimiento de sectores especializados en diversas ramas de las ciencias sociales, las respuestas a estas interrogantes suelen ser mediadas por lo legal y con frecuencia el abordaje teórico se alcanza mediante razonamientos socio-económicos. En esta ocasión partiremos de un novedoso axioma, que avala todos nuestros usuales paradigmas eclécticos de intervención: aludimos al concepto entropía (segunda ley de termodinámica). Utilizaremos este concepto a modo de teoría general para conducir nuestra exposición en dirección de una suerte de isomorfismo conceptual. De esta forma intentaremos ponderar las articulaciones que se registran generalmente entre sistemas simples y complejos en el interior de la ciudad, excluyendo toda ponderación tocante a la mecánica de los elementos interaccionados inmanentes a cada sistema.

Hace unos 125 años, en 1865, Clausius formuló la segunda ley de la termodinámica e introdujo una nueva magnitud, la entropía que en griego significa evolución. El elemento básico en dicha ley es la distinción entre procesos reversibles e irreversibles. Cuando hablamos de procesos reversibles remitimos a dinámicas que ignoran o soslayan una dirección particular del tiempo; por ejemplo los movimientos planetarios. Por el contrario los procesos irreversibles exhiben un comportamiento totalmente avasallado en dirección de una particular orientación temporal; ejemplo de ello resultan ser los cambios económicos y sociales. Ilya Prigogine (premio novel de física, 1983) en su trabajo ¿Tan Solo Una Ilusión? categoriza las estructuras que nos rodean a tenor de tres diferenciales tipologías sistémicas.

- En primer lugar hallamos los sistemas aislados. Son aquellos que no pueden intercambiar materia ni energía con el exterior. El único conocido al presente es nuestro universo.
- Luego los sistemas cerrados, que pueden intercambiar energía pero no materia. La tierra es un ejemplo de sistema cerrado.
- Un tercer tipo de sistema es aquel susceptible a generar intercambios de materia y energía con el mundo exterior: un sistema abierto, ejemplo de ello el cuerpo humano o una ciudad.

Es evidente que ésta (la ciudad) actúa a modo de centro hacia el que confluyen alimentos, materiales de construcción, combustibles, recursos humanos etc. y que por otro lado, expede productos acabados al igual que subproductos no deseados (desechos residuales). La ciudad como cualquier sistema dinámico cuyos procesos resultan irreversibles (implican supeditación a una particular dirección del tiempo)

está sujeta a múltiples transformaciones que devienen prospectivamente en evoluciones multifactoriales de casi todos sus componentes conformativos. Tales transformaciones derivan de las variaciones que puedan registrarse en los niveles de entropía, que a su vez emergen de los intercambios positivos o negativos endógenos a la estructura citadina o exógenos a ésta. Las ciudades macro-conceptualmente representan sistemas sinérgicos cuyas articulaciones resultan ser extraordinariamente integradas y complejas. Cuanto mayor sean los volúmenes de ligazón entre sus múltiples sistemas configuradores, tanto menor serán los niveles de linealidad y correspondencia que dichos sistemas han de evidenciar en sus respuestas al entorno. A tenor con este planteo, argüimos la plausible constatación de múltiples estados estacionarios al igual que de muchas características dinámicas nuevas relacionadas con ellas, ejemplo de esto es el caso de las bifurcaciones estructurales.

Es menester en esta instancia plantear una relevante salvedad. Hemos definido y aceptado el concepto entropía como significante de una medida de desorden. Entendido en estos términos debe quedar claro que los sistemas aislados tienen una evolución tendencial hacia el máximo caos; pero en sistemas abiertos, como resultan ser los ciudadanos, existe la posibilidad de una estructuración interior, si la competencia entre los términos del balance (producción de entropía endógena y flujos de dicha entropía al entorno exógeno) se resuelve favorablemente. En cuyo caso se alcanza orden u homeostasis a partir del desorden. Aunque paradójico, se trata de un sistema que obtiene su equilibrio como resultante de sus intrínsecas y recurrentes perturbaciones. Esta "realidad compuesta" por una dualidad sincrónica no debe resultar novedad para el lector. Su remitente etiológico -en tanto planteo metafísico-subyace por antonomasia al filósofo griego Heráclito. Este, consideraba que la naturaleza surgía de un "*fuego o flujo primordial*" en el que existe un movimiento

constante entre la "unidad y la diversidad, lo armonioso y lo disonante". Desde esta vertiente la entropía representa el factor dinámico para el advenimiento o creación de nuevo orden. Dicho de otro modo "el apocalipsis de unos representa la utopía de otros" (Change 1983).

Dentro del aparato citadino multidimensionalmente culesen funciones equilibrantes, pero resultaría ingenuo o quizás algo irrisorio conceptualizar la génesis metodológica de tal función como homogénea a todos los sistemas configurantes de la ciudad. Desdoblemos este planteamiento. El origen de las respuestas de ordenación - como señalamos- no resultan endémicamente lineales a todos los sistemas. Lo lineal y no lineal se conjugan y supeditan sobre el escenario espacial para fisonómicamente aportar al diseño de las respuestas de estructuración modal que han de ser gestadas a niveles superestructurales por los diversos componentes sistémicos de la ciudad.

En el interior no concreto de la urbe lo complejo es hegemónico. Lo impredecible y variable (probabilístico o perteneciente al azar) subyace en lo aparentemente predecible y concreto. Este resulta ser el caso de múltiples sistemas endógenos a la ciudad que por su distanciamiento del punto de equilibrio -que derivan de sus limitaciones intrínsecas por alcanzar niveles de homeostasis-, generan soluciones divergentes que redundan en pérdida de unicidad estructural. El resultado ulterior es la aparición de soluciones en el entorno que tienden a bifurcarse como respuesta al desequilibrio multidimensional no salvado por el sistema.

Estas nuevas dinámicas se erigen sobre múltiples soluciones que leen como alternativas reales y concretas, que devienen en aparición de nuevas síntesis de ordenación estructurales, las que a su vez son macro-difundidas sobre el espacio citadino, quedando implícita una suerte de ordenación a partir de fluctuaciones.

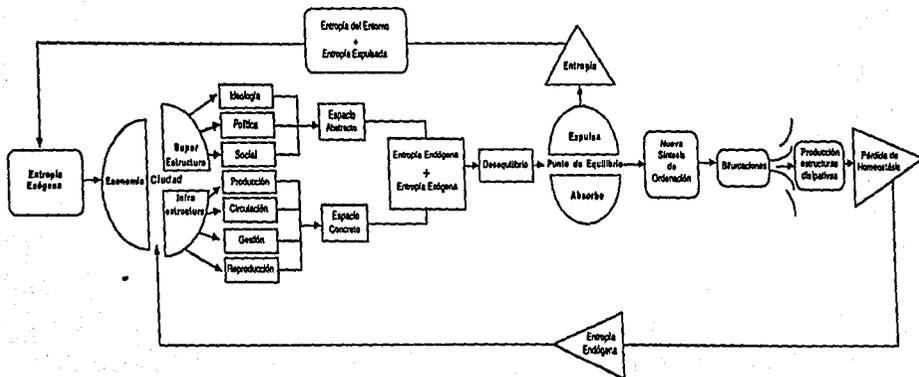
Plantemos esto de otra forma: las ciudades como previamente señaláramos, se encuentran configuradas por un policonjunto de sistemas. Estos a su vez son conformados por subunidades; en ellas cualquier estado experimenta siempre pequeñas perturbaciones locales debido a las ocasionales dinámicas aleatorias de las subunidades. Por ende existe una constante búsqueda de estabilidad en un estado determinado y, por lo tanto, la persistencia de cualquier estado supone su estabilidad (una visual esquemática de éstos planteamientos aparece en la ilustración 7.1). Desde esta coyuntura el espacio construido o concreto deviene estabilidad funcional no empece a lo informe de su trazado, el cual se acerca más -en términos morfológicos- a una colección de estructuras que se disipan o desparraman por bifurcaciones¹⁰¹ sobre un plano que al clásico paradigma conceptual de simetría integral tan en boga durante el Siglo 17. Somos intrínsecamente productores de esta compleja y conflictiva realidad creadora. Por centurias (a modo de ejemplo) quizás desde la fundación de la física por Galileo, Descartes, y Newton, el ser humano en sociedad a contemplado la sutil y cristalina idea de una plausible comprensión de todo su entorno. Por antonomasia acuñamos, como legado del Siglo 17 el planteo mecanicista, con sus respectivos componentes reduccionistas y su consabido

¹⁰¹ Existen dos preponderantes principios conceptuales, adaptación y auto-organización. Por adaptación definimos el proceso mediante el cual un sistema se somete a las condiciones que su entorno le impone a sus fronteras. El físico J. Wagensberg, en su obra *Ideas Sobre La Complejidad Del Mundo* explora estas particularidades:

"El sistema se organiza internamente para ser compatible con el exterior. La solución es única y predecible. El estado adquirido por adaptación se llama estado estacionario, pues es constante en tiempo mientras lo sean las condiciones del entorno. Si el entorno cambia, el sistema puede responder con una nueva adaptación y sale en busca del nuevo estado estacionario. Pero este proceso no puede prolongarse indefinidamente, pues la imposición de condiciones cada vez más violentas (lo que requiere estados cada vez más alejados del punto de equilibrio) provoca el advenimiento de la catástrofe es el fin de la adaptación. Es la transición a un nuevo estado. Es la autoorganización. Mediante este proceso, el sistema se organiza internamente revelándose contra las condiciones del contorno, en estructuras que dependen del espacio y el tiempo. La solución pierde unicidad, la predicción se compromete y ya no existen leyes de evolución. Los sistemas no son estables y la fluctuación más tímida puede crecer hasta arrastrar al sistema a un nuevo estado cuya bondad queda por evaluar. Un sistema queda en la historia si responde a las adaptaciones para las que es requerido y si la autoorganización advenida tras la crisis resulta ser buena en relación al entorno."

SINTESIS ESQUEMATICA DE ORDENACION ESPACIAL A PARTIR DEL DESORDEN

Ilustración 7.1



determinismo. Y aun resulta plausible dentro del avalante paradigma sistémico que predomina la actual centuria, identificar multiplicidad de acercamientos, y respuestas unilineales y reductivas a situaciones complejas y multifactoriales (como las registradas en ciudades). Cabe denotar que en teoría de planificación urbana aun se registran tales acepciones a la realidad. Vivimos en busca de lo simple, al igual que de aquello avasallado a respuestas universalistas, y nos hemos topado con la cruenta realidad de un mundo dinámico en donde lo complejo, lo impredecible, y relativo es norma y no excepción. ¿Acaso nuestras ciudades no son espejo-reflejo de tal afirmación?

En síntesis, hemos planteado que la entropía al igual que la complejidad son endógenas a la ciudad (no podemos simplemente escapar por omisión de ellas). Esto implica que las ciudades continuarán expandiéndose, acrecentando su ritmo de ocupación espontánea e irregular del espacio, creando mediante su desorden la nueva ecumetrópolis que habitamos y que demanda una reinención, si aspiramos a tener un mañana digno de ser vivido. Ciertamente, no tenemos compulsoriamente que adoptar posturas contemplativas ante tal desmesura, cuando podemos entender la termodinámica del espacio urbano desarrollado. Orden y desorden no son mutuamente excluyentes, sino mas bien concomitantes y complementarios. De esta dualidad emerge el espacio que habitamos. Lo que implica que el trazado de ciudades no tiene por que ser -por regla general- ininteligible.

Ciertamente las ciudades desarrolladas o en vías de desarrollo, poseen un determinado grado de estabilidad funcional, pero adolece (en términos generales) de equilibrio estructural en tanto especificidad de su trama y trazado. Condición que aunque rentable para el capital, en términos de su capacidad de producción y reproducción simple y ampliada, resulta altamente gravoso por su tendencial

propensión a elevar los niveles de entropía endógena y exógena a la estructura sistémica, lo que como indicamos, materializa en desequilibrio funcional. La alternativa ulterior que nos resta -si deseamos lidiar asertiva y creativamente con tal realidad- es regresar al diseño y planificación integral de lo estructural al igual que de lo no estructural pero de modo y forma diferencial. Esta vez desde la perspectiva de la complejidad.

Comentarios Finales

*"Si al principio pudiéramos
saber dónde estamos y hacia dónde vamos,
podríamos juzgar mas adecuadamente lo que tenemos
que hacer y cómo
hacerlo"
Abraham Lincoln*

Vivimos tiempos de extraordinarias transformaciones históricas. Como hemos visto, nos hallamos en el interior de una nueva y extremadamente compleja sociedad, denominada por algunos como post-industrial, dominada en su lógica por el conocimiento científico, la informática, las economías supersimbólicas y la tecnología¹⁰². El conocimiento convertido en capital constituye en la economía emergente el factor más dinámico del desarrollo. El reordenamiento de la división internacional del trabajo y la globalización de las relaciones productivas plantean el ámbito operacional de las nuevas tendencias económicas.

Enfrentados con tal realidad, el espacio urbano-regional al igual que las estructuras y metodologías utilizadas para su confección demandan de nosotros su reinención. Un reacomodo de paradigmas e instrumentos que provean para el desarrollo de funcionales propuestas, entendidas y proyectadas desde el marco de innovadoras opciones de planificación estratégica.

¹⁰² (...) La crítica de la sociedad de la comunicación golpea con la Incertidumbre a lo real y denuncia las estrategias de la ilusión. Jean Baudrillard ilustra, recurriendo al procedimiento de la teoría-ficción, la tesis de la desaparición. Esta época es vista como la de la simulación, de los simulacros, de una hiperproducción en la cual todo se anula; hay un desmoronamiento del orden simbólico (de donde la sociedad de la tradición obtiene su relativa cohesión), una proliferación de las informaciones, una anulación de los contenidos reemplazados por puras imágenes; así se crea un pseudo-real sin embargo muy real. Perforar la pantalla de las apariencias y volver a ver el mundo ha sido el proyecto de Umberto Eco, realizado por etapas y vagabundeos con motivo de numerosas crónicas. (...) Con más audacia, los anunciantes del fin de la modernidad entran, según una fórmula de Jurgen Habermas, en el claro anarquista de la posmodernidad: ahí donde todo se desafía y donde se afirma el rechazo de las representaciones unívocas del mundo, las visiones totalizadoras, los dogmas, las imputaciones de sentido; taller de deconstrucción donde se desarma la jerarquía de los conocimientos y los valores, los sistemas de significación, los paradigmas y los modelos. En esos escombros ya no se puede asir una lógica de conjunto, únicamente micrológicas (Baladier, 1990).

En este montaje refuncionalista, el municipio como unidad político-administrativa es y continuará siendo el factor protagónico de cambio socio-económico y desarrollo físico-espacial. No obstante, hemos documentado las notables resistencias técnicas y políticas, aun existentes, para la consecución de este irreversible proceso histórico. Resulta implausible concebir las novedosas propuestas descentralistas que se están internacionalmente en ausencia de verdadera voluntad política y deseo de que "las cosas ocurran". De similar manera, es impensable el nuevo inductivismo funcional de Estado sin municipios fortalecidos política, administrativa, fiscal y tecnológicamente. Municipios realmente independientes respaldados por estados respetuosos de tal autonomía.

La Finalidad del cambio

La finalidad general de los análisis presentados a lo largo de esta séptima sección ha centrado en demostrar la necesidad de que los municipios preponderen la generación de planes e instrumentos estratégicos de naturaleza físico-económica por sobre los ortodoxos planes libros o maestros de desarrollo urbano espacial. El objetivo de este tipo de estrategia reside en salvar las limitaciones paradigmáticas previamente discutidas y acrecentar la calidad de vida que colectivamente comparten los ciudadanos en todas las facetas de su concurrir como miembros de una colectividad mayor.

Al remitir a una superación sustancial y sostenida de los niveles de vida de las poblaciones municipales, aludimos a prosperidad material y espiritual, así como a oportunidades atractivas de trabajo e ingreso que permitan la plena realización del actor social. Presupone, además: la continuación y mejoramiento del sistema de orden democrático, la garantía de libertades individuales y colectivas y la expansión de sus esferas de gestión y actividad económica a escala tras-regional, nacional o

incluso internacionales. Por otro lado, es menester anotar la insoslayable necesidad socio-ecológica de ambientes urbanos funcionales, humanos y atractivos, en balance con la naturaleza y las zonas rurales periféricas. Entendiendo que los planes de crecimiento urbano-municipal solo pueden ser ponderados como parte de una estrategia de desarrollo económico integral.

La Reinversión en la Administración Gubernamental

No podemos concluir este trabajo sin considerar la esfera gubernamental, unidad protagónica de las principales prácticas de planificación indistintamente del ámbito o escala ponderada. Resulta indispensable una reconceptualización de las funciones político-administrativas, en las que éstas se entiendan como operaciones catalíticas de cambio y desarrollo social. En el contexto de la internacionalización de las economías, el gobierno debe agilizarse y modernizarse para convertirse en promotor activo y no lastre pasivo del crecimiento.

Los gobiernos que aspiren a ser efectivos tendrán que generar sistemas de intervención que les permitan ya no solucionar problemas, sino mas bien, anticiparlos. Hablar de reinvención, es precisamente esto. Algunos gobiernos no sólo tratan de prevenir las situaciones conflictivas, también trabajan afanosamente para anticipar el futuro, "rediseñándolo". Tarea nada simple en el difícil ámbito político pluralista contemporáneo¹⁰³, desdoblemos esta afirmación. Una tendencia sin

¹⁰³ Existen algunos precedentes en los Estados Unidos de Norte America, por ejemplo el primer gran proyecto gubernamental para el rediseño del futuro fue desarrollado por la Comisión del Futuro para Dallas (Futures Commissions) en el año 1972. El diseño de metas y objetivos comenzó en el año 1965, cuando Johnson convocó la creación de un comité de planificación conformado por 26 influyentes ciudadanos de la ciudad. Al término de 9 meses de trabajo se identificaron 96 metas para 12 áreas generales. Posteriormente las metas y áreas se evaluaron públicamente con los miembros de la comunidad. Antes de publicar el documento estratégico final la comisión organizó 12 comités para impulsar las diversas áreas de gestión. Para 1972, la ciudad de Dallas había completado el 27% de las metas trazadas por el programa estratégico para la reinvención del futuro y existían notables progresos en otro 43%. Más de 100,000 ciudadanos participaron en el esfuerzo (Osborne y Gaebler, 1992).

precedente histórico puede ser constatada en ciudades desarrolladas de corte no-comunista; aludimos al pluralismo social. Históricamente se ha postulado que el único centro de poder organizado de modo y manera formal es el Estado. Al presente esta interpretación estática de la realidad resulta disfuncional, por cuanto los centros de poder residen desplegados en la exogeneidad del aparato gubernamental.

El Nuevo Pluralismo Social

Peter Drucker, incorpora y pondera en su obra The New Realities este concepto. Su razonamiento establece que los nuevos colectivos pluralistas focalizan sobre las ejecutorias y funcionalidad de las operaciones realizadas por el Estado. Son organizaciones con objetivos específicos, claramente delineados referentes a particularidades sociales que requieren de acción inmediata. Se caracterizan por su no alineación partidista, hablamos llanamente de grupos fundamentalmente apolíticos. Podemos definirles como minorías altamente organizadas en sus ejecutorias. Indudablemente los nuevos pluralismos sociales poseen un profundo poder de cambio sobre procesos y estructuras físicas.

Resulta de conocimiento general que durante el medioevo el poder centró en derredor de señores feudales con autoridad y control absoluto de sus vasallos. Tal autoridad le fue legada -en gran medida- por la posesión o el aval de la tierra. El devenir histórico trastocó esta realidad como producto de una multiplicidad de factores conjugativos. Los gobiernos contemporáneos gravitan en torno a partidos y plataformas políticas representativas del interés general de los colectivos sociales que avalan.

Sin embargo este patrón no responde necesariamente a los nuevos movimientos pluralistas que al presente registramos. Como indicamos éstos centran sus reclamos

sobre una base funcionalista. Un punto de alta diferencialidad en todo este análisis reside en la no unicidad de intereses y percepción ideológica que nos caracteriza en esta época. Esto no resulta novel al ser humano, siempre ha sido de este modo, sin embargo las estructuras sociales preindustriales proveían escenarios más intensos y favorables para el estatismo y la coerción ideológica; de suerte que existía mayor congruencia y linealidad entre las formas de conciencia colectivas y las dominantes.

La actual sociedad urbana posee una alta movilidad dinámica producto de las nuevas tecnoestructuras que el sistema le ha exigido manejar para su reproducción. Por otro lado, y fuera de toda duda su intrínseco pluralismo social ha tenido una preponderante ingerencia en los procesos de trasnacionalización. Es particularmente tal coyuntura el factor dinámico para que el medioambiente ecológico pase a ser tratado como un pleno no fraccionado por barreras nacionales, propiciando un implícito acercamiento entre tecnología y naturaleza. Por otro lado, este tratamiento acarrea regulaciones internacionales mucho más intensas que las registradas bajo economías tradicionales -en tanto nacionales-. Tal situación emerge de los efectos que las operaciones trasnacionales tienen sobre el medioambiente ecológico mundial. Por su alta vulnerabilidad, el hábitat global requiere de serios mecanismos proteccionistas de corte tecnológico y jurídico-legales. Toda vez que las prácticas económicas trasnacionales se tornan mas cruentas y atrevidas en la consecución de sus metas y objetivos. Todo esto supone el desarrollo de una conciencia ecológica por parte de las microeconomías trasnacionales al igual que de macroeconomías de gobiernos y naciones.

Finalmente

Por estos distintos caminos se insinúa en el horizonte de nuestro tiempo la necesidad de un saber, de una práctica y de una nueva visión de la planificación como

instrumento eficaz para el desarrollo. El futuro es creación constante, avance, innovación, un fluir infinito. Por su parte, la producción de la sociedad es continua, se retoman siempre las lecciones que la orientan y las significaciones que engendra no son fijadas sin que exista, al final, una decadencia.

Para aquellos (como nosotros) que aún creen en esta conflictiva disciplina el futuro, aunque árido, se vislumbra plagado de posibilidades. No obstante, es innegable la necesidad de atemperar los bloques paradigmáticos si en realidad se aspira a superar la indubitable disfunción que al presente la caracteriza. Nuestra principal crítica se orienta a la pasividad, un poco a los que "esperan a que pase el problema o a que estalle", que reducen su participación a un estado de espectador frente a la turbulencia o la historia inmediata; situación que conduce a lo que Alain Touraine, a llamado "crisis por conciencia de impotencia". Si este trabajo logra despertar conciencia participativa por refuncionalizar esta disciplina, entonces podremos decir, no ha sido en vano, existe una esperanza.

Referencias

Libros

- Ackoff, L. R. (1979). Rediseñando El Futuro. Mexico: Editorial Limusa.
- Alexander, C. (1977). A Pattern Language. New York: Oxford University Press.
- Alexander, C. (1977). A New Theory of Urban Desing. (Part #1, Theory). New York: Oxford University Press.
- Andrews, K. (1980). The Concept of Corporate Strategy. (ed. rev.). Homewood, Ill.
- Balandier, G. (1990). El Desorden. La Teoría del Caos y las Ciencias Sociales. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Barber, B. (1984). Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press.
- Baum, H.S. (1983). Planners and Public Expectations. Mass: Schenkman Cambridge.
- Benveniste, G. (1990). Mastering the Politics of Planning. California: Jossey-Bass Publishers.
- Bohm, D. (1989). La Totalidad del Orden Implicado. Barcelona: Editorial Kairós.
- Bonet, C. A. (1989). Las Claves del Urbanismo. Barcelona: Editorial Ariel.
- Cardoso, F. H. (1970). Dependencia y Desarrollo en América Latina. México: Editorial Siglo 21.
- Cass J. P. (1960). Regimen y Administración Municipal de Los Estados Unidos de Norteamérica. New York: The Macmillan Company.
- Castagna E. R. (1984). Ciudad: Residencia Total. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Castells, M. (1982). La Cuestión Urbana. Mexico: Editorial Siglo 21.
- Castells, M. (1978). City, Class, and Power. New York: St. Martin's Press.
- Castells, M. & Hall, P. (1994). Las Tecnópolis del Mundo. Madrid: Editorial Alianza.
- Christensen, R. K., Andrews, J. B., Hammermesh, R., and Porter, M. (1983). Business Policy: Text and Case. New York: Homewood Ill.
- Centro de Investigación Para el Desarrollo. (1991). El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos. México: Editorial Diana.

- Cesarman, E. (1982). Hombre y Entropía Termodinámica Social. México: Edición Gernika.
- Clark, W. (1975). Energy for Survival. New York: Doubleday/Anchor Books.
- Corbridge, S. (1986). Capitalist World Development. New York: Basingstoke Macmillan
- Cox, K. R. (1978). Urbanization and Conflict in Market Societies. (ed). Chicago: Maaroufa.
- Dror, Y. (1983). Public Policymaking Reexamined. (ed. rev.) New York: Transaction Books.
- Drucker, F.P. (1989). The New Realities. New York: Harper & Row, Publishers.
- Eliade, M. (1951). El Mito del Eterno Retorno. Madrid: Editions Gallimard.
- Faludi, A. (1987). A Decision-Center View of Environmental Planning. New York: Pergamon Press.
- Foucault, M. (1979). La Volonté de Savoir. Paris: Editions Gallimard.
- Freeman, R. E. (1984). Strategic Management: A Stakeholder Approach. Boston: Pitman.
- Gallion B, A., & Eisner, S. (1987). Urbanismo; Diseño, Estructura y Fisonomía. Mexico: Editorial Continental.
- García, R. (1982). Economía Básica. New York: South Western Pulishing.
- Garza, G. (1989). Una Década de Planeación Urbano-Regional en México. México: El Colegio de México.
- Giardini, O. (1984). Cycles, Value and Employment. Oxford: Pergamon Press.
- Gleick, J. (1988). Chaos Making a New Science. Canada: Viking Peguin.
- Harvey, D. (1985). Consciousness and the Urban Experience; Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization. Baltimore: John Hopkins University.
- Harvey, D. (1973). Social Justice and the City. Londres: Edward Arnold.
- Humphrey, N. (1979). The Future of Cleveland Capital Plan. Washington: Urban Institute.
- Humphrey, N. (1979). The Future of Cincinnati Capital Plan. Washington: Urban Institute.

- Ilichman, W.F., Stone-Ilichman, A., & Hastings, P.K. (1968). The New Men of Knowledge and the Developing Nations: Planners and the Policy: A Preliminary Survey. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California.
- Ilich, I. (1985). Energía y Equidad Desempleo Creador. México: Joaquín Mortiz.
- Kaufman, J. L. (1979). The Planner as Interventionist in Public Policy Issues. In Planning Theory in the 1980s. Burchell, & Sternlieb, (Eds.). New Brunswick, N. J.: Center for Urban Policy Research, Rutgers University.
- Krier, R. (1979). The Erosion of Urban Space in 20th Century Planning in Urban Space. New York: Rizzoni Press.
- Krier, L. (1984). Houses, Palace and Cities. London: Profile.
- Kuhn, T. S. (1962). La Estructura de las Revoluciones Científicas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lakatos, I. (1973). La Metodología de los Programas de Investigación Científica. Madrid: Editorial Alianza.
- Lakatos, I. (1978). Matemáticas. Ciencias y Epistemología. Madrid: Editorial Alianza.
- Maquiavelo. (1973). El Príncipe. Puerto Rico: Editorial Universidad.
- McFarlan, D. McWhirter, N. Jordán, M. (1991). Libro Guinness de los Récords. Madrid: Editorial Edimundo.
- Massuh, V. (1990). La Flecha del Tiempo. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Matus, C. (1977). Planificación de Situaciones. (Tomo 1 Teoría). Venezuela: Litografía Melvin
- Naisbitt, J. & Aburdome, P. (1990). Megatrends 2000. New York: Copyright by Megatrends LTD Madison Avenue.
- Needler, M. (1982). Mexican Politics: The Containment of Conflict. New York: Praeger.
- Olsen & Eadie. (1982). Strategies for Cities and Counties: A Strategic Planning Guide. Washington D. C.: Public Technology.
- Ortega, L. R. (1988). El Nuevo Federalismo La Descentralización. México: Editorial Porrúa.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. Mass.: Addison-Wesley
- Perroux, F. (1964). Economic Space Theory and Applications in Regional Development and Planning. Fridman y Alonso (Eds.).

- Perroux, F. (1961). Economía del Siglo XX. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Perroux, F. (1965). El Desarrollo Dimensiones del Problema. Lima: Ediciones Fela.
- Porter, M. (1980). Competitive Strategy. New York: Free Press.
- Porter, M. (1985). Competitive Advantage. New York: Free Press
- Porter, M. (1990). Competitive Advantage of Nations. New York: Free Press
- Prigogine, I. (1983). Tan Solo una Ilusión Una Exploración del Caos y el Orden. Barcelona: Tusset Editores.
- Puente, S. y Legorreta, J. (Eds.). (1988). Medio Ambiente y Calidad de Vida. México: Plaza y Janés.
- Roxborough, I. (1979). Theories of Underdevelopment. New York: Basingstoke Macmillan.
- Sale. (1989). Entropy Into the greenhouse world. New York: Bantam Book by arrangement with The Viking Press.
- Schneider. (1989). Entropy Into the greenhouse world. New York: A Bantam Book by arrangement with The Viking Press.
- Scott, A. J., & Dear, M. (1981). Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society. London: Methuen Press.
- Simon, H. (1982). The Science of the Artificial. (2da. ed). Mass: MIT.
- Sorkin, D. L., Ferris, N. B. and Hudak, J. (1984). Strategies for Cities and Counties: A Strategic Planning Guide. Washington, D. C.: Public Technology.
- Spiegel, H. B. (ed) (1968). Citizen Participation in Urban Development (Vol.1: Concepts and Issues). Washington, D.C: National Training Laboratories Institute for Applied Behavioral Science
- Sunkel, y Glico. (1982). Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente. México: Fondo de Cultura Económica.
- Terán, T. F. (1982). La Ordenación Territorial Evolución y Crisis de los Fundamentos Teóricos.
- Terrazas, O. y Preciat, E. (1988). Estructura Territorial de la Ciudad de México. México: Plaza y Janés.
- Toffler, A. (1990). Powershift. Barcelona: Plaza & Janes Editores.

- Toffler, A. (1994). Las Guerras del Futuro. Barcelona: Plaza & Janes Editores.
- Villa, V. (1987). Evolución y Cambio Estructural en la Economía Mundial. España: Fundación Banco Exterior.
- Villa, V. (1990). Hacia una Economía Mundial Norte / Sur: Frente a Frente. España: Industria Grafica.
- Wagensberg, J. (1985). Ideas Sobre la Complejidad del Mundo. Barcelona: Tusquets Editores.
- Wallerstein, I. (1974). The Modern World System. New York: Academic Press.
- Ward, M. P. (1991). México: Una Megaciudad. México: Editorial Patria.
- Wynia, G. (1972). Politics and Planners: Economic Development Policy in Central America. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press.

Leyes

- Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (1991). Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- Leyes y Códigos de México. (1982). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Editorial Porrúa.
- Leyes y Códigos de México. (1976). Ley General de Asentamientos Humanos. México: Editorial Porrúa.
- Leyes y Códigos de México. (1976). Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. México: Editorial Porrúa.
- Leyes y Códigos de México. (1985). Ley Organica de la Administración Pública Federal. México: Editorial Porrúa.

Documentos o Ponencias

- Acevedo, L. H. (1991). San Juan Hacia el Nuevo Siglo. Ponencia dictada en el seminario "San Juan Hacia el Nuevo Siglo", San Juan, Puerto Rico.
- Alegria, R. (1992). Estrategias para el Desarrollo Estratégico de Puerto Rico: Hacia la Segunda Transformación Económica. Ponencia dictada ante el Seminario de Derecho y Pobreza de la Facultad de Derecho, de la Universidad de Puerto Rico.
- Azueta De La Cruz, A. (1988). El Significado Jurídico de la Planificación Urbana en México. Ponencia dictada en el seminario "Una Década de Planificación Urbano-Regional en México", México.

- De La Rosa, O. (1990). Ciudad, Morfología y Alienación Social. Ponencia dictada con motivo del primer aniversario del Greater San Juan Committee, Inc. San Juan, Puerto Rico.
- De La Rosa, O. (1990). Espacio Urbano y Entropía Creadora: Un Planteo Termodinámico de la Ciudad. Consejo Asesor Económico del Gobernador, San Juan, Puerto Rico.
- De La Rosa, O. (1990). Energía, Tecnología y Morfogénesis Hacia una Nueva Infraestructura de Ciudades. Consejo de Desarrollo Estratégico para Puerto Rico, Oficina del Gobernador, San Juan, Puerto Rico.
- De La Rosa, O. (1991). Ciudades, Fractales y Simetrías Abstractas: Una Nueva Percepción Morfológica del Tejido y Orden Citadino. Consejo de Desarrollo Estratégico para Puerto Rico, Oficina del Gobernador, San Juan, Puerto Rico.
- Duhau, E. (1988). Las Instancias locales de Gobierno y la planificación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Ponencia dictada en el seminario "Una Década de Planificación Urbano-Regional en México", México
- Garza, G. y Puente, S. (1988). Racionalidad e Irracionalidad de la Política Urbana en México: El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978. Ponencia dictada en el seminario "Una Década de Planificación Urbano-Regional en México", México.
- Güell, F. (1991). Planificación Estratégica de Ciudades y Territorios. Ponencia dictada en el seminario "San Juan Hacia el Nuevo Siglo" San Juan, Puerto Rico.
- Hiermaux, D. (1988). La Planeación de la Ciudad de México: Logros y Contradicciones. Ponencia dictada en el seminario "Una Década de Planificación Urbano-Regional en México", México.
- Labrada, F. (1991). La Metropolización y sus Retos. Ponencia dictada en el seminario "San Juan Hacia el Nuevo Siglo", San Juan, Puerto Rico.
- Ramírez, S. (1988). Los Objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos. Ponencia dictada en el seminario "Una Década de Planificación Urbano-Regional en México", México.
- Muñoz, M. V. (1991). Retos de la Planificación en el Nuevo Siglo. Ponencia dictada en el seminario "San Juan Hacia el Nuevo Siglo" San Juan, Puerto Rico.
- Villamil, J. J. (1987). Planificación y Manejo de Sistemas Complejos. Documento para Discusión, presentado ante la facultad de la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico.
- Wilk, Graber, D. (1988). Planeación del Uso del Suelo y Medio Ambiente en la Ciudad de México. Ponencia dictada en el seminario "Una Década de Planificación Urbano-Regional en México", México.

Planes o Estudios

- Ayuntamiento de Barcelona, Comisión de Planificación Estratégica, Económica y Social de Barcelona. (1992). Planificación Estratégica y Desarrollo Económico Su Aplicación a Barcelona. Barcelona: publicado por el gobierno.
- Ayuntamiento de Madrid, Cámara de Comercio e Industria de Madrid. (1992). Plan Estratégico de Madrid. Madrid: publicado por Promadrid.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1988) Informe Anual.
- Banco Mitsubishi. (oct. 1992). Global Financial Market Review.
- Banco Mundial. (1988). Informe Anual.
- Barney, G. D. (1982). El Mundo en el Año 2000. (Consejo de Calidad Ambiental y el Departamento de Estado. Washington, D.C.) Madrid: Edición castellana de (ed). Tecnos.
- Castillejos, M. (1988). Efectos de la Contaminación Ambiental en la Salud de Niños Escolares en Tres Zonas del Area Metropolitana de la Ciudad de México, en: Medio Ambiente y Calidad de Vida. México: Plaza y Janés.
- Center for Philadelphia Studies. (1982 a). A Philadelphia Prospectus. Philadelphia, Penn: University of Pennsylvania.
- Center for Philadelphia Studies. (1982b). Philadelphia Investment Portfolio. Philadelphia, Penn: University of Pennsylvania.
- Consejo Asesor Económico del Gobernador. (1990). Apuntes Sobre el Concepto Privatización. Puerto Rico: Oficina del Gobernador.
- Consejo de Desarrollo Estratégico para Puerto Rico. (1990). Cambio en la Estructura del Empleo. Puerto Rico: Oficina del Gobernador.
- Consejo de Desarrollo Estratégico para Puerto Rico. (1991). Condición del Mercado Automotriz. Puerto Rico: Oficina del Gobernador.
- Consejo de Desarrollo Estratégico para Puerto Rico. (1991). Indicadores Económicos de Puerto Rico y los Países de Iberoamérica. Puerto Rico: Oficina del Gobernador.
- Escuela de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico. (1979). La Nueva Constitución de Puerto Rico. Véase además, Santiago, R. El Gobierno de Puerto Rico. Puerto Rico: Editorial Universitaria.
- Fondo Internacional Monetario. (March 1991). Direction of Trade Statistics.

- Instituto Nacional de Estadísticas Geográficas e Informática. (1990). Ciudad de México. Síntesis de Resultados Censo General de Población y Vivienda. México: publicado por el gobierno.
- Instituto Nacional de Estadísticas Geográficas e Informática. (1989). Encuesta Nacional de Empleo Urbano. México: publicado por el gobierno.
- Junta de Planificación de Puerto Rico. (1956). Plan Regional del Area Metropolitana de San Juan. Puerto Rico: publicado por el gobierno.
- Junta de Planificación de Puerto Rico. (1976). Plan De Usos De Terrenos Para El Area Metropolitana de San Juan. Puerto Rico: publicado por el gobierno.
- Junta de Planificación de Puerto Rico. (1982). Plan De Usos De Terrenos Para La Región Metropolitana de San Juan. Puerto Rico: publicado por el gobierno.
- Oficina de Asuntos Urbanos Adscrita a la Oficina del Gobernador. (1991). Estudio Comparativo Sobre Ordenación Territorial: Alemania, Canadá (Alberta), España, Estados Unidos (Florida y Hawaii), Francia, Holanda, Reino Unido y Puerto Rico. Puerto Rico: publicado por el gobierno.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. (1988). Revitalización de las Economías Urbanas. Madrid: Neografis.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. (1988). Gestión y Financiación de los Servicios Urbanos. Madrid: Neografis.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. (1978). Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Vol. 1,2,3 y 4. México: publicado por el gobierno.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. (1978). Plan Nacional de Desarrollo Urbano. (versión abreviada, SAHOP). México: publicado por el gobierno.
- Secretaría de Desarrollo Social. (1993). Programa de 100 ciudades: Proyecto de Código Urbano Tipo para las Entidades Federativas. México: publicado por el gobierno.
- Secretaría de Planificación. (1987-1988). Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. México: publicado por el gobierno.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. (1982). Informe Sobre Ocupación. México: publicado por el gobierno.
- Shuhei, A. (1984). A Concept of eco-technology: Technological Approaches to Complexity. In *The Science And The Praxis Of Complexity*. Japan: The United National University.

United States General Accounting Office. (1990). Puerto Rico: Information for Status Deliberations. (Briefing Report to the Chairman, Subcommittee on Insular and International Affairs, Committee on Interior and Insular Affairs, House of Representatives). Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

United States International Trade Commission. (1990). The Likely Impact of the United States of a Free Trade Agreement With Mexico. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

United State Department of Commerce, Under Secretary for Economic Affairs and Administrator for Economics and Statistics Administration. (1991). The Vital Interest in North American Free Trade. U.S.: Government Printing Office.

Utah Office of Planning and Budget. (1990). Utah State and Government Fiscal Benefit-Cost Model. U.S.: Government Printing Office.

Villamil, J. J. (1982). Investigación y Análisis Regional, (Boissier, et. al. Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional). CEPAL-ILPES.

Tesis

De La Rosa, O. (1988). Criminalidad, Nuevo Habitat y Estructura Urbana. Tesis de maestría inédita, Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico. San Juan, Puerto Rico.

Revistas

Alarcón, A. S., Rébora, A. T. (1976). Hacia un Derecho Urbanístico: El Caso de México. Revista de Comercio Exterior. Dic-Ene. México: Banco Nacional de Comercio Exterior.

Abelson, H. (1988). Electric Power from the North. Science. Jun.

Abrams, J. (1984). The Form of the American City: Two Projects by Andrés Duany and Elizabeth Plater-Zybert. In Lotus Magazine. Milano.

Aguilar, M. G. (1987). Urban Planning in the 1980s in Mexico City: Operative process or political facade? Habitat Internacional. 11 (3), P. 23-38.

Aguilar, M. G. (1988). Community Participation in Mexico City: a case study. Bulletin of Latin American Research. 7 (1) P. 22-46.

Amin, S. (1974). Accumulation on a World Scale. Monthly Review Press, N.Y.

Armstrong, J. S. (1982). The Value of Forman Planning for Strategic Decisions Review of Empirical Research. Strategic Management Journal. 3, 2: 197-211.

Bandfield, E. C. (1959). End and Means in Planning. International Social Science Journal. 11, 361-368.

- Baum, H.S. (1980). Analysts and Planners Must Think Organizationally. Policy Analysis No. 6, P. 479-494.
- Davidoff, P., Reiner, T. A. (1962). A Choice Theory of Planning. Journal of the American Institute of Planners. 28, 103-115.
- Desarrollo y Concentración Urbana en América Latina. (1989). Revista de Comercio Exterior. Vol. 39, Núm. 9 (sept). México: Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Dos, S. (1970). The Structure of Dependence. American Economic Review. Vol. 60, P.231-236.
- Fredrickson, J. W. (1984). The Comprehensiveness of Strategic Decision Processes. Academy of Management Journal. 27, 2: 445-466.
- Fredrickson, J. W., T. R. Mitchell. (1984). Strategic Decision Processes Comprehensiveness and Performance in an Industry With an Unstable Environment. Academy of Management Journal. 27, 2: 399-423.
- Galloway, T. D. (1979). Comment on "Comparison of Current Planning Theories: Counterpart and Contradictions". Journal of the American Planning Association. 45, 4: 399-402.
- Gunder, F. (1967). Capitalism and Underdevelopment in Latin America. Monthly Review Press. N.Y.
- Howe, E. (1980). Role Choices of Urban Planners. Journal of the American Planning Association. No. 46, P. 399-409.
- Howe, E., Kaufman J. (1979). The Ethics of Contemporary Planners. Journal of the American Planning Association. No. 45, P. 243-255.
- Kaufman, J. L. (1985). American and Israel Planners: A Cross-Cultural Comparison. Journal of the American Planning Association. No. 51, P. 352-364.
- King, W. R. (1982). Using Strategic Issue Analysis. Long Range Planning. 15, 4: 45-49.
- Krier, R. (1979). Tipological and Morphological Elements of Concept of Urban Space. Architectural Design Magazine. London.
- Long, L., De Are, D. (1983). The Slowing of Urbanization in the U.S. Scientific America. Volume 249 Num. 1. (Jul.).
- Mattos, C. (1979). Plans Versus Planning in Latin American Experience. Cepal Review. Núm. 8.
- México, Integración Comercial con Estados Unidos. (1990). Revista de Comercio Exterior. Vol. 40, Núm. 7, (jul.). México: Banco Nacional de Comercio Exterior.

Palma, G. (1978). Dependency. World Development. Núm. 6 P. 881-924.

Ring, P. S., Perry, J. L. (1985). Strategic Management in Public and Private Organization: Implications of Contexts and Constraints. Academy of Management Review, 10, 2: 276-286.

Torreclilla, A. (1983). (Traductor). Trabajo/Energía: La Crisis y el Apocalipsis. Change International Review. Núm.1 Otoño.

Wind, Y., Mahajan. (1981). Designing Product and Business Portfolios. Harvard Business Review, 59, 1: 155-165.

Talleres y Conferencias Especiales

Junta de Planificación de Puerto Rico. (1991). Taller de Urbanismo. Proyecto Puerto Rico 2005. Puerto Rico.

Municipio de San Juan, Oficina de Planificación y Presupuesto. (1991). San Juan, Hacia el Nuevo Siglo. Puerto Rico.

Periódicos

Estrada, R. N. (29 de junio de 1991). Evidencia Contra la Reforma Municipal. El Nuevo Día. San Juan, Puerto Rico.

Estrada, R. N. (29 de junio de 1991). Apoyo a Medidas del PNP al Proyecto. El Nuevo Día. San Juan, Puerto Rico.

Estrada, R. N. (29 de junio de 1991). Acelera la Marcha el Senado. El Nuevo Día. San Juan, Puerto Rico.

Estrada, R. N. (1 de julio de 1991). Sacan Partido a la Reforma. El Nuevo Día. San Juan, Puerto Rico.

García, P. (1 de julio de 1991). Límite a la Autosuficiencia Municipal. El Nuevo Día. San Juan, Puerto Rico.

García, P. (1 de julio de 1991). Exigen Mayor Análisis los Alcaldes. El Nuevo Día. San Juan, Puerto Rico.

Reuniones

Arq. Luis Flores.

Marvel, Flores, Cobián & Asociados, Arquitectos, Ingenieros y Planificadores. Santurce, Puerto Rico.

Arq. Juan Gil Elizondo.

Delegado en Xochimilco, México D. F.

- Arq. Rafael Pumarada.**
Director Ejecutivo, Oficina de Asuntos Urbanos, Adscrita a la Oficina del Gobernador, San Juan, Puerto Rico.
- Dr. Bijan Ashrafi.**
Director Area Metropolitana de San Juan, Junta de Planificación de Puerto Rico. San Juan, Puerto Rico.
- Ma. Edgar Silva.**
División de Usos del Terreno, Junta de Planificación de Puerto Rico. San Juan, Puerto Rico.
- Ma. José Joaquín Villamil.**
Presidente de Estudios Técnicos Inc., Catedrático de la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico.
- Ma. Oscar Rodríguez García.**
Secretario de la Gobernación, Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- Ma. Reinaldo Alegría.**
Analista de Política Pública para el Consejo de Desarrollo Estratégico para Puerto Rico, Oficina del Gobernador. San Juan, Puerto Rico.
- Ma. Santos Negrón.**
Director Económico, Banco Gubernamental de Fomento San Juan, Puerto Rico.
- Lic. Alejandro Navas.**
Jefe de la División de Estadísticas, Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI) México, D.F.