



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Arquitectura

Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo

**“Contribuciones al estudio de las transformaciones del
paradigma de la Planeación Urbana en México”**

**Tesis que para obtener el grado de Doctor en Urbanismo
presenta:**

Juan José Gutiérrez Chaparro

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

- CONTENIDO -

	PAG
INTRODUCCIÓN	i
EL CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN	ii
SUPUESTO PRINCIPAL	v
OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN	vi
ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	viii
PRIMERA PARTE: REFERENCIA METATEÓRICA	
I. LA TEORÍA DE PLANEACIÓN	1
1. MARCO Y ORIENTACIÓN	1
2. TEORÍA DE PLANEACIÓN	4
3. LA PERSPECTIVA CLÁSICA	10
4. DIRECCIONES RECIENTES	15
4.1. EL MODELO RACIONAL: MODELOS ALTERNATIVOS, CLÁSICOS Y RECIENTES	18
4.2. LA PLANEACIÓN COMUNICATIVA : EL ENFOQUE EMERGENTE	21
II. TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA PLANEACIÓN URBANA: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DE SU ORIGEN Y EVOLUCIÓN	26
1. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN: MOTOR DE TRANSFORMACIÓN Y FUNDAMENTO PARA LA INTERVENCIÓN	27
2. EL URBANISMO COMO MEDIO DE INTERVENCIÓN EN LA CIUDAD: TRAZOS HISTÓRICOS Y TENDENCIAS POST INDUSTRIALES	29
2.1. LA PERSPECTIVA CRÍTICA	33
3. LA CIUDAD JARDÍN: ENFOQUE DE COYUNTURA	35
4. OTROS MODELOS EUROPEOS DESTACADOS	39
5. EL MOVIMIENTO MODERNO	41
6. LA SEGUNDA POSGUERRA: PERFIL DE LA PLANEACIÓN URBANA CONTEMPORÁNEA	46
6.1. LA RECONSTRUCCIÓN Y EL PLAN	46
6.2. LA CRISIS DEL PLANEAMIENTO	48
6.3. LA PERSPECTIVA RACIONAL – SISTÉMICA	50
6.4. LA PERSPECTIVA POSMODERNA Y EL CAMBIO DE PARADIGMA DE LA PLU	52
III. LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA	58
1. LA URBANIZACIÓN COLONIAL: LOS RASGOS DE UNA INFLUENCIA URBANA TEMPRANA Y EL TRASLADO DE TEORÍAS Y MODELOS URBANOS EUROPEOS A AMÉRICA LATINA	59
2. LA URBANIZACIÓN ACELERADA Y LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO FRENTE AL INCIPIENTE URBANISMO LATINOAMERICANO	62
2.1. LA PERSPECTIVA DESARROLLISTA	65
2.2. LA PERSPECTIVA ESPACIAL Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS: EL MODELO EMERGENTE DE LA PLU LATINOAMERICANA	69

	PAG
2.2.1. EL COMPONENTE REGIONAL	72
3. EL AGOTAMIENTO DEL MODELO DE PL LATINOAMERICANO Y SUS TENDENCIAS DE RENOVACIÓN	74

SEGUNDA PARTE: REFERENCIA TEÓRICA

IV. RENOVACIÓN DE LA PLANEACIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO	80
1. BAJO EL IMPERIO DE LA PL RACIONAL – DESARROLLISTA: UNA SÍNTESIS DE LOS VACÍOS DE LA PL LATINOAMERICANA	80
2. UNA ALTERNATIVA DE CONSENSO EN EL SECTOR PÚBLICO	83
3. LA GERENCIA PÚBLICA: MARCO INSTRUMENTAL Y OPERATIVO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	88
3.1. DIFERENCIAS ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO	90
4. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	92
4.1. REFERENCIA MILITAR	92
4.2. REFERENCIA EMPRESARIAL	94
5. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN EL SECTOR PÚBLICO	99

V. EL ENFOQUE ESTRATÉGICO EN LA PLANEACIÓN URBANA **105**

1. NOTAS SOBRE EL CONTEXTO	105
2. EL TRÁNSITO HACIA UN ESTILO DE PLANEACIÓN URBANA RENOVADO	108
3. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN CIUDADES	115
3.1. MARCO Y ANTECEDENTES	115
3.2. ADOPCIÓN Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	117
3.3. BENEFICIOS	125
3.4. SESGOS Y RIESGOS	128
4. ALTERNATIVAS PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO LOCAL DESDE LA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA	132

TERCERA PARTE: REFERENCIA HISTÓRICA

VI. UN ACERCAMIENTO A LA HISTORIA DEL URBANISMO EN MÉXICO: DE LA COLONIA A LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XX	136
1. DE LA TRAZA COLONIAL AL PLANO REGULADOR DE CASTERA: SIGLO XVI – A MEDIADOS DEL XVIII	136
2. DESAMORTIZACIÓN, REFORMA Y PORFIRIATO: SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XVIII – A COMIENZOS DEL XX	140
3. MÉXICO POSREVOLUCIONARIO Y LOS ALBORES DE LA PLU EN MÉXICO: 1920-1930	145
3.1. EL PENSAMIENTO DE CARLOS CONTRERAS	146
3.1.1. CONSTRUCCIÓN Y DIFUSIÓN DEL MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL E INSTRUMENTAL – METODOLÓGICO LA PLU: LA NOCIÓN DE ZONIFICACIÓN Y EL PLANO REGULADOR	148
3.2. APORTES COMPLEMENTARIOS AL PENSAMIENTO URBANO EN MÉXICO	152
4. ORDENAMIENTOS NACIONALES Y EL PLANO REGULADOR DEL DISTRITO FEDERAL: COYUNTURA JURÍDICA Y DESLIZAMIENTO DE LA POLÍTICA NACIONAL 1930 – 1940	154

	PAG
4.1. LAS FORTALEZAS DEL PENSAMIENTO URBANO FRENTE A LAS PRIORIDADES DEL DESARROLLO NACIONAL: EL DESLIZAMIENTO DE LA POLÍTICA	157
5. LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL E INSTRUMENTAL – METODOLÓGICO DE LA PLU EN MÉXICO: UNA SÍNTESIS DE DOS DÉCADAS DE ESFUERZOS	159
VII. HISTORIA RECIENTE DE LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO	163
1. LA INDUSTRIALIZACIÓN URBANIZADORA	164
2. EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN Y LA PLU EN MÉXICO: PERFIL Y ACCIONES DESDE LOS 40’S Y HASTA ANTES DEL ’76	166
2.1. LA PERSPECTIVA PÚBLICO – INSTRUMENTAL	167
2.2. LA PERSPECTIVA CONCEPTUAL	170
3. EL DESPEGUE DE LA PLU A PARTIR DE 1976: ¿COYUNTURA O PARADIGMA?	174
3.1. EL MARCO DE INTERVENCIÓN URBANA NACIONAL: LA LGAH Y LA SAHOP	175
3.2. EL MODELO SAHOP	176
3.3. INICIATIVAS AISLADAS DESDE EL ÁMBITO ACADÉMICO: DIFUSIÓN Y FORMACIÓN	180
4. DESLIZAMIENTO DE LA POLÍTICA NACIONAL: LA PLU EN MÉXICO FRENTE A LAS PRIORIDADES DEL DESARROLLO DURANTE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS (1982 – 2006)	182
5. BALANCE: LIMITANTES PRINCIPALES DEL MODELO VIGENTE Y ACCIONES AISLADAS	186
CUARTA PARTE: CONSTRUCCIÓN DEL PARADIGMA	
VIII. EL PARADIGMA DE LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO: SUS COMPONENTES	191
1. LA CONSTRUCCIÓN DEL PARADIGMA EN EL CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN	192
1.1. CRITERIOS METODOLÓGICOS	193
2. EL PARADIGMA DE LA PLU EN MÉXICO	194
2.1. INFLUENCIAS HISTÓRICAS IMPLÍCITAS Y MOMENTOS DE COYUNTURA	195
2.2. SUS COMPONENTES	197
2.3. RELATOS DE LA EXPERIENCIA	210
2.3.1. PRECURSORES E INFLUENCIAS PRINCIPALES	211
2.3.2. EXPERIENCIAS PREVIAS AL ’76	214
IX. DESCRIPCIÓN Y CRISIS DEL PARADIGMA	215
1. DESCRIPCIÓN DEL PARADIGMA: OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN	216
2. SU OBSOLESCENCIA TEÓRICA: SUPUESTO PRINCIPAL DE LA INVESTIGACIÓN	221
2.1. EL URBANISMO: PRIMERA LÍNEA	223
2.2. LA TPL: SEGUNDA LÍNEA	223
2.3. LA PLU EN AL: TERCERA LÍNEA	225
2.4. PERFIL DE ACCIONES DE CONTINGENCIA: CUARTO <i>PUNTO DE INTERSECCIÓN</i>	226
BIBLIOGRAFÍA	229
ANEXO 1. LA PLANEACIÓN URBANA EN EL ESTADO DE MÉXICO	238

ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema		Pag
1	Ciclo de la Investigación	viii
2	Influencias históricas de la PLU en México	xvii
3	Componentes de la TPL	5
4	Perspectiva Clásica de la TPL	11
5	Desarrollos Recientes de la TPL	17
5.1.	El Paradigma Emergente	22
6	Influencias pre – industriales del Urbanismo	32
7	Influencias post – industriales del Urbanismo	41
8	El movimiento moderno	45
9	Rasgos de la Urbanización Latinoamericana	64
10	La PLU en AL: Influencias y coyunturas principales	72
11	Tendencias de la PL en el sector público	88
12	La PE en el sector público	103
13	Tendencias de la PLU	114
14	Ciudad y Empresa	117
15	Diferencias entre la PEC y la PLU tradicional	124
16	Influencias Históricas de la PLU en México: Siglos XVI al XIX	144
17	Influencias Históricas de la PLU en México y el deslizamiento de la Política: del México post Revolucionario a la Industrialización nacional	159
18	Influencias Históricas de la PLU en México: del siglo XVI a comienzos del XX	162
19	El carácter estático del conocimiento y el deslizamiento de la Política Nacional: 1920 – 2006	185
20	El Paradigma de la PLU en México	220
21	Bases conceptuales de la PLU en México	222
22	Sustento teórico de la PLU en México	227
23	Debilitamiento Institucional de la PLU: comparativo nacional – estatal	247
24	Evolución de la PLU en el estado de México 1940 – 200_	258

ÍNDICE DE CUADROS

	Cuadro	Pag
1	Componentes del Paradigma de la PLU en México	xix
2	Precusores e Influencias de la PLU en México	xx
3	Producción Científica en el campo del Urbanismo y la PLU en México 1941 – 1970	172
4	Producción Científica en el campo del Urbanismo y la PLU en México 1941 – 1991	190
5	Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano en el Estado de México 1983 –	251

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AL	América Latina
AURIS	Instituto de Acción Urbana e Integración Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAM	Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna
CRESEM	Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GP	Gerencia Pública
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
IMEVIS	Instituto Mexiquense de la Vivienda Social
IMPLAN	Instituto Municipal de Planeación
LAHEM	Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
LP	Ley de Planeación
OEA	Organización de Estados Americanos
PL	Planeación
PLC	Planeación Comunicativa
PE	Planeación Estratégica
PEC	Planeación Estratégica en Ciudades
PLU	Planeación Urbana
PL-RD	Planeación Racional – Desarrollista
PL-RC	Planeación Racional – Comprehensiva
PROGRESA	Programa de Educación Salud y Alimentación
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEDUOP	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
SEDUVI	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
SEPANAL	Secretaría del Patrimonio Nacional
SEPDU	Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano
SMP	Sociedad Mexicana de Planificación
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática
TPL	Teoría de Planeación
UNCHS	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
VCT	Valle Cuautitlán – Texcoco
VTL	Valle Toluca – Lerma

INTRODUCCIÓN

Sin duda el año de 1976 es considerado como un parteaguas en el desarrollo y práctica de la Planeación Urbana (PLU) en México sin embargo, el supuesto principal que dirige esta Investigación sostiene que a treinta años de distancia el desarrollo teórico – conceptual en este campo del conocimiento se encuentra detenido y que el modelo impulsado en el seno de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) continúa vigente evidentemente superado tanto por la realidad que caracteriza a las ciudades mexicanas como por los desarrollos recientes en el ámbito disciplinario de la PLU, eje principal de la discusión y aporte de este trabajo.

En este sentido, y aún cuando en el contexto institucional se reconocen los esfuerzos realizados sobre todo desde la perspectiva jurídico – instrumental, esta Investigación se ubica en el nivel teórico – conceptual y se preocupa por fundamentar desde este punto de vista, el origen y evolución de la PLU en nuestro país con el propósito de describir e interpretar el paradigma que la respalda destacando las principales transformaciones que ha experimentado durante al menos la segunda mitad del siglo pasado.

Este propósito significa que el análisis que subyace en este trabajo se fundamenta en la evolución del **PENSAMIENTO URBANO** en México y coloca a nuestro campo del conocimiento como eje del análisis por lo tanto, y aún cuando se reconocen los esfuerzos realizados en el ámbito jurídico – instrumental, esta Investigación no se preocupa por evaluar los resultados de la gestión del Estado en esta materia sin que ello le reste importancia a sus acciones. En particular, este señalamiento se refiere a la orientación de la Investigación en cuyo ámbito, desde una perspectiva incluyente, el cúmulo de acciones institucionales identificadas son consideradas como parte del análisis porque sin duda forman parte de la historia que se pretende construir.

La estrategia diseñada se apoya en los planteamientos centrales de Kuhn (2002) en torno a la noción de paradigma ⁱ cuando lo describe como una actividad que comparte una comunidad científica en relación con determinado objeto de estudio en términos de generación, promoción y aplicación del conocimiento. En este sentido, la construcción del paradigma de la PLU en México como Objetivo de esta Investigación se sustenta en la identificación de estos tres elementos ⁱⁱ bajo el supuesto de que la PLU en nuestro país ha sido conducida con base en el

ⁱ Aún cuando el trabajo de Kuhn se ubica en el contexto del conocimiento científico, en este trabajo sus planteamientos sirven como criterio para la construcción del paradigma de la PLU en México con la debida reserva que merecen tales referencias en el contexto de las Ciencias Sociales y de la PLU en particular.

ⁱⁱ De acuerdo con la nota anterior, en el caso del paradigma de la PLU mexicana nos estaremos refiriendo a Nociones de Conocimiento en lugar de Generación de Conocimiento mientras que los dos elementos restantes se identifican en los mismos términos: Promoción y Aplicación del Conocimiento.

conocimiento compartido de distintos grupos de investigadores y profesionales en diferentes momentos de la historia.

Con base en esta noción principal la estrategia planteada consideró un doble análisis en el primero, se presenta un recorrido histórico de las principales influencias y acciones que durante buena parte del siglo pasado permearon las iniciativas emprendidas en la construcción del marco teórico – conceptual e instrumental – metodológico de la PLU en México mientras que en el segundo, se examinaron las principales influencias teóricas que sustentan la PLU a nivel disciplinario así como sus respectivas tendencias.

Derivado de la primera perspectiva de análisis, fue posible *tejer* una serie de hechos y situaciones históricas que se remontan a comienzos del siglo XX y que asocian las concepciones, práctica y desarrollo de la PLU mexicana con movimientos y tendencias europeas y norteamericanas post industriales con una clara influencia del racionalismo instrumental, considerado como uno de los principales rasgos de la modernidad.

Además del componente histórico desde la perspectiva del análisis teórico fue posible identificar que el paradigma de la PLU se encuentra en una etapa de *crisis* aunque en particular, sirvió de base para definir los componentes teóricos que sustentan la PLU en nuestro país comprobándose su obsolescencia al considerar los desarrollos recientes en este campo del conocimiento.

En estos términos, la descripción e interpretación del paradigma de la PLU en México se fundamenta en la interrelación de sus componentes histórico – teóricos donde los primeros se constituyeron como el insumo principal para la construcción del paradigma de acuerdo con los planteamientos de Kuhn que fueron comentados mientras que los segundos, permitieron comprobar la obsolescencia teórica del modelo vigente no obstante, y considerando la generalidad de esta argumentación, a continuación se describe la lógica interna de la Investigación destacando el Contexto en el que se ubica, el Supuesto en el que se apoya, el Objetivo que la dirige y la Estructura que la soporta.

EL CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

Aún cuando desde diferentes perspectivas la práctica del Urbanismo se encuentra asociada con el surgimiento de la ciudad y con la necesidad del hombre de organizar el espacio en el que vive y se desarrolla, el Urbanismo Moderno surge tras la revolución industrial siendo en Inglaterra donde se desarrollan los primeros modelos de intervención urbana destacando sin duda, el movimiento en favor de la *Ciudad Jardín* a finales del siglo XIX.

No obstante, el modelo de la *Ciudad Racional* promovido por Le Corbusier en el contexto de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) sería

el de mayor impacto en el pensamiento urbano de la época pues daría lugar a una profunda renovación de las ideas urbanísticas cristalizadas en la *Carta de Atenas* de 1933 que preconizaba un desarrollo urbano funcionalista evidentemente influenciado por las ideas de modernidad.

Bajo el precepto de que el espacio se debía organizar de acuerdo con las principales actividades humanas (habitación, esparcimiento, trabajo y circulación) y como una propuesta de reforma para las ciudades influida por la tradición arquitectónica y urbanística, la *Carta* se constituyó como uno de los logros metodológicos más avanzados de la primera posguerra generalizándose el empleo del Plano Regulador y perfeccionándose paulatinamente sus dispositivos de aplicación.

Años más tarde, y ante la necesidad de reconstruir las ciudades afectadas durante la segunda posguerra, las ideas plasmadas en la *Carta* ofrecieron todas sus posibilidades para enfrentar esta compleja tarea de reconstrucción favoreciéndose la realización de grandes proyectos especialmente a partir de 1945, cuando se construyen en todo el mundo millones de viviendas al amparo de principios de racionalidad.

No obstante sus resultados, a partir de la década de 1960 empiezan a realizarse diversas críticas al planeamiento urbano inspirado en la *Carta de Atenas* porque la aplicación desmedida de principios como el de la altura y la densidad en grandes bloques como vía para resolver el problema de la vivienda, provocaron el surgimiento de problemas relacionados con el hacinamiento, la salud pública, el deterioro del entorno y las edificaciones así como la segregación social al interior de la ciudad.

Esta conflictiva situación social que lejos de resolverse aumentaba llegó a ser tan compleja que, entre otros hechos relevantes, es analizada y puesta en evidencia en diversos trabajos entre los que sin duda destaca “Muerte y vida en las grandes ciudades” de Jane Jacobs quien hacia 1961, presenta una crítica al carácter racionalista con el que se condujo *desde arriba* el destino de las ciudades norteamericanas en el marco del proceso de reconstrucción urbana y además, anticipando una ruptura en el pensamiento planificador de la época, advertía la notoria influencia del Urbanismo en la PLU en un contexto que demandaba del conocimiento y solución de problemas reales y por demás complejos a lo que se sumaba la crítica a las excesivas dimensiones de los Planes, su rigidez y su carácter ambicioso e incluso irrealizable (Jacobs, 1993).

En consecuencia, el estilo de PLU vigente entra en *crisis* al enfrentarse a entornos cada vez más dinámicos que condicionaron notable y progresivamente su actuación entre otras razones, porque los principios que le dieron forma la habían perfilado como un instrumento de intervención urbana estático con una clara orientación hacia lo físico – espacial debido a la influencia derivada de la práctica y evolución del Urbanismo.

La ruptura del modelo provocó un cambio radical en el pensamiento planificador y entre otras alternativas, el enfoque racional – sistémico emerge como una opción de consenso mediante el cual se perfila el modelo de PLU que se mantuvo vigente al menos hasta finales de los años setenta sin embargo, años más tarde la PLU sería sujeta de un nuevo embate sólo que ahora el debate estuvo orientado a cuestionar la rigidez implícita en su carácter racional porque se trataba de un modelo cuya abstracción no reflejaba en toda su magnitud la realidad de la situación u objeto a planificar.

Desde esta perspectiva, es posible identificar dos momentos de *crisis* del paradigma de la PLU que a su vez han dando lugar al desarrollo de estructuras teóricas alternativas. El primero, que se concreta durante los años sesenta cuando el enfoque racional – sistémico sustituye al físico – espacial en el marco de la teoría de sistemas y el pensamiento racional y el segundo, aún en etapa de maduración, que comienza a manifestarse en la paulatina sustitución del enfoque racional – sistémico por el Comunicativo que encuentra sustento en los desarrollos recientes de la Teoría de Planeación (TPL), considerada como el cuerpo de conocimientos por el que se establecen los criterios generales y los argumentos sobre nuestra disciplina.

Así planteado, el escenario de las transformaciones que ha experimentado la PLU durante al menos la segunda mitad del siglo XX nos ubica en un contexto de cambio de paradigma en el sentido más elemental de la perspectiva de Kuhn porque mientras en 1945 se limitaba a la concepción físico – espacial de la ciudad, alrededor de cincuenta años después se enfrenta al reto de incorporar, como complemento de la visión adquirida en los años sesenta en el marco del enfoque racional – sistémico, una concepción bastante más amplia que además es puesta en evidencia por una nueva visión del mundo: el pensamiento Posmoderno.

Y aunque no es objeto de esta Investigación discutir la ruptura entre el pensamiento Moderno y el Posmoderno es importante destacar que desde la perspectiva de este último, los procesos de cambio recientes revelan la necesidad de un estilo de PLU más plural y heterogéneo consciente de las relaciones de poder y a la vez más sensible a las necesidades y demandas sociales.

Con un marcado acento en la diversidad y la diferencia, se define un nuevo rumbo en los ámbitos rectores de la PLU y en esa medida, como lo comenta Beauregard (2002), la PLU Moderna necesita ser reconstruida rescatando sus fortalezas y erradicando en lo posible sus debilidades sobre todo, aquellas relacionadas con su obsoleta visión de la ciudad y con su limitado sentido democrático y social.

SUPUESTO PRINCIPAL

No obstante la generalidad de los planteamientos expuestos es posible identificar, que como cualquier otro campo del conocimiento, la PLU ha evolucionado en respuesta a los cambios observados en su objeto de estudio perfeccionando sus métodos e instrumentos de acción pero sobre todo, fortaleciendo su marco conceptual y metodológico desde diferentes perspectivas sin embargo, en México se observa un vacío temático de gran trascendencia cuando se trata de entender el concepto y evaluar los alcances de la PLU contemporánea. Se advierte un proceso de pensamiento *mecánico* que no se percata de su origen y evolución y en la mayoría de los casos, la condena al fracaso como medio de anticipación y conducción del desarrollo y crecimiento de la ciudad.

En la práctica han sido muchas sus limitaciones porque lejos de favorecer la inclusión de renovados criterios técnicos o de servir de base para el desarrollo científico en este campo, no se logra más que la realización de Planes a gran escala que no se percatan de las relaciones existentes entre la estructura social, económica y política y sus efectos en el territorio. Son Planes que se han caracterizado por su rigidez, consistiendo básicamente en normas estrictas de uso del suelo a lo que se suma el hecho de que son instrumentos con un carácter más político que técnico.

En estos términos, la PLU aparece como el medio para proveer una continua legitimidad política y en esa medida, las formas de intervención del Estado en materia de desarrollo urbano en lugar de preocuparse por su fortalecimiento teórico – metodológico, se han dirigido básicamente a la realización de acciones de carácter administrativo, asistencialista y subsidiario.

Diversas son las razones que explican esta situación sin embargo, por los fines que se persiguen en la Investigación, la **HIPÓTESIS PRINCIPAL** sostiene que:

EL PARADIGMA DE LA PLU EN MÉXICO SE ENCUENTRA EN UNA ETAPA DE CRISIS, SU CONCEPCIÓN Y DESARROLLO HA PERMANECIDO ESTÁTICO DURANTE AL MENOS LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS Y EN ESA MEDIDA, ARGUMENTAR LA OBSOLESCENCIA DE LA PLU EN NUESTRO PAÍS VA MÁS ALLÁ DE LA EVALUACIÓN DE SUS ALCANCES EN EL CONTEXTO DE LA COMPLEJIDAD URBANA NACIONAL PORQUE SUS LIMITANTES COMO INSTRUMENTO DE CONDUCCIÓN, SE EXPLICAN TAMBIÉN POR LA INSUFICIENCIA Y PÉRDIDA DE VIGENCIA DEL CONOCIMIENTO DISPONIBLE

En este contexto, y bajo el supuesto de que la PLU en nuestro país ha sido ajena a la innovación desde su concepción y puesta en marcha, se formulan las siguientes **HIPÓTESIS PARTICULARES**:

H 1 EL PROBLEMA TEÓRICO

EN EL PROCESO DE EVOLUCIÓN DE LA PLU MEXICANA SE OBSERVA QUE NO SE AVANZA EN LA MISMA DIRECCIÓN RESPECTO DE LOS DESARROLLOS RECIENTES EN ESTE CAMPO DEL CONOCIMIENTO PORQUE MIENTRAS EN EL ÁMBITO DE LA TPL COMO EJE TEÓRICO PRINCIPAL SE TRANSITA HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE UN PARADIGMA EMERGENTE EN EL CONTEXTO DEL PENSAMIENTO POSMODERNO, EN NUESTRO PAÍS LOS FUNDAMENTOS DEL MODELO VIGENTE SE ASOCIAN CON UN OBSOLETO CUERPO CONCEPTUAL INFLUÍDO POR IDEAS MODERNISTAS Y AL MARGEN DE LA NUEVA INFORMACIÓN EMPÍRICA Y CIENTÍFICA

H 2 EL PROBLEMA METODOLÓGICO

LOS RASGOS QUE DEFINEN LA SITUACIÓN URBANA EN MÉXICO DEMUESTRAN LA OBSOLESCENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE CONDUCCIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y AÚN CUANDO SE COMIENZAN A APLICAR ESQUEMAS EMERGENTES DE GESTIÓN, EL MODELO VIGENTE Y LAS INSTITUCIONES CONDICIONAN EL TRÁNSITO HACIA UN ESTILO DE PLU DE VANGUARDIA INSTRUMENTAL POR ELLO, SE CONSIDERA QUE A UNA RENOVADA CONCEPCIÓN DE LA PLU LE CORRESPONDE UNA MEJOR ACTUACIÓN EN SITUACIONES CONCRETAS

OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

Según estos planteamientos, la intención de avanzar en el conocimiento de la PLU surge a partir de identificar que en la práctica no opera según ha sido concebida desde su propio cuerpo teórico identificándose contradicciones importantes en su acción según el conocimiento previo que se tiene de ella. En estos términos, se presenta la oportunidad de avanzar en el estudio de su evolución, hacer una epistemología del método normativo – tradicional y sentar las bases para perfilar una propuesta emergente.

Con este propósito, se vuelve imprescindible explicar el cambio de paradigma de la PLU en nuestro país cuando diversos hechos y circunstancias que no han podido ser resueltos con los medios disponibles en el paradigma vigente, indican que éste se encuentra en una etapa de *crisis* abriéndose la posibilidad de identificar estructuras teóricas alternativas.

Aunque no existen trabajos previos en este rubro, se parte del supuesto de que la concepción y práctica de la PLU en México efectivamente se encuentra soportada

por un paradigma al menos porque se reconoce la presencia y el trabajo de una comunidad de investigadores y profesionales que comparten un conjunto de supuestos y conocimientos sobre la disciplina aunque al mismo tiempo, y según lo planteado en la Hipótesis Principal, se presume que su concepción y desarrollo permanece estático y que no avanza de acuerdo con los desarrollos recientes en este campo del conocimiento.

Desde esta perspectiva y frente al hecho de considerar que la PLU en nuestro país está, por necesidad, cediendo paso a una nueva concepción más capaz de hacer frente a los nuevos desafíos, es en el contexto del cambio de paradigma de la PLU que fue comentado que se ubica el análisis de esta Investigación que tiene como **OBJETIVO PRINCIPAL:**

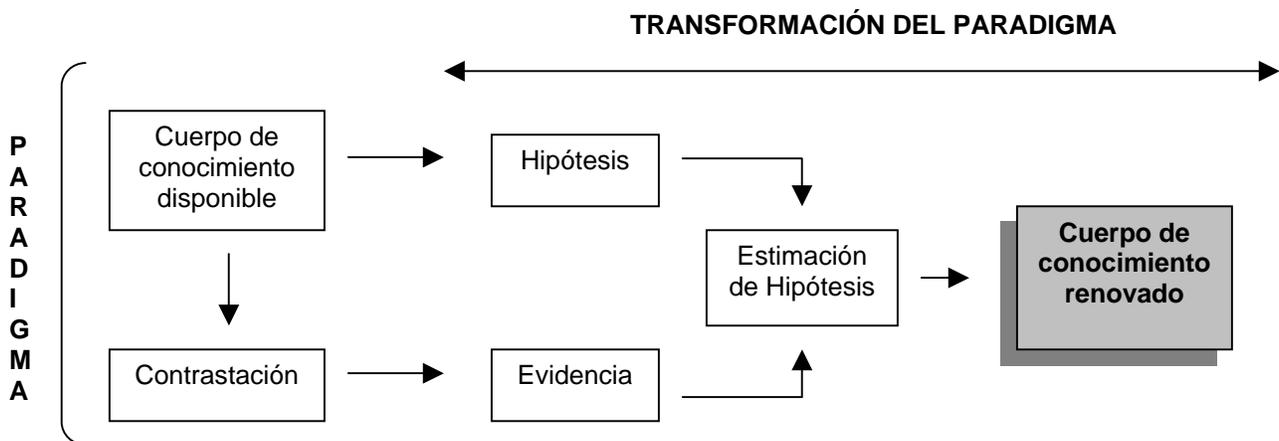
DESCRIBIR E INTERPRETAR EL PARADIGMA DE LA PLU EN MÉXICO A PARTIR DEL ANÁLISIS DE SU PROCESO DE EVOLUCIÓN

Como fue señalado al inicio, este propósito sitúa a la Investigación en una perspectiva teórico – crítica que en lugar de evaluar una situación urbana determinada con la PLU como componente sectorial del problema, coloca a nuestro campo del conocimiento como eje del análisis y dentro de su propio ámbito disciplinario - la TPL y el Urbanismo - se ocupa de explorar sus raíces, su evolución y sus tendencias de ahí que tanto la perspectiva teórica como el componente histórico se constituyan como elementos centrales del análisis.

Así planteado, con este trabajo se espera contribuir al enriquecimiento de los estudios histórico – críticos de la PLU en México pero sobre todo, y como producto principal, se estará sentando un precedente con la descripción del paradigma demostrándose al mismo tiempo que el conocimiento disponible es insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en las ciudades mexicanas del nuevo milenio.

En estos términos, el ciclo de la Investigación se presenta de la siguiente manera:

ESQUEMA 1. CICLO DE LA INVESTIGACIÓN



Fuente: elaboración propia con base en Bunge 2000:9

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Para alcanzar el Objetivo que se persigue en esta Investigación y en su caso, verificar el Sistema de Hipótesis planteado, este trabajo se integra por cuatro partes principales de ellas, las tres primeras constituyen la base argumentativa mientras que la cuarta y última se refiere a la descripción e interpretación del paradigma de la PLU en México.

En este sentido es importante reiterar que, según lo señalado en páginas iniciales, la estrategia diseñada para la identificación de los componentes del paradigma para su posterior descripción e interpretación consideró un doble análisis el primero, dirigido a la identificación de las principales influencias y acciones que históricamente han permeado las iniciativas emprendidas en la construcción del marco teórico – conceptual e instrumental – metodológico de la PLU en México mientras el segundo, estuvo referido a las principales influencias teóricas que sustentan a la PLU a nivel disciplinario.

En particular, y antes de comentar los alcances de cada una de las partes, conviene mencionar que para el caso de la segunda perspectiva de análisis se diseñó una metodología paralela que, descrita en la cuarta y última parte, tuvo por objeto identificar los componentes teórico – conceptuales de la PLU en México en una suerte de argumentación de la obsolescencia teórica del modelo vigente en apego con el supuesto principal de esta Investigación.

Al efecto, es posible anticipar que el sustento teórico principal de la PLU en nuestro país se relaciona con un enfoque que perdió vigencia hace al menos tres décadas sin haberse identificado, en el pasado reciente, un proceso de reflexión desde nuestro propio campo del conocimiento como respaldo de un efectivo proceso de renovación de la PLU y sus instrumentos.

PRIMERA PARTE: REFERENCIA METATEÓRICA

La PLU Moderna ha sido considerada como una disciplina integral de análisis y gestión de alternativas para la ciudad en combinación con la influencia de la Arquitectura y el Urbanismo de cuya asociación, el aspecto urbano – funcional encontraba su complemento estético – formal en éstas dos disciplinas y aún cuando desde esta perspectiva se alcanzaron notables y continuados resultados, hay que reconocer que a partir de la década de 1960 comienzan a surgir diversas críticas al planeamiento urbano inspirado en la *Carta de Atenas*, a la objetividad pretendida en el marco de las ideas de Geddes y más adelante, a su carácter racional que dejó al descubierto su rigidez frente al dinamismo característico de la urbanización evidenciando además su falta de previsión y su limitada influencia sobre los acontecimientos aunque también, en particular para el caso de América Latina (AL), se hizo patente el excesivo carácter de dominación y control del Estado frente a la necesidad de un estilo de PLU proclive al consenso y la participación el que hoy encuentra sustento en el contexto del pensamiento Posmoderno.

En efecto, el estilo de PLU forjado en el contexto de la modernidad evidentemente se ha agotado frente a la complejidad del mundo actual porque aún cuando se le consideró como el medio para promover el cambio mediante la utilización de procedimientos racionales de pensamiento y acción, en los hechos no significó una alternativa viable para la solución de los problemas observados en la ciudad sobre todo, porque debido a su alto nivel de abstracción y generalidad, se mostró muy vulnerable a la dinámica del entorno con serias deficiencias para la instrumentación y concreción de las acciones previstas.

En consecuencia, y como resultado de numerosos estudios acerca de la evolución del pensamiento urbano en el mundo ya se había comentado en páginas iniciales que al menos desde los años ochenta, el paradigma dominante de la PLU se encuentra en una etapa de *crisis* en el sentido más elemental de la perspectiva de Kuhn.

Desde esta perspectiva, el componente Metateórico de este trabajo considera el abordaje de tres temas específicos la TPL, la PLU y la PLU en AL de cuya interrelación fue posible identificar la trayectoria y el proceso de desarrollo conceptual de nuestra disciplina no sin antes conocer la evolución de cada uno de estos temas en sus respectivos contextos.

Con este propósito, el análisis parte de un estudio retrospectivo de los diferentes modelos y corrientes de pensamiento surgidos en el marco de la TPL que comienza con los aportes de Andreas Faludi quien desarrolla hace ya varias décadas el modelo de la Planeación Racional – Comprehensiva (PL-RC) considerado como la perspectiva ortodoxa de la Planeación (PL) de cuya crítica, se han derivado modelos alternativos de autores como Lindblom, Etzioni, Davidoff y Hudson que en su momento significaron una alternativa a la rigidez y abstracción del enfoque racional propuesto por Faludi en un contexto cuya complejidad - como ahora - demandaba un estilo de PL plural incluyente y de consenso que asumiera el conflicto, la inestabilidad, la tensión, la incertidumbre y el desequilibrio como condiciones propias de los sistemas en los que la PL - y la PLU - interviene.

En respuesta, y con base en los desarrollos recientes de la TPL como eje teórico principal, se identifica a la Planeación Comunicativa (PLC) como el modelo emergente por el que se estarían conduciendo los esfuerzos en nuestro campo del conocimiento en el contexto del pensamiento Posmoderno.

Considerado como punto de inflexión de la TPL, desde esta perspectiva se define un nuevo rumbo en los ámbitos rectores de la PL - y de la PLU - y con un marcado acento en la diversidad y la diferencia, se sostiene que la complejidad de los procesos de cambio recientes revelan la necesidad de un estilo de PLU más plural y heterogéneo consciente de las relaciones de poder y a la vez más sensible a las necesidades y demandas sociales a diferencia de su concepción Moderna cuya crítica, fue esbozada al inicio de esta sección.

En este contexto, en un segundo momento del análisis se destaca que la PLU es producto de la evolución y práctica del Urbanismo en asociación con el proceso de urbanización y aún cuando se señalan los logros alcanzados en esta materia, al mismo tiempo se identifican al menos dos de los más importantes cambios en el pensamiento planificador el primero, cuando se pasa del modelo físico – espacial al racional – sistémico durante los años sesenta y el segundo, aún en etapa de maduración, cuando la perspectiva racional paulatinamente va cediendo paso al modelo de la PLC en el contexto de los desarrollos recientes de la TPL.

No obstante, en el tercer momento del análisis se destaca que en el contexto Latinoamericano el colapso de la PLU Moderna es más evidente no sólo por la complejidad urbana que caracteriza a los países de la Región además, porque históricamente hemos estado al margen de los nuevos desarrollos conceptuales y no se logra más que la aplicación fragmentada de teorías y modelos urbanos desarrollados en el exterior como el caso de la Escuela Inglesa (Howard) y la Francesa (Haussmann) aunque sin duda, destaca la influencia de la tradición arquitectónica de los CIAM (Le Corbusier) que se tradujo en la formulación de numerosos Planos Reguladores inspirados en la *Carta de Atenas* en los que se pudo apreciar la creciente intervención del Estado que se vio fortalecida, más tarde, con el impulso de la PL de corte desarrollista en el marco de la Alianza para el Progreso a partir de los años sesenta.

En consecuencia, es claro que la PLU en nuestro contexto además de estar vinculada con una concreta ideología del desarrollo, se ha mantenido apartada de su propio campo disciplinario y lejos de fortalecerse ha pasado a ser un componente sectorial de la Política debilitándose progresivamente su impacto rasgos que en conjunto, y en apego al supuesto que dirige esta Investigación, distinguen el estilo de PLU vigente en nuestro país.

SEGUNDA PARTE: REFERENCIA TEÓRICA

Aunque de manera particular la Referencia Metateórica ofrece un panorama amplio y actualizado acerca del *estado del arte* de la PLU, desde una perspectiva complementaria da pauta al abordaje de la temática relacionada con las diferentes alternativas de renovación de la PLU que se han gestado en el ámbito de la gestión empresarial y la administración pública en este sentido, en la Referencia Teórica se aborda la discusión relacionada con la así llamada Gerencia Pública (GP) de la que se desprende, entre otras alternativas de reforma de la gestión de la ciudad, la Planeación Estratégica en Ciudades (PEC) como una de las opciones de mayor consenso que cada vez con mayor frecuencia está permeando tanto el discurso como la literatura especializada.

Con este propósito, el análisis parte de considerar que el carácter rígido de la PL y de la PLU mostró signos de agotamiento cuando de manera creciente y progresiva se puso en evidencia la incapacidad pública para enfrentar, desde el nivel instrumental, la creciente complejidad económica, política y social y sus consecuentes manifestaciones en el territorio y en este sentido se destaca que iniciar un proceso de renovación en este campo, significa adoptar nuevos fundamentos conceptuales, nuevos roles políticos y administrativos así como el enriquecimiento de los procesos técnicos y humanos.

Al respecto se señala que posturas como la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reconocen que en la búsqueda de un nuevo rol para el Estado en el escenario global, se han abierto las puertas a corrientes de reflexión alternativas destacando las contribuciones de las ciencias de la gestión privada en el ámbito de lo público las cuales, bajo el concepto de la GP, se entienden como un método integrado por herramientas gerenciales diversas que favorece la toma de decisiones públicas en condiciones que se caracterizan por la restricción de los recursos y la alta complejidad en tanto permiten un mejor análisis de situaciones y diagnóstico de problemas al tiempo que sugieren una acción participativa del Estado orientada a establecer nuevas modalidades de organización y de dirección.

No obstante, en el análisis se identifican múltiples posiciones respecto a las posibilidades de su utilización en tanto se trata de técnicas y herramientas concebidas y empleadas en un ámbito distinto y en ocasiones contrapuesto al público por lo que frente a esta aparente contradicción, se destaca que las diferencias que existen entre ambos sectores no le restan eficacia a las

contribuciones que las ciencias de la gestión hacen al proceso de reforma del Estado.

Sin embargo, al mismo tiempo se señala que si bien las condicionantes propias del sector público no lo convierten en un ámbito totalmente diferenciado, sí matizan la aplicación de las técnicas de gestión por ello, y en una suerte de *combinación* entre ambos sectores, desde diferentes perspectivas se enfatiza que la tarea consiste en establecer una clara relación de complementariedad entre ambos enfoques.

En particular en el análisis se destaca que por su importancia para la organización y por su impacto en la definición y logro de objetivos, la Planeación Estratégica (PE) se constituye como la herramienta principal en el contexto de la GP por lo que desde diferentes perspectivas, se comenta que el adoptar planteamientos provenientes de la PE en tareas de naturaleza pública se constituye como una alternativa que permite enfrentar con mayor decisión y mejores resultados los retos que impone el nuevo escenario. Su contribución radica en identificar y construir fortalezas, así como en tomar ventaja de las oportunidades, a la vez que se superan o minimizan las debilidades o amenazas.

En este marco, y considerando que los problemas actuales y las amenazas futuras de la ciudad no podrán resolverse únicamente desde los instrumentos tradicionales de PLU, en el análisis se destaca que frente al agotamiento del planeamiento territorial clásico se plantea un cambio fundamental en las formas de gobierno, gestión y planeamiento de las ciudades.

En este contexto, y con base en la revisión de Literatura y de diferentes casos de estudio, el análisis en este punto se centra en el estudio de la PEC reconociéndose que es más enfática, más participativa y está orientada hacia la acción y los resultados conduciendo a la ciudad hacia el aprovechamiento de sus ventajas comparativas en un contexto de oportunidades y amenazas no obstante, como en el caso de la GP y la PE, en el análisis se reitera que su adopción en la esfera pública requiere de un cuidadoso proceso de adecuación metodológica con el objeto de aprovechar al máximo sus ventajas.

De esta forma, y sobre la base de destacar sus ventajas y debilidades, se hace énfasis en que su objetivo es complementar y no suplantar a la PLU tradicional en virtud de que la utilización conjunta de ambos estilos favorece la integración de diferentes visiones en torno a un propósito común.

TERCERA PARTE: REFERENCIA HISTÓRICA

Antes de comentar sus alcances conviene mencionar que, de acuerdo con la metodología diseñada para describir e interpretar el paradigma de la PLU en México como Objetivo de esta Investigación, los argumentos vertidos en las dos

primeras partes se refieren a las principales tendencias e influencias que sustentan a la PLU a nivel disciplinario cuyos aportes sirvieron de base para identificar, en la cuarta y última parte de esta Investigación, los fundamentos teórico – conceptuales de la PLU en nuestro país.

Como complemento, y considerando que según lo planteado en páginas iniciales la descripción e interpretación del paradigma se fundamenta en la interrelación de sus componentes histórico – teóricos, la Referencia Histórica que a continuación se comenta consideró el análisis de las principales influencias y acciones que al menos desde los años veinte del siglo pasado permearon las iniciativas emprendidas en la construcción del marco teórico – conceptual e instrumental – metodológico de la PLU en México.

Desde esta perspectiva, el análisis histórico realizado tiene como sustento los aportes de Sandercock (1998 y 2003) porque en su trabajo no solo deja en claro las debilidades de la PLU Moderna en el contexto del pensamiento Posmoderno además, formula diversos planteamientos tendientes a la reconstrucción conceptual de nuestra disciplina y entre otros argumentos, sostiene que el carácter totalizador y excluyente de la *Historia Oficial* de la PLU deja de lado a los múltiples actores y factores urbanos que interactúan en la escena posmoderna limitándose a aquellos relatos relacionados con la profesión, sus logros y sus profesionistas.

En este sentido, y frente a lo que también denomina como el *lado oscuro* de la PL, Sandercock hace un llamado a incorporar como parte de esta *Historia* relatos que dan cuenta del esfuerzo y la práctica de lo que ella llama las *minorías invisibles* destacando la perspectiva de género, étnica y racial.

De acuerdo con lo anterior, no hay duda de que la *Historia Oficial* de la PLU en México efectivamente da cuenta de hechos, relatos y momentos relacionados con la profesión, sus logros y sus profesionistas y casi sin discusión, comienza en 1976 por razones de sobra conocidas por ello, y siguiendo el esquema lógico propuesto por Sandercock ⁱⁱⁱ, la intención que subyace en el análisis que se presenta en esta tercera parte de la Investigación tiene un doble propósito por un lado, destacar los esfuerzos realizados en diferentes momentos y por diferentes actores cediéndoles el lugar que les corresponde en la Historia y por el otro, fue un análisis necesario en la tarea de describir e interpretar el paradigma de la PLU en nuestro país ^{iv}.

Desde esta perspectiva, el análisis parte de considerar que aún cuando el impulso formal de la PLU en México comienza en las primeras décadas del siglo XX, ya desde la época colonial las ciudades mexicanas habían sido objeto de

ⁱⁱⁱ Se refiere al hecho de construir la Historia desde una perspectiva incluyente y no tanto a las categorías de análisis consideradas por este autor (género, grupos étnicos y racismo, entre otros).

^{iv} De manera complementaria al estudio de las diferentes influencias y modelos que a lo largo de los años han influido en el proceso de construcción del marco conceptual – instrumental de la PLU mexicana, entre Diciembre de 2005 y Febrero de 2006 se aplicaron Entrevistas a informantes clave con el objeto de fortalecer los argumentos en torno al pensamiento urbano en México.

intervención bajo la influencia de al menos dos modelos con la ciudad de México como el centro de las intervenciones:

1. *El colonial*, cuyas raíces se remontan a lo dispuesto por las Ordenanzas de Felipe II en el siglo XVI influyendo en el diseño y planificación de las ciudades mexicanas al menos hasta el siglo XVIII, y que estuvieron basadas en la retícula en damero con la plaza mayor como espacio geométrico de base, con una arquitectura civil unificada y al servicio de las necesidades sociales
2. *El moderno* inspirado por Europa cuya influencia se identifica, primero, hacia la segunda mitad del siglo XVIII con las ideas del Urbanismo neoclásico en el marco de las Reformas Borbónicas y segundo, desde finales del siglo XIX con el Urbanismo francés como la principal influencia difundida en nuestro país y que transformó la imagen urbana de la ciudad no sólo por el nuevo estilo arquitectónico que convivía con el colonial además, por el trazo de nuevas y amplias calles bajo la influencia de concepciones urbanísticas que modificaron el perfil urbano arquitectónico a semejanza de las capitales europeas.

Y aunque en el contexto de esta doble influencia se identifican diversos actores y situaciones, en el análisis se destaca que el proceso de reconstrucción nacional posrevolucionario fue la coyuntura que estimuló las iniciativas emprendidas a partir de los años veinte, siendo el arquitecto Carlos Contreras su principal precursor quien influenciado por su formación en Estados Unidos, se propuso alcanzar una nueva forma de organización urbana en nuestro país bajo criterios de funcionalidad para hacer de la ciudad un espacio moderno, funcional, sano y ordenado.

Así, y evidentemente con la ciudad de México como su principal *laboratorio*, se impulsaron diversas iniciativas que favorecieron la construcción del marco conceptual – instrumental de la PLU y su adopción paulatina como herramienta de intervención urbana – institucional.

En este sentido del análisis de las diferentes influencias, modelos y acciones que permearon las iniciativas promovidas en nuestro país particularmente entre la segunda y tercera décadas del siglo XX, es posible identificar que bajo el dominio del pensamiento planificador que se desplegaba como uno de los sustentos de la modernidad es clara la influencia, aunque con diferentes niveles de aproximación y profundidad, de Cerdá y el ensanche de Barcelona, la propuesta de Ciudad Jardín de Howard, el zoning norteamericano, las ideas de Le Corbusier (CIAM) y de Haussmann entre otros modelos relevantes.

Por lo anterior, en el análisis se sostiene que la construcción del cuerpo conceptual y metodológico de la PLU en México se fundamentó en los preceptos del Urbanismo Moderno de la época donde principios como el de funcionalidad, orden, estética y salud pública se constituían como las nociones comúnmente aceptadas en este campo del conocimiento sin embargo, al mismo tiempo se argumenta que la formación profesional de sus precursores en el campo de la

Ingeniería pero sobre todo de la Arquitectura influyó decisivamente en la orientación físico – espacial como enfoque dominante por lo que paulatinamente, la PLU mexicana se redujo al tratamiento específico de los diferentes elementos estructuradores de la ciudad sin considerar que ésta es un fenómeno complejo y multidimensional no obstante, conviene mencionar que para comienzos de la década de 1940 los esfuerzos desplegados en favor de nuestra disciplina se habían materializado en importantes iniciativas jurídico – instrumentales ^v al amparo de un sólido cuerpo conceptual.

Paradójicamente, se advierte que las prioridades del desarrollo nacional en esos años dieron pie al progresivo deslizamiento de la Política nacional en favor de la cuestión económica y social en los albores del proceso de industrialización cuyas repercusiones, lejos de favorecer el diseño sostenido de alternativas para enfrentar de manera eficiente el consecuente crecimiento demográfico, provocaron que los logros alcanzados en materia de PLU se vieran truncados por un buen tiempo.

En lo sucesivo, México se enfrentaría con serios problemas para gobernar, administrar, planificar y gestionar la elevada concentración de población y actividades y ello se constituiría como el detonante que marca el inicio de la *Historia Oficial* de la PLU en nuestro país a mediados de los años setenta con un notorio desconocimiento de su herencia y sus precursores ^{vi}.

Sin que este argumento sea peyorativo porque sólo trata de resaltar vacíos históricos que se esperan cubrir con este análisis, no hay duda que la PLU en México tiene en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1976 su principal impulso y no sólo por la Ley en si misma además, por las múltiples iniciativas e instituciones que a partir de ella fueron promovidas.

No obstante, y como fue señalado en páginas iniciales, en la práctica han sido muchas las limitaciones del modelo impulsado a partir de ese momento porque lejos de favorecer la inclusión de renovados criterios técnicos o de servir de base para el desarrollo científico en este campo, su evolución ha estado dirigida a engrosar el carácter normativo de la PLU en nuestro país en detrimento de su carácter sustantivo mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones.

^v En este rubro destacan la Ley sobre Planeación General de la República, la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California, el Plano Regulador de Carlos Contreras y aunque no se referían concretamente a cuestiones urbanas, el 1º y 2º Planes Sexenales entre otros Instrumentos relevantes.

^{vi} Además de las iniciativas identificadas durante las primeras décadas del siglo pasado, de manera más reciente destacan los esfuerzos promovidos por la Secretaría del Patrimonio Nacional que impulsó un conjunto de Planes elaborados por el arquitecto Enrique Cervantes, así como las iniciativas surgidas en el seno de la Sociedad Mexicana de Planificación.

Además del excesivo carácter normativo adquirido en el contexto de la Ley ^{vii}, la PLU fue promovida más como una herramienta *auxiliar* de la Política de desarrollo económico y social que como una disciplina integral de análisis y gestión de alternativas para la ciudad limitándose a ser solamente un marco espacial de ordenación, y así como sucedió en los años cuarenta, la influencia sostenida de modelos de desarrollo económico y social junto con el intenso proceso de elaboración de Planes en todo el país, ha provocado durante los últimos años un estancamiento en el proceso de concepción, desarrollo y consolidación de la PLU en nuestro país.

Y sin desconocer el compromiso mostrado durante las últimas décadas por parte de la comunidad académica y las instituciones, en el análisis se argumenta que la PLU en nuestro país ha estado supeditada a externalidades que la han ido perfilando como un estilo de PL centrado en criterios técnicos y normativos orientada a cuestiones sociales y económicas y escasamente vinculada con el proceso de toma de decisiones.

CUARTA PARTE: DESCRIPCIÓN E INTERPRETACIÓN DEL PARADIGMA

Como fue señalado al inicio, la base argumentativa por la que se describe el paradigma de la PLU en México se construyó a partir de la interrelación de los componentes histórico – teóricos identificados en las tres primeras partes de la Investigación. En este sentido, conviene reiterar que el primer componente tuvo por objeto describir hechos y situaciones históricas que influyeron en la construcción de su marco conceptual – instrumental mientras que el segundo, se refiere a los fundamentos teóricos que sustentan la PLU en nuestro país.

En particular es posible anticipar que desde la primera perspectiva, el análisis histórico realizado se constituyó como el insumo principal en la construcción del paradigma ^{viii} como Objetivo de esta Investigación mientras que desde la segunda, se pudo comprobar la obsolescencia teórica del modelo de PLU vigente en apego al supuesto que dirige esta Investigación.

Desde esta perspectiva, para cada componente se identifica lo siguiente:

A. COMPONENTES HISTÓRICOS DE LA PLU EN MÉXICO

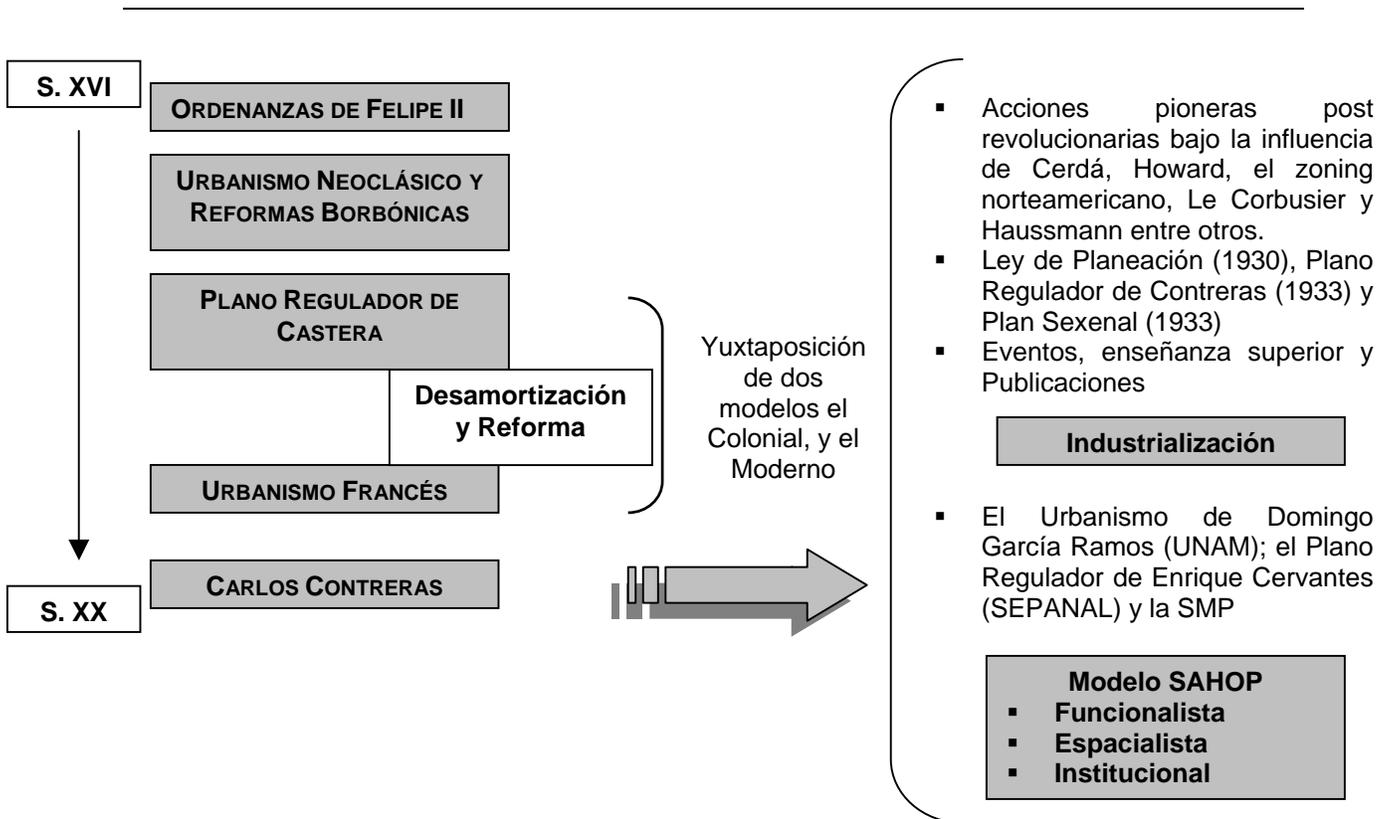
Como ha sido comentado desde diferentes puntos de vista, la primera perspectiva de análisis considerada por la estrategia para la construcción del paradigma

^{vii} Que además de influir en las diversas realidades estatales es vigente.

^{viii} Como se recordará, esta tarea estuvo sustentada en la identificación de los tres componentes del paradigma propuestos por Kuhn: Nociones, Promoción y Aplicación de Conocimiento.

estuvo orientada a la identificación de las diferentes influencias, modelos y acciones que históricamente han permeado las iniciativas emprendidas en el proceso de construcción del marco teórico – conceptual e instrumental – metodológico de la PLU en nuestro país y aunque en particular se destacan los esfuerzos promovidos durante la primera mitad del siglo pasado, como se muestra en el siguiente esquema el análisis consideró también la herencia urbana colonial, el México Independiente y la Revolución ^{ix}.

ESQUEMA 2. INFLUENCIAS HISTÓRICAS DE LA PLU EN MÉXICO



Fuente: elaboración propia

De acuerdo con este esquema, y sin restarle importancia a la herencia urbana identificada hasta antes de la Revolución Mexicana, se puede afirmar que los efectos que este hecho histórico provocó en las ciudades fueron el detonante que estimuló las iniciativas emprendidas a partir de los años veinte y que a la postre, sentaron las bases del modelo vigente de la PLU en nuestro país.

^{ix} Como se recordará, este conjunto de consideraciones son resultado del análisis de la Referencia Histórica, tercera parte de la Investigación.

Por su naturaleza conceptual, este conjunto de iniciativas encabezadas por el arquitecto Carlos Contreras colocaban a la vanguardia de la época a la naciente disciplina y hasta antes de la Industrialización nacional porque a partir de ese momento, salvo acciones puntuales y no por ello menos importantes, no se identifican coyunturas o iniciativas sólidas que demuestren continuidad en el fortalecimiento del modelo adoptado.

En consecuencia, y como una de las principales conclusiones, se puede afirmar que conceptual, instrumental y metodológicamente el *modelo SAHOP*^x tiene como único - y ahora remoto - fundamento el esfuerzo creador promovido durante el primer tercio del siglo pasado lo cual se relaciona directamente con la Hipótesis Principal de la Investigación en el sentido de que la generación de conocimiento en esta materia se encuentra detenido y hoy, resulta insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea.

A.1. COMPONENTES DEL PARADIGMA

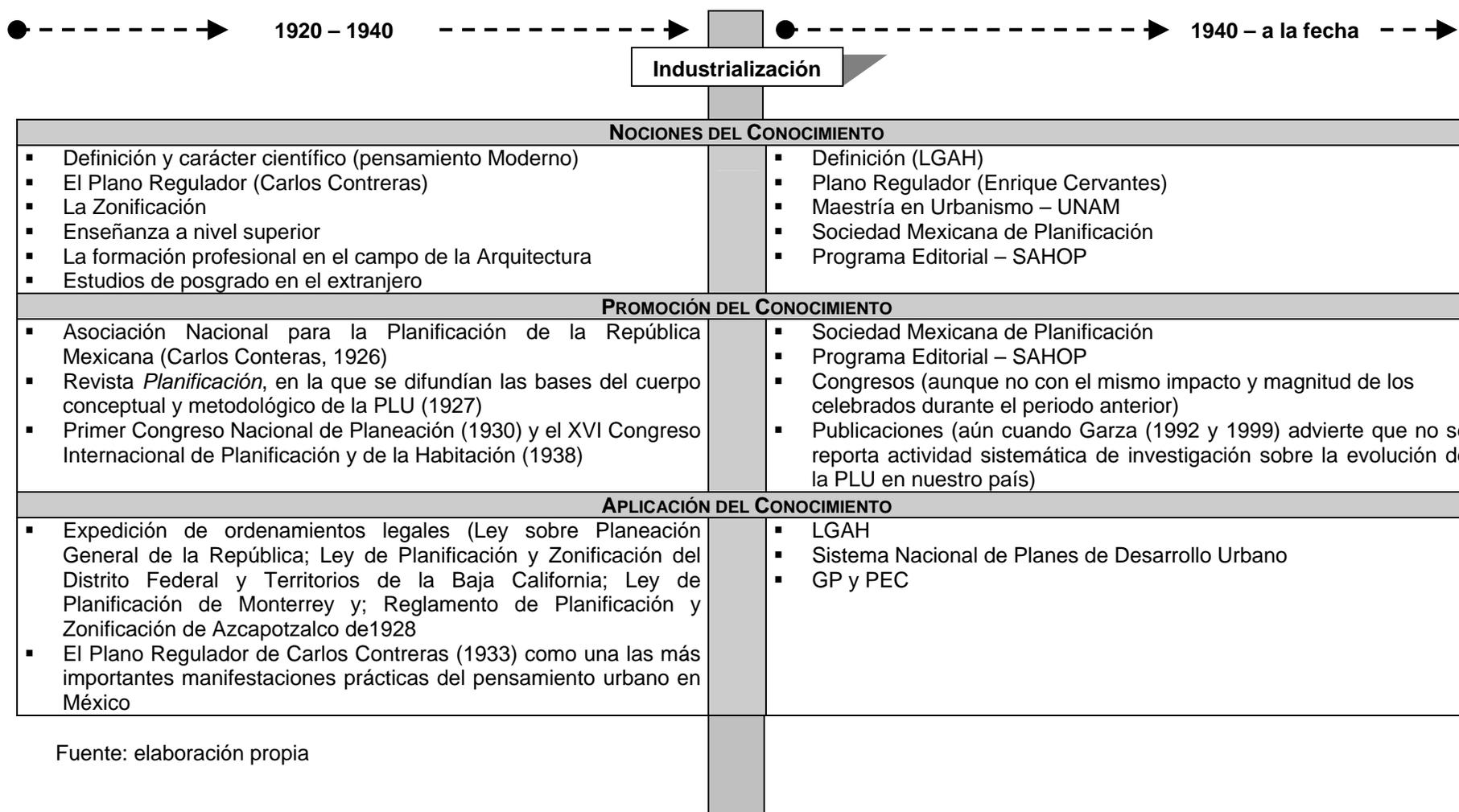
Como un esfuerzo de síntesis, en el esquema anterior se muestran las principales influencias que históricamente han permeado el proceso de construcción del marco teórico – conceptual e instrumental – metodológico de la PLU en México bajo el dominio de diversas escuelas y corrientes de pensamiento lo que en conjunto, se constituyó como el insumo principal para la identificación de los componentes del paradigma.

Desde esta perspectiva, la construcción del paradigma parte de considerar que aún cuando no existen trabajos previos que aborden esta temática, la concepción y práctica de la PLU en nuestro país se encuentra sustentada por un paradigma propio al menos porque se reconoce la presencia y el trabajo de una comunidad de profesionales e investigadores que comparten un conjunto de supuestos y conocimientos sobre la disciplina aunque al mismo tiempo, y como resultado del análisis, se presume que su concepción y desarrollo permanece estático respecto de su noción original y que no avanza de acuerdo con los desarrollos recientes en este campo del conocimiento.

En este contexto, y sin ser exhaustivos, en el siguiente cuadro se sintetizan los rasgos más sobresalientes agrupados en torno a los tres componentes propuestos por Kuhn y como se puede observar, en su diseño se distinguen dos momentos claramente diferenciados por la coyuntura que marca el proceso de industrialización nacional el cual, como se comenta en la Referencia Histórica, provocó que los logros alcanzados en materia de PLU en nuestro país entraran en una fase estacionaria:

^x Acrónimo que, en lo sucesivo, hará referencia al modelo de PLU adoptado en nuestro país a partir de 1976 y promovido por la entonces SAHOP en todo el territorio nacional.

CUADRO 1. COMPONENTES DEL PARADIGMA DE LA PLU EN MÉXICO



Por la naturaleza de su impacto, en el Cuadro destacan las acciones emprendidas entre los años veinte y cuarenta del siglo pasado mientras que durante el siguiente periodo, es posible afirmar que las acciones estuvieron dirigidas básicamente al fortalecimiento normativo – instrumental salvo iniciativas aisladas relacionadas con el aspecto conceptual. En particular, el caso de la GP y la PEC son considerados como componentes del paradigma en términos del convencimiento común que se observa en su aplicación y no tanto por su contribución al conocimiento.

Como complemento de esta información conviene mencionar que, entre Diciembre de 2005 y Febrero de 2006 se aplicaron Entrevistas a informantes clave con el objeto de fortalecer los argumentos en torno al pensamiento urbano en México en este sentido, sus contribuciones coinciden en que los principales precursores así como las influencias centrales son los siguientes:

CUADRO 2. PRECURSORES E INFLUENCIAS DE LA PLU EN MÉXICO

Precursores	Influencias
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Carlos Contreras, Domingo García Ramos y Enrique Cervantes (antes de 1976) ▪ Los textos de Luis Unikel, Domingo García Ramos y Manuel Castells como obras “clásicas” influyentes en la formación ▪ El gremio de los arquitectos ▪ Pedro Ramírez Vázquez (SAHOP) ▪ La Sociedad Mexicana de Planificación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escuela Francesa ▪ Maestría en Urbanismo – UNAM ▪ Zoning (enfoque físico) ▪ Plano Regulador (Contreras – Cervantes) ▪ Conferencia de Vancouver y PL Desarrollista ▪ New Towns ▪ Polos de Desarrollo

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de Entrevistas a informantes clave

B. COMPONENTES TEÓRICOS DE LA PLU EN MÉXICO Y CRISIS DEL PARADIGMA

Cuando en páginas iniciales se comentaba sobre la Estructura de la Investigación, se anticipaba que en paralelo con la estrategia para describir e interpretar el paradigma, se había diseñado una metodología para identificar los componentes teórico – conceptuales de la PLU en México siendo a partir del análisis de las Referencias Metateórica y Teórica que mediante esta metodología, se identificaron cuatro *puntos de intersección temática* por los cuales nuestra disciplina encuentra sustento desde su propio campo disciplinario en cuyo contexto, se advierte un cambio de paradigma del que nos mantenemos al margen en nuestro país.

La relevancia del análisis realizado radica en el hecho de que salvo los estudios sobre la urbanización en AL o los de carácter sectorial, en México no existen estudios previos que consideren de manera particular el proceso de evolución de

nuestra disciplina. De hecho, Garza (1992 y 1999) reconoce que en el campo académico no se reporta actividad sistemática de investigación sobre la evolución de la PLU en nuestro país y al mismo tiempo, advierte una notoria insuficiencia del aparato científico mexicano en el campo del Urbanismo y la PLU durante buena parte del siglo pasado cuando se compara la producción académica de estas disciplinas con el conjunto de trabajos vinculados con la investigación urbana y regional en México^{xi}.

Desde esta perspectiva, y de acuerdo con los *puntos de intersección* identificados, es posible afirmar que el sustento teórico principal de la PLU en nuestro país se relaciona con un obsoleto cuerpo conceptual influido por ideas Modernistas y al margen de la nueva información empírica y científica por lo tanto, el supuesto que se anticipaba en la H-1 (el Problema Teórico) de que en nuestro país no se avanza en la misma dirección respecto de la evolución reciente en este campo del conocimiento se fortalece.

Esta afirmación es resultado de la identificación de los primeros tres *puntos de intersección* que respectivamente *cruzan* con cada uno de los tres ejes temáticos principales que fueron abordados en la Referencia Metateórica de esta Investigación: la TPL, la PLU y la PLU en AL.

Sobre la primera línea de análisis que se refiere al campo de la TPL, ésta adquiere especial relevancia en el contexto del análisis porque la temporalidad del primer *punto de intersección* demuestra que los fundamentos del modelo de la PLU vigente en nuestro país se relacionan claramente con los supuestos de la PL-RC considerada como la perspectiva ortodoxa de la PL al hacer del proceso de PL lo más racional y sistemático posible a partir del seguimiento de pasos o etapas tal y como se observa en la práctica contemporánea de la PLU mexicana.

Además de su obsolescencia, la temporalidad de este primer *cruce* que se ubica en los años setenta, demuestra el carácter estacionario de la PLU en México porque en nuestro país nos hemos mantenido al margen de la discusión en el ámbito de la TPL cuya evolución reciente, bajo la influencia del pensamiento Posmoderno, ha favorecido la construcción y desarrollo permanente de modelos alternativos de los que también nos mantenemos al margen^{xii}.

Por su parte, el *cruce* con la segunda línea de análisis demuestra que en asociación con la historia del Urbanismo, la PLU en México se caracteriza por ser un medio de intervención estático con una notoria propensión al diseño y en esa medida, con una clara orientación hacia lo físico – espacial. En este sentido, se observa el claro dominio de criterios como el de funcionalidad y el de racionalidad que en la práctica se traducen, respectivamente, en la Zonificación como medida de control y conducción del crecimiento y en Plan, como instrumento de acción.

^{xi} Adicionalmente, desde la perspectiva de esta Investigación se advierte que en nuestro país es notoria la escasez de estudios históricos sobre nuestra disciplina.

^{xii} En este ámbito se ubica la crítica a la excesiva carga racional del modelo de la PL-RC.

Por su temporalidad alrededor de los años treinta, este segundo *punto de intersección* nos ubica en el ámbito de los postulados del Urbanismo Moderno por lo que al igual que el caso anterior, es posible afirmar que la PLU mexicana ha permanecido estática sin seguir el camino que marcan las tendencias de este campo del conocimiento que sin duda, se constituye como uno de los pilares teórico – prácticos de la PLU a nivel disciplinario.

Desde esta perspectiva, los dos primeros *puntos de intersección temática* revelan el carácter estacionario del pensamiento urbano en nuestro país al considerar que los esfuerzos en este ámbito se han mantenido al margen de los desarrollos recientes de los ejes temáticos analizados que, dicho sea de paso, históricamente han respaldado la práctica y concepto de la PLU.

Continuando con el análisis, al argumento del carácter estático de la PLU mexicana se le agrega que en el ámbito de los países de AL el colapso de la PLU es más evidente y en este sentido, el tercer *punto de intersección temática* identificado indica que la preeminencia del análisis económico en el ámbito de la PL Latinoamericana, ha condicionado notablemente la consolidación de un modelo de PLU para el conjunto de los países de la Región sin que nuestro país sea la excepción.

Los argumentos que subyacen en este tercer punto de *cruce* revelan que las razones que favorecieron la concepción, adopción y práctica de la PL en AL incluido nuestro país, tuvieron su origen en una propuesta sistematizada por la CEPAL^{xiii} a comienzos de los años sesenta en cuyo marco, la PL quedaría encadenada históricamente a una concreta ideología del desarrollo debilitando el impacto y reconocimiento de otras áreas sustantivas como el caso de la PLU, objeto de esta Investigación.

Finalmente, y como resultado del análisis de la Referencia Teórica, por sus aportes en el ámbito de la administración pública la GP y la PEC se identifican como el cuarto y último *punto de intersección temática* solo que a diferencia de los tres primeros en los que se destacan coincidencias y explicaciones parciales al modelo, la función de este conjunto de herramientas gerenciales en la evolución de la PLU mexicana se traduce en una suerte de solución irreflexiva más que de explicación de los problemas observados.

Se trata de un *salto* en el tiempo porque si bien los fundamentos de la PLU en nuestro país se desprenden de un cuerpo de conocimientos cuya vigencia no va más allá de los años setenta de pronto, y sin ejercicios de reflexión previa, alrededor de veinte años después nos encontramos en un franco proceso de

^{xiii} Siguiendo la línea de desarrollo conceptual de este tercer eje temático, al igual que los dos ejes temáticos anteriores este Organismo internacional avanza en la concepción de nuevas fórmulas de intervención de las que al menos en materia de asentamientos humanos, en nuestro país también nos mantenemos al margen.

reforma instrumental en el que desde la GP y de la PEC se intenta moldear un estilo de PLU alternativo en respuesta a las deficiencias observadas sin ofrecer alternativas de progreso conceptual.

Asimismo, se observa un *salto* en el ámbito disciplinario porque del enfoque racional y espacialista típico de los años setenta y que es característico del modelo de PLU vigente en nuestro país, se pasa a un enfoque corporativo – empresarial que desde los años noventa ha mostrado amplia aceptación en el ámbito de lo público sin considerar, al menos en el contexto de la PLU, mecanismos efectivos de adaptación.

Esta tendencia, que además es reciente, demuestra una ruptura entre la PLU nacional y su propio ámbito disciplinario y a la vez indica la ausencia de un proceso de reflexión previo que respalde un efectivo proceso de renovación. En su lugar se asume, desde otro campo del conocimiento, que desde la perspectiva de la GP y la PEC se está transitando - *de una vez y para siempre* - hacia un modelo renovado sin que para ello se haya iniciado un proceso de actualización conceptual – instrumental del modelo de PLU tradicional en el que la renovación de sus instituciones, según se establece en la H-2 (el Problema Metodológico), se constituye como condición para el tránsito efectivo hacia esquemas alternativos de gestión.

B.1. CRISIS DEL PARADIGMA

De acuerdo con los planteamientos señalados a lo largo de la Investigación, y siguiendo el más reciente trabajo de Sandercock (2003) considerado como uno de los más influyentes en el contexto de la PLU Posmoderna, es posible afirmar que de acuerdo con lo planteado en la H-1 “el Problema Teórico”, el modelo de PLU vigente en México se fundamenta en los preceptos de la PLU Moderna identificados por este autor y entre otras características principales, se destaca como común denominador su carácter racional, normativo y centralizado con el Estado como responsable de la conducción del proceso y se distingue, además, su objetividad científica y su inclinación a la modelación cuantitativa y el análisis de variables.

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

En síntesis, y como resultado de esta Investigación, es posible afirmar que el Sistema de Hipótesis planteado ha sido verificado porque en efecto, el paradigma de la PLU en México se encuentra en una etapa de *crisis* por la insuficiencia y pérdida de vigencia del conocimiento disponible. El argumento principal que soporta esta afirmación, se desprende de la obsolescencia y el carácter estacionario de la PLU mexicana identificado en el análisis de sus componentes teóricos donde se advierte que la influencia principal no va más allá de los años setenta.

En consecuencia y sin ser exhaustivos, se afirma que el paradigma vigente ha sido rebasado por la realidad, ha perdido alcance, precisión y poder explicativo y aún cuando desde la GP y la PEC se ha tratado de impulsar un modelo alternativo, desde la perspectiva de esta Investigación se trata de un esfuerzo incompleto que no se ha preocupado de explorar los aportes y condicionantes que emergen de la evolución de nuestro propio campo disciplinario.

I. LA TEORÍA DE PLANEACIÓN

1. MARCO Y ORIENTACIÓN

Un rasgo común de la humanidad a lo largo de la historia ha sido reaccionar ante situaciones problemáticas tratando de salir adelante frente a la adversidad resolviendo los problemas dónde y cuándo éstos se presentan, aprovechando los recursos y medios disponibles al momento. Este ejercicio creativo le ha permitido al hombre tomar decisiones y adoptar posiciones previas, siendo capaz de anticiparse y prepararse para las situaciones por venir lo que en paralelo, significa reducir los efectos esperados y aprovechar las ventajas en un contexto por demás incierto.

No obstante su generalidad, esta noción permite afirmar que la PL se entiende como el medio para actuar racional y organizadamente frente a la adversidad o la oportunidad favoreciendo la elección de alternativas en el futuro aunque también, desde otra perspectiva, es considerada como el vínculo entre el conocimiento y la acción para el bienestar común de hecho la PL, como "...idea maestra de la modernidad..." (Friedmann, 1992:81), tuvo como objetivo crear una sociedad mejor imponiendo sobre la dinámica de las fuerzas sociales una importante carga racional y bajo el supuesto de que conocer tenía por objetivo prever, la idea de incorporar la razón científica al conjunto de asuntos humanos fue respaldada desde comienzos del siglo XIX entre otros por Saint – Simon y Auguste Comte en el contexto de la Ilustración.

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

Como se puede observar, se trata de una definición general que aparentemente podría sumarse a otras tantas que pueden identificarse en la literatura especializada no obstante, su trascendencia en el contexto de esta Investigación tiene que ver con la identificación de siete diferentes elementos por los cuales el autor muestra, desde su punto de vista, cuáles son los componentes principales de la PL:

1. *La PL es el proceso...* esto es, una actividad continua que requiere de la retroalimentación constante de recursos de todo tipo para sostenerse

2. ... *de elaboración*... la PL es esencialmente un proceso de elaboración de un conjunto de decisiones para ser aprobadas y ejecutadas por diversas instancias
3. ... *de un conjunto* ... su principal característica al respecto es que la PL se traduce en una matriz que ordenada sistemáticamente, favorece el proceso de toma de decisiones
4. ... *de decisiones para la acción* ... la PL se dirige primordialmente a la acción aunque también, como fue señalado en el punto anterior, persigue otros fines como el mejoramiento del proceso de toma de decisiones lo que se le asigna una función adicional: la ejecución
5. ... *en el futuro* ... sin duda, y junto con la acción, todas las definiciones de PL reconocen que su orientación hacia el futuro es tal vez su principal característica
6. ... *dirigidas al logro de metas* ... la PL no funciona a menos que, producto de sus diferentes etapas, se defina claramente la dirección y la intención de las metas y objetivos que se pretenden alcanzar
7. ... *por los medios más adecuados* ... algo que es también fundamental en el marco del proceso de PL es la relación entre medios y fines en términos de la selección de las mejores alternativas; se trata de sugerir los medios más adecuados para el logro de metas y objetivos desde una perspectiva racional

Desde esta perspectiva, la PL puede ser entendida como una actividad, un proceso, una profesión y una disciplina:

- Es una *actividad* que tiene que ver con la identificación de posibilidades en el futuro así como con las alternativas que hacen factible la conducción de los acontecimientos presentes hacia estados previstos que suponen la superación de anomalías o bien, el aprovechamiento de potencialidades;
- Es un *proceso* que se apoya en métodos, técnicas y herramientas para la consecución de sus fines especialmente en el contexto social;
- Es una *profesión* que agrupa a un conjunto de profesionales que dominan un conjunto de habilidades para guiar el proceso y;
- Es una *disciplina* por ser un cuerpo de conocimientos referido a todos los aspectos de la PL integrado por aportes provenientes de la práctica y sobre todo de la investigación.

Pero no sólo interesa conocer su concepto y los elementos que lo soportan además, en relación con su perspectiva disciplinaria, es importante destacar que la PL contemporánea tiene sus raíces en un conjunto de tradiciones y escuelas de

pensamiento que de acuerdo con Friedmann (1987 y 2000) la han influido notoriamente durante los últimos doscientos años. A este respecto, el trabajo de este autor es tal vez el más representativo porque sobre la base de identificar las interrelaciones históricas entre ámbitos como el del análisis de sistemas, la ciencia política, la administración pública, el materialismo histórico o la sociología, establece cuatro tradiciones de pensamiento en PL algunas de ellas obsoletas pero no por eso inoperantes en la actualidad: Reforma Social, Movilización Social, Aprendizaje Social y, Políticas Públicas y Administración ¹.

A partir de lo anterior no hay duda que desde la perspectiva que plantean estos dos autores considerados de los más influyentes en este campo, las generalizaciones y hasta el sentido común respecto a la concepción y estudio de la PL evidentemente se ven superadas en consecuencia, y por los fines que se persiguen en esta Investigación, el análisis no puede limitarse a la enumeración de conceptos y clasificaciones reiterativas ² por el contrario, en este trabajo se resalta la necesidad de distinguir el componente teórico de la PL a fin de identificar tanto su evolución como sus tendencias recientes en el contexto del pensamiento Posmoderno que sin duda ha modificado las nociones de racionalidad, eficacia, eficiencia y trascendencia que son propias de la PL.

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

Asimismo, el abordaje de la TPL tiene por objeto sentar las bases para iniciar la discusión en este campo del conocimiento y contribuir al mejoramiento y actualización técnico – científica de la PL en México porque aún cuando desde la TPL se fundamenta teóricamente nuestra disciplina, en nuestro país es notoria la insuficiencia del aparato científico mexicano en el campo de la investigación en PL registrándose solamente aportes en el campo de los estudios urbanos y regionales dirigidos básicamente a la solución de problemas como el de la vivienda, la infraestructura, el equipamiento y la expansión metropolitana entre otros.

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

¹ En el mismo sentido, Healey (1997) identifica tres tradiciones de PL: la Económica, la de Análisis de Políticas y el Análisis Espacial

² Que coinciden en señalar que la PL ha sido concebida como una actividad continua relacionada con el acto de prever, diseñar, ejecutar y evaluar propósitos y acciones orientados hacia fines determinados además de que, bajo esta noción general, se afirma que ha sido usada para diversos fines, por sociedades diferentes y de varias maneras.

2. TEORÍA DE PLANEACIÓN

Como campo del conocimiento, la PL ha sido considerada como la más clara manifestación del proceso de toma de decisiones el que asigna validez efectiva a las políticas en términos de su orientación social no obstante, tanto la variable política como la social le han asignado a la PL un alto grado de dificultad en su definición en términos no sólo de la complejidad inherente a la vida del hombre en sociedad además, en términos de la diversidad de campos complementarios que en ella convergen.

No obstante, ha sido tarea de estudiosos en la materia identificar puntos de discusión que permitan no sólo avanzar sino delimitar el campo de estudio de la PL existiendo puntos de acuerdo que, entre otros aspectos, coinciden en entenderla como un campo del conocimiento complejo pero a la vez flexible porque en una suerte de intromisión o mediación en múltiples situaciones, se adapta y se recompone como cuerpo de conocimiento que nunca pierde su finalidad principal: medio de conducción, anticipación y acción.

En estos términos, el problema de la TPL ha sido abordado desde diferentes perspectivas destacando la de autores como Faludi (1976 y 1991) que en su trabajo identifica como punto de inflexión de la TPL la coexistencia de dos tipos de Teorías complementarias que son necesarias para su definición, desarrollo y práctica: la Teoría *sobre* PL y la Teoría *en* PL.

Faludi argumenta esta distinción al identificar dos campos de acción y conocimiento complementarios el primero, que es propio de la PL (Teoría *sobre* PL) y el segundo que se refiere al conocimiento que es propio de otro campo (Teoría *en* PL) pero que se incorpora a la PL en situaciones particulares en las que ésta interviene.

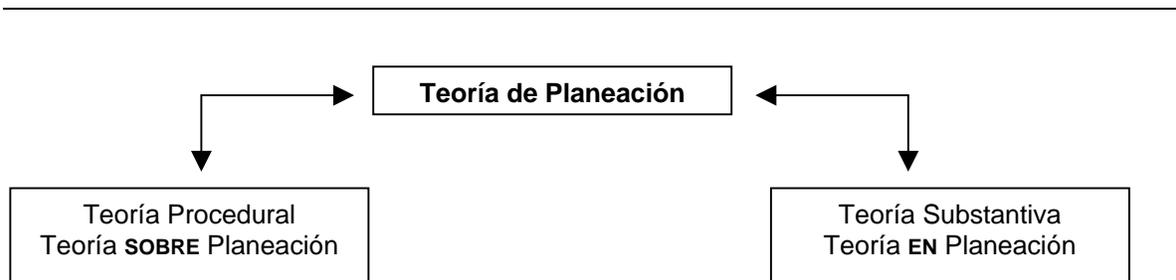
Una vez identificados estos campos complementarios, este autor opta por la relación que establece el binomio Teoría *sobre* PL – Teoría *en* PL y no a la inversa en términos de que la primera, conocida también como Teoría Procedural, define a la segunda que a su vez se entiende como Teoría Substantiva. En el contexto de esta relación de complementariedad, es el componente procedural el que dirige el proceso de toma de decisiones en función de la naturaleza substantiva³ integrándose de esta forma el conocimiento total requerido para cada caso particular.

Desde este punto de vista, y según el esquema siguiente, la TPL se integra por dos vertientes complementarias que se sustentan en el hecho de considerar a la

³ Como fue señalado, se refiere al conjunto de conocimientos, procedimientos, métodos y herramientas de otro campo que son necesarios para cada caso en el que la PL interviene destacando, por los fines que se persiguen en esta Investigación, la cuestión urbana.

PL como el medio que asigna racionalidad y validez al proceso de toma de decisiones:

ESQUEMA 3. COMPONENTES DE LA TPL



Fuente: elaboración propia con base en Faludi (1976)

Desde otra perspectiva, Faludi identifica tres puntos de discusión y análisis para identificar con mayor precisión el campo de acción de la TPL en los que subyace el universo de situaciones que desde la PL es posible considerar:

1. Entender el significado de la PL comenzando por su concepto y de ahí, acotar su función como actividad pública o como Agencias e instancias de otra índole además de concebirla como profesión y como un conjunto de procedimientos para la acción
2. Establecer puntos de comparación entre sus diferentes formas y tipos que, en una suerte de retroalimentación, permitan fortalecer a la PL tanto en su perspectiva conceptual como práctica; se trata de aprender y acumular conocimiento desde la experiencia
3. El entender su significado y retroalimentar su función y contenido a partir de la experiencia, permite diseñar instancias de PL y procedimientos para la acción

Como se puede observar, la propuesta de este autor se dirige no sólo a definir el campo de la TPL sobre la base de estos tres puntos además, y sobre esa base como principio general, respaldar la acción y la toma de decisiones con la perspectiva científica que es propia de la Teoría; se trata de minimizar el problema de la TPL identificado por este mismo autor en términos de determinar, desde la perspectiva de la eficiencia, la vigencia y la oportunidad, qué características y condiciones debe tener la PL tanto para su óptima comprensión como para su adecuado desempeño práctico.

Con el mismo propósito, Davidoff y Reiner (1991) proponen tres aspectos a considerar para fortalecer a la PL y su cuerpo teórico en lo que Faludi considera como Teoría *sobre* PL o Teoría Procedural cuando identifican que tanto la

enseñanza como la práctica de la PL, se encuentran excesivamente orientadas hacia áreas substantivas ⁴ alejadas del cuerpo teórico que es propio de la PL y en este sentido, en su trabajo destacan que en particular el caso de la PLU esta situación se traduce en una clara tendencia al tratamiento aislado de tópicos como la ciudad, la región, el uso del suelo, la vivienda, el transporte entre otros:

1. El primero se refiere a la necesidad de conocer las características del medio o contexto de acción de la PL sobre todo cuando éste es de tipo social donde: a) los individuos tienen preferencias y se comportan de acuerdo a ellas prevaleciendo los intereses en conflicto dada su diversidad; b) los recursos son escasos y por consiguiente los resultados son limitados y; c) la instancia planificadora funciona como un sistema dependiente de sus partes por lo que se requiere de la acción conjunta entre ellas con la complejidad que ello significa
2. El segundo se refiere a las razones por las que se utiliza la PL en determinado contexto lo que implica potenciar atributos específicos de la PL como los siguientes: a) la eficiencia y la acción racional; b) la conducción considerando el logro de objetivos en un sistema de mercado y; c) la dirección y flexibilidad en términos de cambio frente a la adversidad
3. Finalmente, el tercer aspecto se refiere a la necesidad de precisar aquellas características que distinguen a la PL frente a otras formas de conducción destacando: a) su carácter propositivo y su conducción hacia el logro de objetivos; b) la definición y selección de opciones para la acción; c) la orientación al futuro y; d) su visión integral

En este contexto la propuesta de estos autores no desconoce la función, utilidad y complementariedad de las áreas substantivas con el conocimiento que es propio de la PL por el contrario, promueve su máxima integración tal y como Faludi lo propone bajo la relación Teoría *sobre* PL – Teoría *en* PL en términos de que la primera, referida sólo a la PL, se complementa en la acción con la segunda donde se define la particularidad del objeto de estudio que en nuestro caso, está referido a la cuestión urbana.

Por su parte, Friedmann (1987) identifica también aspectos a considerar en el contexto de la TPL que se derivan en particular de una noción en la que la PL busca asociar el conocimiento técnico y científico con la acción en el dominio público. En este sentido, este autor define la relación entre estos dos elementos:

1. *El conocimiento*: en principio, el autor sostiene que por la vía del conocimiento es posible entender y conocer los límites y posibilidades de la PL en el dominio público y señala que los planificadores, deben tener un acceso cada vez mayor al conocimiento científico y a las habilidades técnicas como forma superior de conocimiento considerando, por ejemplo, el adquirido por la vía de la

⁴ Lo que Faludi identifica como Teoría *en* PL o Teoría Substantiva.

experiencia sin que éste (conocimiento empírico) quede al margen del conjunto de conocimientos que respaldan a la PL como vía para la acción

2. *La acción*: como un sólido criterio, es necesario identificar las acciones en lugar de las decisiones como el enfoque principal de la PL y desde esta perspectiva, además de la racionalidad implícita en la acción, un requisito indispensable es el involucramiento de actores clave cuya labor derivará en el cumplimiento de las acciones por ejemplo, por la vía de la concertación

Desde este punto de vista, y con especial acento en el dominio público Friedmann sostiene que frente a la diversidad de facetas que la PL adquiere en ése ámbito, la base del conocimiento y la técnica en permanente avance incrementan la capacidad de la PL para la acción fortaleciendo atributos como la eficiencia, la conducción, la dirección y flexibilidad mismos que a su vez, fueron considerados por Davidoff y Reiner según lo señalado más arriba.

En el mismo sentido, y desde una perspectiva más reciente, Campbell y Fainstein (2002) reconocen a la PL como un campo del conocimiento *resbaladizo* con serias dificultades para acotarlo en virtud de que lleva implícito, al menos desde la perspectiva práctica, una variedad de disciplinas. Esta dificultad se explica, en opinión de estos autores, por cuatro razones principales:

1. Porque la PL se relaciona con buena parte de las funciones del Estado en materia de transformación social provocando una sobreposición entre la TPL y prácticamente todas disciplinas de las ciencias sociales
2. Porque los límites para la acción profesional entre los planificadores y profesiones afines no es exclusiva de los primeros ya que en ambos casos, se interviene en el proceso de toma de decisiones
3. Porque el campo de la PL se divide entre aquellos que la definen en función de su objeto de estudio y entre aquellos que optan sólo por su sentido metodológico
4. Porque utiliza una serie de métodos y procedimientos que son propios de otros campos del conocimiento.

Adicionalmente, estos autores establecen que ningún paradigma por si mismo define el origen y configuración de la TPL provocando situaciones inevitables como la falta de acuerdo respecto a su concepto, su función y la ideología que la respalda por ello Campbell y Fainstein insisten, al igual que los autores mencionados, que se requiere provocar un debate que permita la reflexión y que conduzca al acuerdo en torno a la TPL aunque desde su particular perspectiva, su inquietud en torno al problema de la TPL la plantean sobre la base de una pregunta central: ¿qué papel juega la PL en el desarrollo la ciudad y región en el marco de las exigencias de una economía globalizada y un sistema político democrático?.

En torno a este cuestionamiento, en el trabajo de Campbell y Fainstein es posible identificar que estos autores ubican a la TPL en intersección con la cuestión urbana y las actividades humanas que en ese contexto se desarrollan, y en un afán de avanzar en la configuración más adecuada de este cuerpo teórico, aportan al debate los siguientes puntos de reflexión:

1. *La raíz histórica de la PL*: reconocer la multiplicidad de orígenes y contextos en los que la PL se ha desarrollado, permite identificar su aparición reciente en el siglo XX cuando la comparamos con otros campos del conocimiento que tienen mayores antecedentes y en consecuencia mayores alcances y desarrollo lo cual, es un factor importante a considerar cuando se trata de avanzar e innovar en su campo en términos no sólo de su origen y evolución, sino además de la complejidad del contexto en el que actúa
2. *¿Qué justifica la intervención?*: dado que planificar implica entre otras cosas alterar el curso de los acontecimientos con el objeto de reducir la incertidumbre o promover las ventajas en un contexto caracterizado por su dualidad, es precisamente esta condición la que además de justificar la intervención, le asigna a la PL un carácter por demás complejo de ahí que en su explicación y fundamento, deba reconocerse ese doble carácter donde situaciones como lo público – privado, mercado, política y ambiente tienen una presencia relevante
3. *Los valores de la PL*: la dualidad y complejidad del contexto demanda la adopción de criterios éticos en la PL a fin de propiciar acciones equitativas y de beneficio común que, más allá de disposiciones tecnocráticas, resalten su carácter racional en la acción compartiendo con Friedmann la misma idea en ese sentido
4. *Función de la PL en una economía mixta*: entre otras facetas, al planificador se le considera como protagonista del cambio social por ello la consideración del contexto que condiciona dicho cambio debe ser el eje en torno al cual, desde la PL, se mantenga el equilibrio en la toma de decisiones y las acciones como procesos centrales condicionados, entre otros aspectos, por la aparente contradicción entre lo público y lo privado
5. *El estilo de PL*: la noción y práctica de la PL ha estado influenciada hasta el presente por el modelo de la PL-RC ⁵ sin embargo, y dadas las consideraciones expuestas en particular en los dos incisos anteriores, se debe transitar hacia estilos de PL acordes con la realidad actual sin desconocer las virtudes del estilo dominante; no se trata de una labor de sustitución, se trata de reforzar a la PL contemporánea con enfoques alternativos

⁵ Modelo clásico de la TPL promovido por Andreas Faludi que será analizado en el siguiente apartado.

6. *El interés Público*: desde cualquier perspectiva y bajo cualquier enfoque, el interés público está presente en la PL tal vez como su mayor *compromiso* por ello su redefinición constante, en consideración con la cambiante realidad de la que se ha hablado en incisos anteriores, es una tarea permanente a fin de que la PL ofrezca respuestas y defina caminos para la acción en términos de vigencia y oportunidad.

Sin ser exhaustivos, hasta este punto se han vertido una serie de opiniones que independientemente de su perspectiva, coinciden en señalar la dificultad para definir el alcance, contenido y orientación de la TPL y la PL misma. Trabajos de autores como los señalados dejan abiertas distintas líneas de discusión que si bien no es objeto de esta Investigación profundizar en ellas, se resaltan sus orientaciones principales como vía para la identificación de las raíces de la PL en México como punto de partida para la discusión teórica de esta disciplina en nuestro país la cual, como fue comentado en páginas iniciales, es prácticamente inexistente.

En su lugar, en palabras de Davidoff y Reiner, la discusión se encuentra excesivamente orientada hacia áreas substantivas destacando, para el caso de la PLU, los estudios urbanos y regionales así como la notoria inclinación hacia los aspectos metodológicos.

Desde esta perspectiva, y como principal punto de acuerdo, es importante mencionar que los autores de referencia asignan un carácter lógico – racional a la PL con contenidos, funciones y medios apoyados en procedimientos científicos con una importante orientación social no obstante, el problema de la TPL resalta diversas situaciones y cuestionamientos que la condicionan respecto a su función, medios y espacios de intervención que van desde su raíz histórica hasta las características del mundo contemporáneo según fue expuesto a lo largo de este apartado.

En este sentido, existe consenso en considerar que la dificultad inherente al entorno y la realidad a planificar se constituye como uno de los factores que condicionan de manera importante a la PL desde diferentes perspectivas por lo que se hace necesaria la permanente definición de conceptos, contenidos y medios para la acción.

En estos términos, el carácter complejo de la PL se define al menos desde dos puntos de vista por un lado, cuando Campbell y Fainstein le asignan un carácter *resbaladizo* por ser un campo de conocimiento que con fines de intervención se apoya en conocimientos de otras áreas y por el otro, cuando Faludi distingue dos vertientes teóricas complementarias de orden superior: la Teoría Procedural (Teoría *sobre* PL) y la Teoría Substantiva (Teoría *en* PL).

Asimismo, Davidoff y Reiner argumentan que la complejidad demanda del planificador el conocimiento pleno de la realidad a fin de potenciar los atributos centrales de la PL no sólo en el afán de distinguirla de otras formas de

intervención además, con el propósito de adecuar sus procedimientos a la realidad social en la que interviene porque no sólo estos autores asocian a la PL con la cuestión social Friedmann, por ejemplo, basa su análisis en el marco del dominio público, mientras que Campbell y Fainstein lo hacen en consideración al contexto sociopolítico contemporáneo.

En consecuencia, al constituirse como un campo de conocimiento en constante movimiento, estos autores agregan que la PL debe actuar sobre la base de un código de ética que le permita conducirse de manera justa y equitativa con el interés público como guía principal y a la vez, reiteran la postura de Friedmann y Faludi en términos de asociar el conocimiento técnico y científico a la acción en el dominio público, campo de acción principal y de origen de la PL.

3. LA PERSPECTIVA CLÁSICA

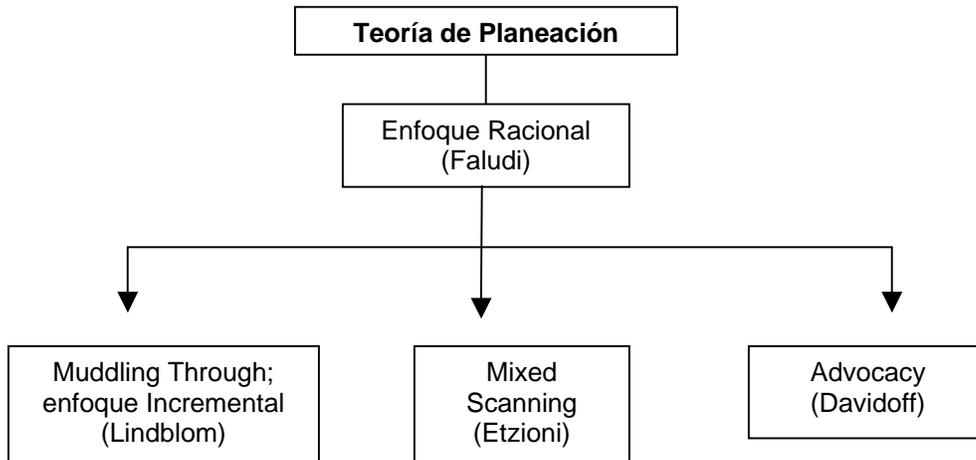
Hasta este punto conviene reiterar que aún antes de que la PL se constituyera como cuerpo de conocimiento el hombre, sin saberlo, planificaba su destino en términos de salir adelante frente a la adversidad implementando soluciones diversas aprovechando los recursos y medios disponibles anticipándose al futuro y sobre todo, procurando actuar racional y organizadamente nociones que incluso hoy son vigentes y caracterizan a la PL contemporánea.

Se ha aludido también al problema de la TPL donde destaca el carácter complejo de la PL y que habrá de ser resuelto en aras de fortalecer este campo del conocimiento para mantenerlo vigente sin embargo, no basta con abordar el problema de la TPL resolviendo, o al menos matizando sus principales debilidades.

Su comprensión y abordaje incluye también determinar las influencias históricas y contextuales que la han configurado y en este punto, los aportes de Faludi (1976 y 1991) en torno a la PL-RC se identifican como punto de partida para definir la perspectiva clásica de la TPL ⁶ en virtud de que la crítica a este enfoque ha dado pie al surgimiento de al menos otros tres enfoques alternativos también desde la perspectiva clásica:

⁶ Aún cuando la PL-RC fue la tradición dominante al menos hasta la década de 1980, conviene mencionar que en el caso de México los supuestos de este modelo continúan vigentes.

ESQUEMA 4. PERSPECTIVA CLÁSICA DE LA TPL



Fuente: elaboración propia con base en Faludi (1976 y 1991) y Davidoff (2002).

Como se recordará, Faludi reconoce en la TPL la coexistencia de dos tipos de Teorías complementarias la Teoría *sobre* PL y la Teoría *en* PL; esta noción nos indica que la PL se basa en el conocimiento y en la práctica además de estar orientada a la toma de decisiones. En torno a esta visión, se le imprime a la PL un carácter racional en términos de que ésta promueve el cambio mediante la utilización de procedimientos racionales de pensamiento y acción.

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

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

1. Definición del problema
2. Valoración de situaciones

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

A partir de lo anterior, y conscientes de la notoria influencia de este esquema al menos desde la perspectiva metodológica, es posible apreciar que el modelo de la PL-RC es muy vulnerable a la dinámica del entorno lo que desde diferentes perspectivas, se ha convertido en el eje de su propia crítica. Al respecto, diversos cuestionamientos al modelo afirman que esta serie de pasos o etapas no reflejan, por su rigidez, la realidad de la situación u objeto a planificar en toda su magnitud.

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

A este respecto, Banfield (1991) argumenta que ninguna opción, decisión o curso de acción puede ser totalmente racional en virtud de que ése carácter se traduce en un *infinito* de posibilidades lo que evidencia la dificultad por identificar, en realidad, la mejor manera de actuar.

Ese *infinito* de posibilidades Banfield lo deduce al considerar que la racionalidad en el proceso de toma de decisiones implica que el decisor identifica *todas* las oportunidades de acción, *todas* las consecuencias de adoptar cada una de las posibilidades y en esa medida, selecciona el curso de acción *más adecuado* en función de las consecuencias posibles.

Por lo anterior Lindblom (2002) esboza un modelo alternativo ⁷ desde la perspectiva del enfoque incremental, el *Muddling Through*, en el que a partir de las limitantes de la PL Racional ofrece un modelo en el que la toma de decisiones se ve favorecida por el acuerdo y compromiso de los actores previo reconocimiento de sus respectivas dinámicas y posiciones frente a fenómenos determinados lo

⁷ Faludi (1976) proponía también diferentes estrategias para fortalecer a la PL reconociendo, a diferencia de este autor y los siguientes, solamente la dificultad en el manejo de la información.

que significa dejar atrás el excesivo control y determinismo característico de la PL-RC.

No obstante, al mismo tiempo el enfoque incremental permite incorporar en el proceso de toma de decisiones algunos elementos de carácter racional pero apoyados en procesos más flexibles y operativos propios de este enfoque favoreciendo la adecuación continua de las alternativas innovando el proceso de PL en su conjunto.

A su vez, el incrementalismo se presenta como un proceso de toma de decisiones característico de las sociedades plurales en contraposición con esquemas centralizados que son la base de la PL-RC negando así que las políticas y acciones sean conducidas por instituciones centrales aludiendo el *bien colectivo* sin una base real de evaluación. En consecuencia, desde la perspectiva propuesta por Lindblom el proceso de toma de decisiones se encuentra definido por el consenso de numerosos actores quienes conscientes de sus capacidades y recursos, otorgan al proceso mayores niveles de confianza y efectividad.

No obstante las alternativas ofrecidas por el enfoque incremental frente al racional, Etzioni (1991) desarrolla el *Mixed – Scanning* como una segunda alternativa para hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones y así como Lindblom propone un modelo alternativo a partir de criticar la perspectiva racional básicamente en torno a la disparidad existente entre los requerimientos de un modelo racional y las capacidades de los responsables del proceso de toma de decisiones, Etzioni sugiere una segunda vía a partir de criticar no sólo el carácter racional sino que también, lo hace con el incremental.

Respecto al primero, este autor identifica como debilidad principal el alto grado de control que en apariencia se tiene de la situación, su dinámica y sus procesos mientras que en el caso del segundo enfoque, identifica justamente lo contrario un menor control sobre el entorno. Con base en estas nociones el *Mixed – Scanning*, como una aproximación alternativa a la toma de decisiones, combina elementos de los dos enfoques anteriores sin apoyarse en los supuestos utópicos del primero y sin ser tan mesurado como el segundo.

Asimismo, la alternativa desarrollada por Etzioni permite incorporar tanto la descripción y control del proceso en su conjunto como la flexibilidad necesaria para evaluar el entorno específico de acción que es por si mismo dinámico porque así como considera el universo de opciones con todos sus detalles y derivaciones, considera también la particularidad de la situación que evidentemente, se encuentra condicionada a un orden superior de ahí que tienda a ser más efectivo porque desde una lógica deductiva, disminuye el margen de error frente al *infinito* de posibilidades al que se refería Banfield.

Por su parte, y lejos de la discusión entre lo racional, lo incremental o su justo medio Paul Davidoff (2002) desarrolla, a partir de su experiencia profesional, el modelo *Advocacy Planning* como una alternativa que asigna a la PL un carácter

de justicia y equidad y a diferencia de los modelos señalados, el propuesto por Davidoff se enfoca más a la función y acción del planificador que a los propios instrumentos y desde su punto de vista, el rol del planificador no se dirige tanto al interés público general más bien, está enfocado a apoyar y resguardar el interés de aquellos grupos que desde diferentes perspectivas se encuentran al margen de las decisiones y en consecuencia, al margen de los eventuales beneficios.

Este modelo le asigna a la PL un carácter social muy marcado y a su vez, le asigna al planificador un importante rol político siendo su función principal el abogar (advocate) por el interés colectivo, ahí donde necesidades específicas requieren atención y que el aparato burocrático no considera tanto por su especificidad como incluso, por su vulnerabilidad.

La alternativa desarrollada por Davidoff estuvo dirigida, de origen, a fortalecer los esquemas de PL en ciudades norteamericanas a finales de los sesenta cuando la problemática racial, la exclusión social y la movilidad suburbana eran problemas evidentes en ese país lo que al mismo tiempo, evidenciaba que el planificador trabajaba desde las agencias de PL y en apariencia hacia las zonas y sectores afectados por ésa crisis social cuando en realidad, el trabajo de dichas agencias se limitaba a cuestiones relacionadas con el crecimiento físico de la ciudad lejos de las necesidades reales de sus habitantes.

En este sentido, el modelo de *Advocacy Planning* adquiriría un carácter democrático, plural y representativo en el que la PL y sus instrumentos, con el planificador como interlocutor, buscaba incorporar directamente a la sociedad en la búsqueda de alternativas de solución para problemas específicos lejos de la generalidad característica de la racionalidad en PL pero a la vez, y en apego a su carácter racional implícito, promover el cambio mediante procedimientos racionales de pensamiento y acción.

Por último, si bien la literatura reconoce como clásicos enfoques como los señalados que se derivan de la crítica a la tradición Racional – Comprehensiva de la PL, hay que reconocer también que desde la misma perspectiva se desarrollaron enfoques paralelos⁸ que si bien no tuvieron el mismo impacto, dieron continuidad a los ejercicios críticos en torno a la racionalidad de la PL en términos de asignarle un carácter más flexible y adecuado a las características de los sistemas en los que ésta actúa y se desarrolla.

Al respecto, hay autores como Hudson (1979) que propone dos líneas centrales de acción e investigación con el propósito de fortalecer el cuerpo teórico de esta disciplina:

1. La necesidad de realizar análisis comparativos más sistemáticos sobre los diferentes enfoques de PL con el propósito de mejorar sus procedimientos y establecer relaciones de complementariedad y;

⁸ Algunos de ellos serán comentados en el siguiente apartado.

2. Evaluar la relativa validez de los diferentes enfoques en términos de la solución de problemas, asociado a su coherencia interna, sus métodos y su filosofía

De acuerdo con lo señalado hasta este punto, es evidente que si bien la tradición Racional – Comprehensiva ha dominado los diferentes enfoques que han sido analizados, todos ellos tienen por objeto constituirse como una alternativa que busca el mejoramiento filosófico e instrumental de la PL en términos de eficiencia para la acción y la toma de decisiones de ahí que cada enfoque se constituya, de manera paralela, como un indicador que deja en claro la necesidad de la revisión, evaluación y adecuación permanente de la TPL y aún cuando su carácter racional es lo que motiva la reflexión, paradójicamente éste carácter prevalece como un rasgo inherente de nuestra disciplina.

4. DIRECCIONES RECIENTES

Como ha sido señalado desde diferentes perspectivas, los enfoques clásicos sobre TPL se gestan sobre la base de la crítica al enfoque racional desarrollado por Faludi no obstante al mismo tiempo ratifican, aunque con diferentes niveles de apreciación y profundidad, el carácter racionalista implícito en la PL y reiteran a la vez su relación directa con el método científico por tratarse de un proceso racional de pensamiento como base para la toma de decisiones con un carácter lógico y coherente para el bienestar común.

Desde esta perspectiva, conviene reiterar que la crítica a la racionalidad no busca anularla como principio de la PL por su alto nivel de abstracción que en ocasiones, se reduce al cálculo estricto de medios – fines por el contrario, se trata de *acercar* este principio a situaciones reales y soluciones prácticas que sin perder su carga racional, asuma el conflicto, la inestabilidad, la tensión, la incertidumbre y el desequilibrio como condiciones propias de los sistemas en los que se pretende intervenir desde la PL.

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

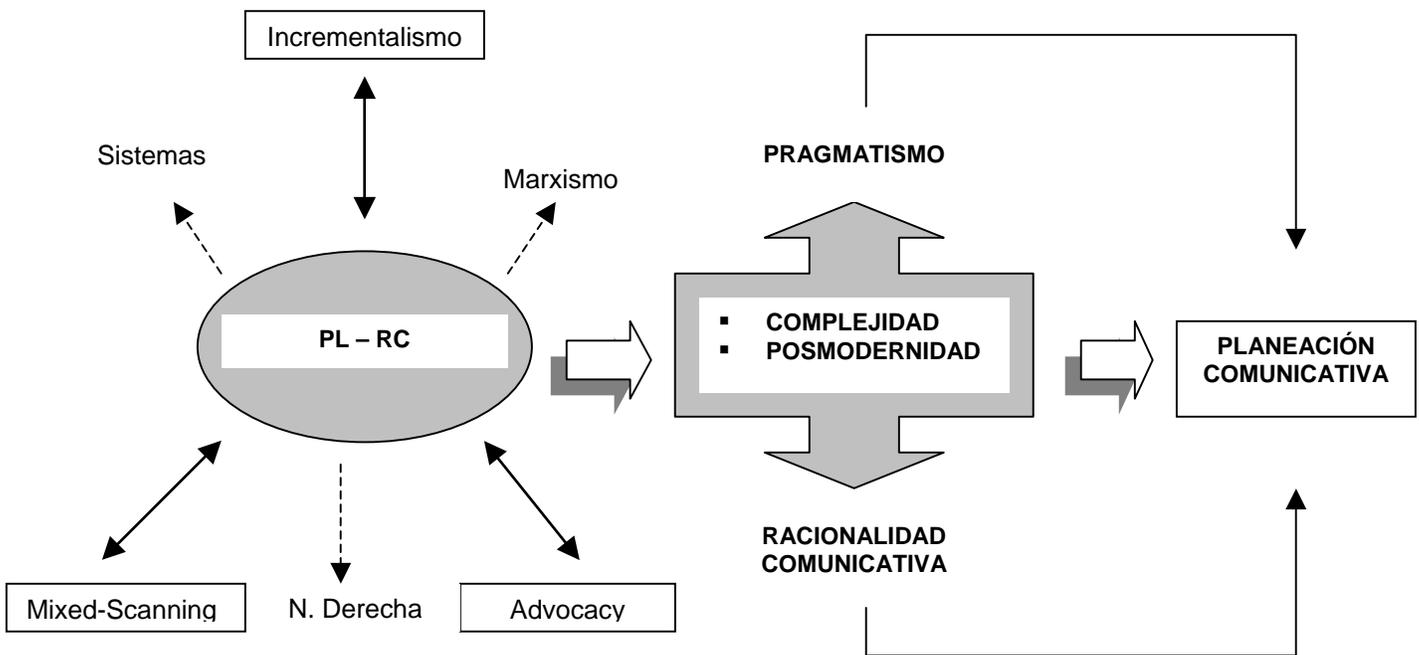
Un análisis de estas características retoma necesariamente los planteamientos clásicos como base porque aún en el marco de las direcciones recientes de la TPL, se parte del supuesto que es la evolución y crítica del modelo de PL-RC

impulsado por Faludi lo que ha dado forma a los diferentes enfoques de la PL en la actualidad. Así lo asume Allmendinger (2002) en su trabajo cuando reconoce que hasta principios de los años ochenta la base Procedural y Substantiva de la PL (Teoría *sobre* PL – Teoría *en* PL) de Faludi fue el estilo dominante en la concepción y práctica de esta disciplina.

Desde esta perspectiva, Allmendinger hace un repaso de las diferentes escuelas y enfoques que en su momento emergieron como alternativas a la tradición racional y aunque en su trabajo se incluyen estilos adicionales a los analizados en el apartado anterior en todos los casos, aunque con diferentes niveles de aproximación, se reconoce la influencia del modelo de PL-RC ya sea desde una perspectiva complementaria o como una contradicción. Se trata de circunscribir a la PL como una disciplina y/o actividad que evoluciona con el propósito no de descubrir la realidad, sino de entenderla y atenderla.

Esta evolución es producto del ritmo y la dinámica con que ha cambiado y cambia el mundo real cuya complejidad, ha demandado y demanda la necesaria adecuación de la PL y así como décadas atrás se vio influenciada por las ideas modernistas durante el periodo de la Ilustración, caracterizadas por la búsqueda de una forma racional de organización social y modos racionales de pensamiento hoy se encuentra influenciada por el pensamiento Posmoderno de manera que, como se muestra en el siguiente esquema, es justamente la complejidad del mundo actual lo que se considera como punto de inflexión en el desarrollo y evolución de la TPL contemporánea cuyas tendencias indican el tránsito hacia la PLC que será descrita más adelante:

ESQUEMA 5. DESARROLLOS RECIENTES DE LA TPL



Fuente: elaboración propia con base en Allmendinger (2002), Hudson (1979) y Fainstein (2000).

Como puede apreciarse, y antes de la influencia del pensamiento Posmoderno, en la primera parte del esquema se identifican diversos enfoques que tuvieron como referente principal la tradición racional desarrollada por Faludi y en todos los casos, además de las diferencias que son producto de la particularidad de cada enfoque, se aprecian relaciones de complementariedad como el caso del análisis SITAR⁹ desarrollado por Hudson (1979) en el que argumenta que ningún enfoque por sí mismo puede ser lo suficientemente efectivo de manera que la única forma para asegurar que la PL sea capaz de responder con oportunidad, eficacia y sensibilidad a la diversidad de problemas y confrontación de situaciones en la realidad, es la capacidad de los planificadores de combinar enfoques y estilos¹⁰ ampliando y diversificando el universo de posibilidades transitando hacia un estilo de PL más plural en la práctica.

Lo anterior, lejos de descalificar en lo particular a cada enfoque, deja en claro que cada uno está relacionado con el otro así sea con mínimos puntos de *conexión* no obstante, existen diferencias que llegan a tal punto de contradicción que

⁹ Que por sus siglas en inglés agrupa las tradiciones *Synoptic* o racional, *Incremental*, *Transactive*, *Advocacy* y *Radical*.

¹⁰ En opinión de Hudson, la combinación más común en la práctica es la *mezcla* entre los enfoques racional, Incremental y Advocacy

parecieran enfoques paralelos como el caso del enfoque Marxista v.s. el Racional y el de Sistemas.

4.1. EL MODELO RACIONAL: MODELOS ALTERNATIVOS, CLÁSICOS Y RECIENTES

De acuerdo Allmendinger (2002) en el esquema 5 se puede apreciar que además de los enfoques clásicos, son considerados enfoques adicionales algunos de ellos más recientes y a fin de reiterar o describir según sea el caso, puede señalarse lo siguiente a manera de referencia:

- *Enfoque Racional y Sistémico:* desde la perspectiva de este autor, ha habido una tendencia a combinar ambos enfoques ¹¹ debido a que presentan semejanzas importantes llegando incluso a definir una categoría más amplia de la TPL denominada Procesal. Como el enfoque racional, el sistémico se preocupa por la generación y evaluación de alternativas previas a la selección de la opción más viable y a la vez, su combinación pone énfasis en el análisis y la modelación de la realidad apoyada además en métodos científicos y objetivos.

Y aunque como ha sido señalado en diferentes momentos surgen posiciones diversas respecto a la utilidad de ambos enfoques frente a la complejidad social y económica del contexto actual, no puede subestimarse la influencia de ambas perspectivas en la TPL porque incluso ahora, los dos modelos influyen de manera importante tratando de modificar, entre otros aspectos, su relación con las diferentes dimensiones de la sociedad en aras de otorgar mayor flexibilidad a sus procedimientos.

- *Enfoque Marxista:* corriente que sostiene, en particular respecto de la cuestión urbana, que las áreas urbanas y la PL no pueden ser tratadas como objetos de estudio independientes de la sociedad evidentemente *golpeada* por las fuerzas de la economía capitalista que, desde la perspectiva Marxista, se traducen en desigualdades en todos los ámbitos de la sociedad en asociación con el papel del Estado donde la PL, se presenta de manera completamente diferente a la visión apolítica y tecnocrática de los enfoques sistémico y racional. En estos términos, la PL se entiende como un instrumento de control del Estado que actúa como un aparente medio de conciliación cuando en realidad, contribuye a perpetuar los síntomas e injusticias del mercado y la economía en la ciudad.

Al mismo tiempo, se critica que demasiada preocupación por el procedimiento o el método (enfoques racional y sistémico) tiende a dejar de lado las cuestiones reales de las que el planificador, como actor principal, se encuentra abstraído provocando que la PL se encuentre alejada de su contexto social,

¹¹ Como se verá en el siguiente capítulo, en el caso de la PLU este enfoque es considerado como el paradigma dominante a partir de los años sesenta.

político y económico cuando debería actuar de manera cercana y directa con los intereses colectivos.

- *la Nueva Derecha*: su influencia en la PL y otras áreas de actividad estatal se deriva de la fuerza política y popularidad de los gobiernos de ésta tendencia en Europa y Norteamérica así como a la aceptación de políticas económicas con éste corte en gobiernos con tendencias distintas. El término Nueva Derecha se aplica a la TPL reconociendo que en él se incluyen diferentes escuelas de pensamiento pero sobre todo, corrientes políticas como la liberal y la conservadora haciendo de la PL un instrumento de política estatal destacando el caso del gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña.

Para Allmendinger, la Nueva Derecha se basa en una suerte de combinación entre el Estado competitivo orientado hacia el mercado (liberalismo) y un fuerte Estado autoritario (conservadurismo) de manera que si bien se trata de enfoques separados de la derecha política, su fusión es lo que le antecede el prefijo *Nueva*. Las ideas que soportan este enfoque son hostiles para la PL y en el caso en que ésta se requiera, debe ser en apoyo al mercado con toda la crítica que ello genera y que es opuesta a la que se deriva de la corriente Marxista.

No obstante, desde esta perspectiva la PL ha sido utilizada como un medio adecuado de control del uso del suelo alentando el mercado y favoreciendo la inversión pero descuidando el beneficio colectivo por ello, al estar alejada del pensamiento colectivo que es propio de la PL, hay quienes cuestionan su carácter de escuela de pensamiento en nuestro campo.

- *Advocacy*: a diferencia de los enfoques racional y sistémico que consideran a la PL como un ejercicio técnico y no precisamente democrático, el enfoque Advocacy desarrollado por P. Davidoff en EEUU en los años sesenta reconocía el carácter político de la PL y de los planificadores que, bajo la consideración de que los valores y los hechos no pueden separarse, ubicaba a la PL en un contexto de compromiso social y asistencialista muy marcado de ahí que en opinión de Allmendinger, este enfoque sea muy efectivo para reconciliar el profesionalismo y el compromiso político.

Desde esta perspectiva, el conjunto de estos enfoques clásicos o no, permiten explicar la primera parte del esquema 5 en términos de reiterar el carácter dominante de la tradición Racional – Comprehensiva en PL con Andreas Faludi como su principal exponente.

Independientemente de las particularidades de cada modelo, en la revisión de la literatura se pudo apreciar que la racionalidad en mayor o menor medida, ha estado íntimamente relacionada tanto en la concepción como en la práctica de la PL al menos hasta los años noventa no obstante, y siguiendo con el análisis de Allmendinger, se identifica al enfoque Posmoderno como punto de inflexión de la TPL en tanto define, producto de la complejidad del mundo actual, un nuevo

rumbo en los ámbitos rectores de la PL: el orden social, el político y el económico en asociación con su manifestación espacial de acuerdo con los fines que se persiguen en esta Investigación.

Como en tantas otras áreas del conocimiento, la emergencia del pensamiento Posmoderno ejerce una notable influencia en la PL y sus ámbitos rectores dejando al descubierto las debilidades de su concepción Moderna al efecto, en el más reciente trabajo de Sandercock (2003) considerado como uno de los más influyentes en el contexto de la PL Posmoderna, es posible identificar los rasgos más sobresalientes de la PL Moderna y entre otras características, se destaca como común denominador su carácter racional, normativo y centralizado con el Estado como responsable de la conducción del proceso y se distingue además su objetividad científica y su inclinación a la modelación cuantitativa y el análisis de variables, en contraposición con el carácter plural, incluyente y de consenso que se perfila desde la perspectiva Posmoderna.

Y aunque en páginas iniciales de la Introducción de este trabajo se comentaba que no es objeto de esta Investigación discutir la ruptura entre el pensamiento Moderno y el Posmoderno, conviene señalar que con un marcado énfasis en la diversidad y la diferencia, el enfoque Posmoderno resalta que los procesos de cambio recientes muestran la necesidad de un estilo de PL más heterogéneo y colaborativo ¹² proclive al diseño e impulso de políticas incluyentes bajo un nuevo concepto de ciudadanía.

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

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

1. *Justicia Social* que atienda la creciente diversidad sin limitarse al campo material y/o económico y que incluya, por ejemplo, cuestiones raciales, étnicas y de género
2. *Políticas de Diferencia* que consisten en la definición de políticas renovadas basadas en un compromiso de inclusión y justicia social según lo señalado en el punto anterior

¹² En función de la dinámica de cambio que se advierte desde el pensamiento Posmoderno en las diferentes esferas de la sociedad, este aspecto en particular vinculado con la PL, se constituye como antecedente inmediato al enfoque de PL emergente que será tratado en el apartado siguiente.

3. *Ciudadanía* rechaza enfoques homogeneizadores y se inclina, como los dos puntos anteriores, a una ética inclusiva
4. *el Ideal de Comunidad* basado en una nueva concepción de ciudadanía se propone transitar, bajo el mismo criterio de inclusión, hacia la concepción unificada de la colectividad y;
5. *del Interés Público a una Cultura Cívica* lo que supone, especialmente para el planificador, un alto grado de uniformidad e identidad dentro de la sociedad pasando, de la noción de interés público unificado del modernismo, a una concepción de interés público heterogéneo e incluyente.

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

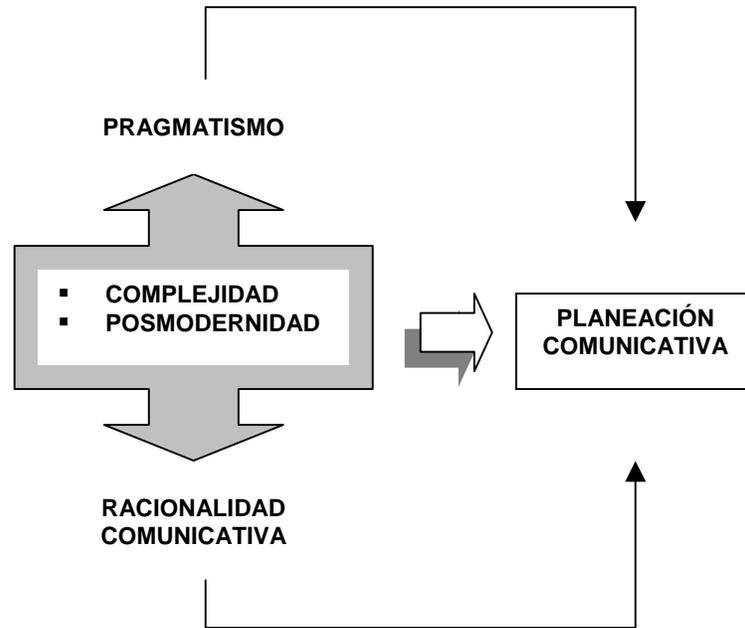
4.2. LA PLANEACIÓN COMUNICATIVA : EL ENFOQUE EMERGENTE

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

No obstante, antes de formular cualquier suposición en ese sentido o de perfilar orientaciones alternativas, es importante destacar que la histórica asociación entre PL y racionalidad es incuestionable incluso en tiempos posmodernos como coyuntura que al menos desde los años noventa, se ha constituido como el detonante de un cambio de paradigma en la PL.

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

ESQUEMA 5.1. EL PARADIGMA EMERGENTE



Fuente: elaboración propia

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

En efecto, a partir de los años noventa diversos autores han centrado su atención en las posibilidades que ofrece el enfoque comunicativo y en este sentido, en el trabajo de Tewdwr-Jones y Thomas (1998) se comenta que términos como el de PLC, PL Argumentativa, PL Colaborativa o Discurso Inclusivo estén siendo utilizados cada vez con mayor frecuencia en la literatura sobre TPL ¹³ aunque es

¹³ En este trabajo se opta por el término de Planeación Comunicativa (PLC) por ser el que más se utiliza en la literatura.

en el trabajo de Healey (2002) donde se sintetizan los componentes de lo que ella denomina *racionalidad comunicativa* en PL ¹⁴.

En este sentido, en su análisis Healey parte de considerar a la PL como un proceso interactivo e interpretativo orientado a la toma de decisiones y la acción y en esa medida, sostiene que es mediante la *acción comunicativa* que el proceso se enriquece al tiempo que se alcanzan puntos de acuerdo común siendo la construcción de espacios públicos para la participación - *arenas* - el medio que favorece el encuentro, el acuerdo y el debate.

Para lograrlo, en opinión de Healey la *acción comunicativa* parte de reconocer la preexistencia de una multiplicidad de actores e individuos que interactúan con otros de manera diversa y en coincidencia con intereses propios de la colectividad que representan además, desde la perspectiva de este enfoque, se reconoce que estos grupos deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas y que desde su propio ámbito - la sociedad civil -, interactúan con el gobierno con diversas racionalidades frecuentemente contradictorias

Y aunque cada grupo de intereses tiene su propia manera de pensar y actuar e incluso de expresarse, en opinión de este autor el reconocimiento de ese tejido social complejo y diverso habrá de transformarse en un proceso de aprendizaje social y en un gran ejercicio donde los actores y sus autoridades participen activamente para generar su propio futuro ofreciendo respuestas innovadoras, oportunas, realistas y sistemáticas en torno a un proyecto político territorial común.

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

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

¹⁴ Concepto que Healey adapta al caso de la PL a partir de las ideas de Habermas

En este contexto, de manera particular Fainstein (2000) señala que el modelo de PLC se apoya en dos perspectivas filosóficas por un lado, el pragmatismo desarrollado Dewey y Rorty y por el otro, en la racionalidad comunicativa de Habermas cuyos planteamientos convergen para fortalecer la acción del planificador en tanto negociador e intermediario en el nuevo contexto.

Desde la perspectiva del pragmatismo, se le asigna a la PL un contenido altamente práctico que enfatiza la acción directa en situaciones concretas que son propias de la realidad actual, en relación con el pensamiento Posmoderno en términos de la complejidad inherente a dicha realidad. La atención se centra en 'cómo hacer las cosas' para producir resultados visibles aún cuando eventualmente, y como una de sus principales críticas, ello deje de lado las fuerzas e influencias estructurantes de la sociedad.

La esencia del pragmatismo refleja la preocupación por lo práctico y las soluciones de sentido común acentuando más la experiencia que la teoría y el conocimiento como el mejor *árbitro* de la verdad y viabilidad; esta vertiente se ha desarrollado también como una postura relacionada con la solución de problemas complejos apoyada tanto en medios socialmente compartidos como en el planificador y su capacidad de comunicación y uso del lenguaje, aspecto que vincula este enfoque con la PLC propuesta por Healey (Allmendinger, 2002).

Por su parte, la racionalidad comunicativa de Habermas también subraya la necesidad de la comunicación y el acuerdo entre individuos alcanzado a través del discurso libre y abierto en oposición a los mecanismos de la racionalidad instrumental que históricamente han caracterizado a la PL. En estos términos el discurso, en tanto conjunto de declaraciones que proporcionan un lenguaje para expresarse sobre un tema específico, adquiere especial relevancia en la propuesta de Habermas y en la de los estudiosos de la TPL en virtud de que se convierte en el medio para la revelación libre de ideas en un marco más flexible si lo comparamos con el racionalismo científico.

Al mismo tiempo, la racionalidad comunicativa se convierte en una red simbólica en la que los sujetos interactúan y coordinan la acción social a través de un conocimiento práctico y compartido favoreciendo el desarrollo de la identidad y la acción conjunta. En este enfoque se hace la distinción entre la acción y la racionalidad comunicativa donde la primera, se refiere a la coordinación de acciones a través de la discusión y la socialización mientras que la segunda, se caracteriza por la comprensión reflexiva entre actores diversos en aras de alcanzar acuerdos basados en el entendimiento recíproco, el conocimiento compartido, la confianza y el acuerdo mutuo.

Desde esta perspectiva, la PLC es un esfuerzo por encontrar una vía para que la PL avance en un contexto por demás dinámico caracterizado por un orden social que está cambiando rápidamente; es un estilo alternativo estrechamente vinculado con las nociones de democracia y progreso cuya contribución radica en la construcción de una nueva capacidad institucional con mayores posibilidades de

acción, fomentando más y mejores alternativas de pensamiento y acción en torno a situaciones concretas. Reconoce la diversidad y el cambio que es producto de la dinámica del mundo real y hace énfasis en la generación de alternativas de acción desde una perspectiva colaborativa, en lugar del carácter de comando y control característico de las instituciones basadas en la racionalidad instrumental (Healey, 1997 y 1998).

En relación con la influencia del pragmatismo y de la racionalidad comunicativa, en la PLC se reconocen todas las dimensiones del conocimiento, entendimiento, apreciación, experiencia y acción y a la vez, se sostiene que es por la vía de la integridad, la legitimidad y la verdad que la participación habrá de ser promovida en aras de transformar el proceso de toma de decisiones hacia una concepción plural, inclusiva y democrática donde el uso del lenguaje como parte del proceso comunicativo se constituye en elemento central, en acuerdo con la postura de Habermas.

Finalmente, y aunque no de manera tan enfática como en el caso del pragmatismo y la racionalidad comunicativa, en opinión de Healey (2002) la PLC también encuentra soporte y coincidencia con el trabajo de Friedmann (1987) en términos de que la propuesta de este autor, además de asociar el conocimiento con la acción en el dominio público, se ha propuesto el reto de encontrar las maneras en que los ciudadanos, mediante la acción conjunta, sean capaces de manejar y promover sus intereses favoreciendo que la nueva información, resultado de la participación, fortalezca la acción y el proceso de toma de decisiones donde el planificador estaría actuando en *tiempo real* y conjuntamente con los diferentes actores en lugar de conducir el proceso en un tiempo futuro imaginado.

II. TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA PLANEACIÓN URBANA: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DE SU ORIGEN Y EVOLUCIÓN

A partir de 1960, el estilo de PLU vigente entra en crisis frente a la complejidad que caracterizaba a las ciudades a lo largo del mundo en ese momento y aunque desde diferentes perspectivas se le criticaba sobre todo desde la sociología marxista, desde otras tantas se promovían alternativas para su renovación. Así, comienza un profundo proceso de reflexión que necesariamente tuvo que partir de analizar la experiencia acumulada para después, pasar a una etapa propositiva como en la que nos encontramos ahora y que se orienta a fortalecer a la PLU desde una perspectiva teórica en el marco de los desarrollos recientes de la TPL comentados en el capítulo anterior.

De la etapa de reflexión que pasa necesariamente por una valoración histórica de los acontecimientos y experiencias de intervención en la ciudad, se puede afirmar que la PLU es producto de la evolución y práctica del Urbanismo al menos a partir de la revolución industrial porque fueron justamente coyunturas de esta magnitud las que en lo sucesivo estarían redireccionando los esfuerzos y el pensamiento planificador en todo el mundo.

Por lo anterior, con certeza se puede afirmar que el ritmo de crecimiento y el cambio urbano de la posguerra fue el marco que favoreció el tránsito hacia una nueva etapa de reflexión a partir de la segunda mitad del siglo XX y no sólo porque la experiencia ha demostrado que el modelo vigente ha sido superado además, porque es evidente el *alejamiento* de su propio cuerpo teórico ya que a partir de los argumentos vertidos en el capítulo anterior respecto al *problema* de la TPL planteado por Andreas Faludi, efectivamente la experiencia acumulada en materia de PLU ha favorecido el fortalecimiento gradual de su base substantiva apoyándose con conocimientos de otras disciplinas no obstante que en relación con su componente procedural, no se ha avanzado en la misma dirección.

Desde esta perspectiva, la revisión histórica que se presenta en este capítulo tiene como propósito principal sustentar esta doble afirmación y así, según el supuesto que guía esta Investigación, comprobar que nos encontramos frente a un cambio del paradigma de la PLU y dado que el estudio de sus transformaciones requiere necesariamente de un análisis retrospectivo, sin duda la perspectiva histórica se revela como el medio para la búsqueda de explicaciones.

En este sentido, el análisis parte de considerar que indudablemente el proceso de urbanización ha sido el principal detonante de transformación urbana y en esa medida, en torno a él se han cristalizado numerosas iniciativas de intervención sentando las bases de lo que hoy conocemos como Urbanismo de cuya evolución, surge la PLU como herramienta de intervención racional – funcional.

Así, desde la antigüedad y hasta la segunda posguerra, pasando por la revolución industrial cuyas repercusiones favorecieron la formalización del Urbanismo como

disciplina, se hace un recorrido histórico con el objeto de identificar los orígenes de la PLU pero sobre todo su evolución.

Interesa conocer sus fortalezas y debilidades a fin de identificar rutas alternativas teniendo como fundamento conceptual los desarrollos recientes de la TPL cuyos aportes, según lo señalado hacia el final del capítulo anterior, se consideran viables para transitar hacia un estilo de PLU de consenso y de mayor participación social que legitime las actuaciones públicas en lugar de las tradicionales prácticas centradas en un modelo espacial carente de dimensión humana. Se reclama una actitud más flexible y plural lo que encuentra en el movimiento Posmoderno, y en el modelo de la PLC, pautas para definir la nueva dirección.

1. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN: MOTOR DE TRANSFORMACIÓN Y FUNDAMENTO PARA LA INTERVENCIÓN

El proceso de urbanización es hoy una tendencia mundial irreversible que se manifiesta con tiempos y características propias para cada una de las ciudades a lo largo del mundo. Las diferentes concepciones que hoy conocemos acerca de este proceso coinciden en señalar que la urbanización significa un proceso global de cambio que, condicionado por el desarrollo y transformación de las actividades productivas, modifica las diversas estructuras sociales y territoriales de ahí que el estudio de la ciudad y su proceso de desarrollo y crecimiento, se constituya como un tema vasto y complejo que durante décadas ha sido objeto de numerosos abordajes desde igual número de perspectivas y corrientes de pensamiento en ocasiones contrapuestas.

En este contexto, mientras algunos coinciden en señalar que la ciudad surge en el momento en que el hombre primitivo se vuelve sedentario dado el aumento en la oferta de productos agrícolas y vinculan su análisis con remotas perspectivas que respecto de la ciudad tuvieron al menos tres de los más grandes pensadores de la antigüedad como lo son Aristóteles, Platón y Galileo otros, refieren que el surgimiento de la ciudad viene acompañado del fenómeno de concentración de población y actividades y la consecuente especialización productiva argumentando que la expansión urbana, fue notablemente dinamizada debido a la presión ejercida por las invenciones mecánicas en el marco de la industrialización sentando las bases de lo que hoy se considera como la ciudad moderna en otras palabras, es el progreso técnico y científico que acompañó a la industrialización lo que vinculado con factores demográficos, socioculturales y económicos ha dado lugar al acelerado crecimiento urbano (Max-Neef, 1988 y Munford, 1979).

Y aunque evidentemente desde ambas perspectivas se han generado múltiples posturas, se reconoce que la evolución de la ciudad ha pasado por diversos estadios que van desde la apropiación del excedente agrícola que favoreció procesos autónomos de crecimiento hasta nuestros días, donde los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones e información han provocado la

emergencia de un conjunto de sistemas globales que han dado como resultado una geografía económica mundial más compleja y diversificada.

De hecho, en una revisión de los trabajos de Sjoberg (1965), Lezama (1998), Garza (1985), Castells (1988), Bairoch (1990) y Soja (2000) en los que se aborda desde perspectivas distintas lo relacionado con la naturaleza histórica de la ciudad y los asentamientos humanos, es evidente que el fenómeno de la urbanización y por ende el surgimiento de la ciudad durante los diferentes periodos y etapas consideradas por cada autor, se encuentra íntimamente relacionado con el desarrollo económico tal y como hoy explicamos sus más recientes manifestaciones en la ciudad y la consecuente apropiación del territorio.

Independientemente de la perspectiva o temporalidad del análisis, existe consenso en caracterizar a la urbanización como un proceso predominantemente demográfico que por su magnitud e intensidad incide, directa o indirectamente, en la modificación de casi todos los aspectos de la organización económica, de la dinámica social y del asentamiento y distribución espacial de la población.

Existe consenso también en torno a la idea de que, así planteado, el proceso de urbanización se encuentra aparentemente dissociado del proceso de industrialización en virtud de que aquél se transforma cada vez más en un obstáculo para el desarrollo económico y social al considerar que es tal la atracción que históricamente ha provocado la industrialización, que la expulsión en el campo se agudiza y los flujos a la ciudad son de tal magnitud, que ésta no es capaz de ofrecer respuesta a los nuevos y constantes flujos de pobladores provocando, entre otros fenómenos relevantes, la concentración y falta de oportunidades en detrimento de la calidad de vida de la población y de esta forma, así como la ciudad se urbaniza, en el campo ocurre el proceso a la inversa por lo que la histórica contradicción campo ciudad además de ser vigente se agudiza.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que el proceso de urbanización está referido principal pero no exclusivamente a la dinámica demográfico territorial de la sociedad; sus causas tampoco se reducen al antagonismo entre el campo y la ciudad ni sus efectos deben buscarse sólo en el ámbito industrial urbano. Es un proceso global que se manifiesta en todos los órdenes básicos de la sociedad donde además del demográfico y económico tiene efectos, entre otros elementos estructurales relevantes, en lo psicológico, cultural, político y ecológico.

De hecho Castells (1988), además de coincidir con la variable demográfica y su relación con la urbanización, señala que también este fenómeno tiene que ver con la difusión de un sistema de valores, actitudes y comportamientos que se resumen bajo la denominación de *cultura urbana* de manera que en opinión de este autor, podría llamarse *urbanización* "... al proceso por el cual una proporción significativamente importante de una población humana se agrupa en el espacio formando aglomeraciones funcional y socialmente interrelacionadas..." (Castells, 1988:78).

En síntesis, la naturaleza del proceso de urbanización crea su propia forma a partir del patrón de aglomeración de la población en el territorio generando distintos tipos de ciudades. El tipo de ciudad no sólo se define por su magnitud sino por su posición en el sistema de ciudades, por su relación con el contexto regional y por su morfología espacial, económica y social sin embargo, independientemente de su tipo, categoría o función en la ciudad la dinámica urbana creada por el intenso proceso de urbanización se manifiesta como una *crisis* que hoy, como en el pasado, sitúa a la cuestión urbana como amplio tema de debate y reflexión y no obstante que hasta este punto sólo se han señalado sus rasgos principales, es indudable que es un proceso de gran envergadura que desde la antigüedad ha transformado progresivamente la vida del hombre en sociedad y que a su vez, sin duda, enfatiza la necesidad de intervención.

2. EL URBANISMO COMO MEDIO DE INTERVENCIÓN EN LA CIUDAD: TRAZOS HISTÓRICOS Y TENDENCIAS POST INDUSTRIALES

Como fue sucintamente comentado, desde tiempos remotos y hasta la actualidad el proceso de urbanización ha transformado la estructura espacial, social, económica y política de la ciudad con especial acento en la modificación constante del patrón de asentamiento y distribución espacial de la población en razón de que los flujos del campo hacia la ciudad son de tal magnitud, que ésta no es capaz de ofrecer respuestas a dicha dinámica de crecimiento provocando, entre otros fenómenos relevantes, la concentración y falta de oportunidades en detrimento de la calidad de vida de la población de manera que el hombre, desde diferentes perspectivas y momentos históricos, ha tratado de intervenir en la configuración del espacio que habita, siempre buscando el equilibrio entre los diferentes elementos y actividades que conforman la ciudad.

Así, la práctica del Urbanismo como medio para el estudio e intervención de la ciudad se remonta a las primeras formas de crecimiento de los núcleos de poblamiento cuya expansión se favoreció siguiendo los ejes de comunicación a partir de la aldea o núcleo inicial y no obstante que este tipo de crecimiento llamado por algunos *orgánico* o *espontáneo* pareciera ajeno de toda normativa, en opinión de Gioja (1971) el crecimiento de las ciudades en la antigüedad indudablemente siguió criterios de forma, estructura y función.

O como lo comenta Capel (2002), ninguna sociedad pudo haberse desarrollado sin algún tipo de normas sobre la propiedad, la jerarquía social o las relaciones de convivencia afectando de una u otra manera la organización del espacio. Aspectos como la disposición de las viviendas y el uso del suelo han sido reguladas de algún modo explícito o implícito de la misma forma que se hace necesario, por ejemplo, disponer de normas que impidan la invasión de propiedades o la ocupación del trazo de caminos.

Desde esta perspectiva, la traza urbana resultante de un crecimiento de este tipo derivó en un plano irregular en el que dominaban las iniciativas individuales y fragmentadas aunque no por ello ausente de normas y a partir de trabajos como el de Capel (2002), Terán (1969) y Spreiregen (1965) es posible afirmar que el florecimiento y consolidación de la ciudad antigua se dio a partir de esquemas irregulares de crecimiento hasta al menos la época del Renacimiento cuando se difunden los ideales del orden y la regularidad que desde la perspectiva urbana, se traducen en esfuerzos por regularizar las calles y ordenarlas así como en la preocupación por la higiene y la limpieza.

Y aún cuando los ideales renacentistas suponían también la difusión de modelos regulares para la expansión y creación de nuevas ciudades, el crecimiento de las ciudades se siguió realizando, en general, de acuerdo con un plano poco regular.

De cualquier forma, junto con el plano irregular y su relativa carga normativa basada en la adaptación del trazo urbano al emplazamiento natural de la ciudad, en el proceso de estructuración histórica de la ciudad fue utilizado también, paulatinamente, el diseño ortogonal de inspiración renacentista considerado como la expresión racional del trazado ordenado de la ciudad y sus áreas de expansión.

Aparentemente contradictorios, la realidad urbana actual demuestra la coexistencia o yuxtaposición de ambos modelos ¹⁵, siendo el ortogonal el que prevalece y al que se asocian otros elementos urbanos estructuradores como la calle, la plaza, las manzanas, las parcelas y las edificaciones.

Por otro lado los autores de referencia señalan que aún cuando el crecimiento de la ciudad siguió su trazo con la influencia de ambos planos, años más tarde se vio influenciado por intereses militares que se expresaban en la construcción de murallas contribuyendo en su interior a la estructuración de la vida urbana, promoviendo la solidaridad y agudizando los conflictos sociales pero no sólo eso, las murallas expresaron también la capacidad política, económica, administrativa así como los valores culturales de aquellos que vivían dentro de ellas ejerciendo dominación además en vastos territorios del exterior.

En consecuencia, fortificaciones cada vez más amplias y complejas para la defensa del territorio y de los intereses económicos y políticos tuvieron también repercusiones en la definición y evolución de la forma urbana donde la muralla, se convertía en una barrera al crecimiento de la ciudad favoreciendo la densificación intramuros y la elevación de edificaciones ¹⁶ no obstante que, como barrera, haya sido rebasada favoreciendo el poblamiento exterior al punto que el paulatino

¹⁵ Para el caso de las fundaciones urbanas coloniales, es clara la imposición de la trama ortogonal sobre ciudades de crecimiento irregular destacando la *Plaza Mayor* como uno de los principales elementos estructuradores de la ciudad hispanoamericana.

¹⁶ Las murallas no sólo eran externas o de defensa, servían también para el aislamiento interno de zonas determinadas formando ciudadelas interiores.

adosamiento de viviendas condujo a su debilitamiento y a la pérdida de su poder defensivo.

No obstante, y ya en un momento histórico distinto, los cambios en la estrategia militar junto con el debate higienista impulsado desde comienzos del siglo XIX dejan a las murallas sin objeto y conducen a su destrucción. Asimismo, la destrucción de murallas fue determinado por las necesidades propias de la expansión urbana dado que se constituían como un obstáculo para la valorización del terreno inmediato pero sobre todo, porque asfixiaban e impedían el desarrollo de la ciudad ¹⁷.

Hasta este punto, y sin ser exhaustivos, en la revisión de la obra de Capel (2002), de Terán (1969) y de Spreiregen (1965) se han identificado al menos cuatro elementos que en mayor o menor medida dan cuenta de la intervención del hombre en la configuración del espacio urbano:

1. En estrecha asociación con el surgimiento y desarrollo de la ciudad antigua, encontramos el *plano irregular* como forma de conducción del crecimiento que, con una relativa carga normativa, seguía el trazo de caminos y carreteras considerando además asentamientos preexistentes, antiguas rutas, límites de campos agrícolas o barreras naturales entre otros elementos estructuradores
2. En paralelo al trazo irregular y derivado de los ideales renacentistas, el *plano ortogonal* se hace presente como expresión del deseo humano de ordenar la fundación y crecimiento de la ciudad bajo criterios de racionalidad y como fue señalado, es posible observar la coexistencia o yuxtaposición de ambos modelos
3. La influencia de la organización militar en el crecimiento de la ciudad se hace manifiesta con la construcción de la *muralla* como elemento que si bien en un primer momento estructuraba el espacio interior favoreciendo la densificación, la edificación en altura y la presencia de ciudadelas, más tarde vería rebasados sus límites incorporando el espacio exterior no obstante, conviene mencionar que hubo ciudades en las que no fueron construidas murallas favoreciendo una más fácil y ordenada expansión suburbana.
4. Por último, especial importancia en la evolución de las ideas del Urbanismo tuvo el *debate higienista* que a comienzos del siglo XIX promovía la necesidad de aireación y sol en las viviendas y en consecuencia, una mayor demanda de espacio libre en la ciudad. En particular, conviene mencionar en este punto que fueron las pésimas condiciones de los barrios obreros de las ciudades británicas lo que motiva el impulso de medidas para solucionar el problema iniciándose con ello, la práctica formal del Urbanismo.

¹⁷ De este largo periodo se tiene como legado ciudades cuya estructura, frecuentemente irregular, hoy prevalece dificultando su adecuación a los nuevos esquemas de ordenamiento urbano.

Desde esta perspectiva, y no obstante su generalidad, del análisis histórico que ha sido comentado se observa que durante este largo periodo y hasta el advenimiento de la revolución industrial, la práctica del Urbanismo se caracterizó por su fuerte contenido empírico estando dirigido al análisis de la ciudad como forma física, susceptible de composición formal y de apreciación estética evidentemente ligada con el campo de la arquitectura en virtud de que es desde esta disciplina que, de origen, la ciudad se construye y se configura incorporando en situaciones aisladas criterios de funcionalidad de hecho, para este periodo Sánchez (1999) considera al Urbanismo como un problema estético – formal mientras que Ducci (1999), lo asocia con la capacidad empírica del hombre de aplicar el conocimiento adquirido para adaptar la ciudad a sus necesidades.

Para tener mayor claridad acerca de los argumentos vertidos hasta este punto, en el siguiente esquema se sintetizan gráficamente los aspectos centrales identificados durante este periodo considerado como inicial:

ESQUEMA 6. INFLUENCIAS PRE – INDUSTRIALES DEL URBANISMO



Fuente: elaboración propia

En este contexto, y aún cuando desde diferentes perspectivas la práctica del Urbanismo se encuentra asociada con el surgimiento de la ciudad y con la necesidad del hombre de organizar el espacio en el que vive y se desarrolla, el Urbanismo moderno surge tras la revolución industrial en un contexto en el que los

problemas económicos, sociales y políticos que surgen de una sociedad en plena transformación, favorecen el desarrollo de una reflexión crítica sobre estas cuestiones donde las propuestas de *ciudades ideales* forman parte del pensamiento de la época¹⁸ siendo en Inglaterra, donde los efectos de la revolución industrial se dejan sentir con notoria anticipación respecto de las demás naciones dando lugar a diversos movimientos reformistas que comienzan a actuar a partir del siglo XIX siguiendo algunas líneas operativas como el movimiento a favor de los parques urbanos (*Public Walks Movement*) hasta los progresos de la ingeniería y de la legislación sanitaria, pasando por la reforma de la vivienda plasmada en las *Industrial Villages* y también, en las barriadas de iniciativa pública construidas en el área londinense (Sica, 1981).

En particular, destacan los *ensanches* de las ciudades españolas que previeron siempre espacios para jardines y parques que tenían a la vez funciones ornamentales e higiénicas. De este conjunto de proyectos, destaca el de Barcelona elaborado por Cerdá¹⁹ y que se convirtió en una referencia inevitable en todos los que le siguieron de hecho, en la obra de Sica (1980) se señala que el plan elaborado por Cerdá, concebido sobre una entonces avanzada concepción de las perspectivas territoriales de desarrollo para el contexto europeo, se convierte en el instrumento oficial para el crecimiento de Barcelona.

Asimismo, de este periodo destaca la obra de Haussmann en París cuyas acciones se tradujeron en un notable proceso de renovación de la capital francesa haciendo converger en ella en enorme potencial técnico – operativo conducido por la autoridad pública dirigido a la reorganización de la administración de los servicios y redes urbanas (*resseaux*). Higiene, tráfico, estética y valores ideológicos, fines políticos y policiales, promoción económica son algunos de los elementos del modelo impulsado por Haussmann que siendo Prefecto de la ciudad, logró tener una gran influencia sobre las clases dominantes de la Europa occidental (Sica, 1980).

2.1. LA PERSPECTIVA CRÍTICA

Pero así como surgen movimientos de este tipo, Choay (1970) menciona que la fisonomía de la naciente ciudad industrial provocó también el surgimiento de una corriente más bien crítica y polémica que veía a la ciudad como un proceso patológico. Encargándose de denunciar las deplorables condiciones higiénicas que prevalecían y al ser la clase obrera la que más padecía de esa condición, surge en paralelo la crítica a la sociedad industrial donde los trabajos de Marx y

¹⁸ Este conjunto de propuestas son consideradas por Benévolo (1967) como Utopías Urbanas cuyos principales exponentes son Owen, Saint Simon, Fourier, Cabet y Godin.

¹⁹ En opinión de Sánchez (1999) y Hardoy (1988), el término *Urbanismo* deriva del concepto *Urbanización* introducido al español por Cerdá para designar una nueva disciplina, la ciencia de la organización de las ciudades.

Engels son de los más representativos al incluir temas de debate en torno a las condiciones urbanas producidas por la industrialización asociadas con factores económicos, políticos y sobre todo sociales.

En este sentido, y aunque no es objeto de este trabajo discutir con profundidad la diversidad de posturas críticas de la ciudad, conviene mencionar que en esta perspectiva se ubican las diferentes corrientes de pensamiento que a partir de la segunda mitad del siglo XIX sobre todo en Europa, se ocupan del estudio de la ciudad en el contexto de la entonces emergente sociedad industrial en la que lo urbano se concebía como la expresión física de los fenómenos sociales de los que se buscaba una explicación así, y sin ser exhaustivos, en el análisis acerca de las concepciones ideológicas de las Escuelas de pensamiento más sobresalientes se identifican para cada caso los siguientes rasgos centrales:

- *Los Clásicos:* Marx, Weber y Durkheim son considerados los principales representantes de esta categoría y en su pensamiento, la ciudad es interpretada más desde el punto de vista social que urbanista y se destacan aspectos como la degradación urbana, la segregación social, la contradicción campo – ciudad, la convivencia social y la división social del trabajo. La ciudad es interpretada por ellos más como producto que como productora de los procesos por los que se instaura la moderna sociedad industrial.
- *La Escuela Culturalista:* con Tönnies, Simmel, Wirth, Spengler y Redfield como sus principales representantes, la ciudad se identifica como un ámbito territorial definido por un conjunto de valores que hacen emerger una conducta social específica propia de la entonces sociedad moderna así, los culturalistas son los primeros en considerar a la vida moderna en la ciudad bajo la forma de un estilo de vida y de una personalidad en las que se personifican los valores, las normas y las conductas de un nuevo orden social propio de lo urbano.

Estos autores suponen un desarrollo progresivo de la sociedad que, guiado por un principio de racionalidad, provoca el tránsito de una sociedad simple a otra cada vez más compleja lo que territorialmente significa el tránsito del simple asentamiento a la gran ciudad o de lo rural a lo urbano.

- *La Escuela de Chicago:* con Park, McKenzie y Burgess esta corriente ha tenido una gran relevancia no solo en el pensamiento sociológico norteamericano sino también en el contexto de la sociología urbana en general y es en el marco de sus planteamientos, que autores como los señalados ven el orden urbano como un proceso en el que confluyen un conjunto de fuerzas naturales y también sociales de cuya combinación, es producido el ambiente urbano donde múltiples fenómenos sociales son equiparables a fenómenos naturales y biológicos.

En este marco, el abordaje de lo urbano parte de considerar a la ciudad como un mosaico de comunidades en el que cada una, además de establecer vínculos con otras, intenta adaptarse al medio que comparten con las demás

como si se tratara de la adaptación mutua entre plantas y animales que comparten un hábitat común donde la lucha por la supervivencia de las especies, característica de todo ser vivo, regula el número de organismos y su distribución territorial garantizando el equilibrio del mundo natural.

- *La Escuela Francesa*: con Lefevre y Castells como sus principales exponentes, en los aportes de esta Escuela se observa una marcada influencia del marxismo donde sobresalen planteamientos que coinciden en señalar la presencia de múltiples antagonismos al interior de la ciudad destacando la relación campo – ciudad y la división social del trabajo.

En este contexto es importante destacar que a pesar de las diferencias y los eventuales contrastes, el conjunto de visiones y corrientes de pensamiento concibieron a la ciudad como el contexto en el que producto del nacimiento y desarrollo del capitalismo, se reprodujeron nuevas formas de convivencia social y producción económica las que en mayor o menor medida denotaban rasgos particulares de una emergente sociedad que, espacialmente, se expresaría en múltiples y complejas manifestaciones.

Desde esta perspectiva, la ciudad fue considerada invariablemente como el contexto en el que se gestaba la entonces moderna sociedad capitalista; como espacio de valores, poder y dominación; como punto de encuentro y convivencia; como expresión económica y demográfica; como sistema natural de competencia; como estructura espacial y social o como el espacio propicio para la reproducción social y del capital.

Con todo y su crítica, cuando en Inglaterra se concretan los primeros logros específicos del Urbanismo Moderno al ponerse en práctica elementales formas de control y atención del crecimiento urbano de la naciente ciudad industrial con experiencias como las primeras urbanizaciones suburbanas favorecidas por los sistemas de transporte, la experiencia madurada en este campo es el marco que hacia finales del siglo XIX favorece el surgimiento de una idea simple y sugestiva destinada a predominar ampliamente las concepciones del Urbanismo en el mundo durante al menos los tres primeros decenios de siglo XX al punto de generar un fuerte movimiento de opinión sobre todo en Europa y Estados Unidos: la *Ciudad Jardín* (Sica, 1981).

3. LA CIUDAD JARDÍN: ENFOQUE DE COYUNTURA

El Plano Ortogonal que había sido tan importante hasta finales del siglo XIX empieza a mostrar signos de agotamiento y comienzan a aparecer otras alternativas entre otras razones, porque la aproximación desde la perspectiva estético – formal deja de ser la tradición central del Urbanismo no obstante, la preocupación por la forma urbana adquiere un nuevo discurso esteticista como reacción frente a la naciente ciudad industrial cuyos principales representantes

fueron la corriente francesa de la *composición urbana*, la norteamericana de la *City Beautiful* así como los trabajos del austriaco Camillo Sitte quien se preocupa por la pérdida de los valores estéticos a consecuencia de la industrialización siendo Alemania, donde fue más clara su influencia (Sánchez, 1999 y Sica, 1981).

En este contexto, el movimiento de la *City Beautiful* es tal vez uno de los más significativos debido al impacto provocado pero sobre todo, por la influencia ejercida en la posterior planificación de ciudades.

Considerado como una ampliación del movimiento a favor de los parques urbanos (*Public Walks Movement*), el de la *City Beautiful* plasma las aspiraciones de una nueva organización de la ciudad en función del interés público teniendo como marco para su promoción la Exposición Universal celebrada en Chicago en 1893 donde el proyecto para esa ciudad, elaborado por Daniel Burnham ²⁰, se constituye como el instrumento en el que a través de planes y proyectos se materializa una avanzada actuación de las diferentes instancias para la administración urbana de la ciudad; lo que se buscaba en esta histórica Exposición, era demostrar las posibilidades de controlar, con un proyecto maestro, el desarrollo de la ciudad en sus áreas nodales y más significativas (Sica, 1980a y Munizaga, 2000).

Bajo este esquema, durante los primeros años del siglo XX se planifican distintas ciudades norteamericanas de entre las que destaca Chicago (Plan de 1909) hasta que la exigencia por resolver la problemática urbana relacionada con la gestión y dirección de la ciudad da lugar a una nueva forma de actuación que domina durante al menos las primeras dos décadas del siglo que comenzaba: el *zoning* se perfila entonces como el medio de reglamentación de las densidades y los usos del suelo para áreas específicas de las ciudades en Norteamérica, habiendo sido utilizado previamente en Alemania ²¹.

Por su parte, en el contexto europeo las soluciones para la organización de la ciudad tenían una fuerte influencia de la *École de Beaux Arts* de París en términos de favorecer la incorporación de diagonales y grandes perspectivas en equilibrio con grandes espacios abiertos donde los parques y jardines, se constituían como importantes elementos estructuradores de la ciudad y a su vez, como elementos esenciales en el diseño total de los planes de intervención ²² (Sica, 1980a y Capel, 2002).

Desde esta perspectiva el jardín, concebido por Capel (2002) como un “paraíso abierto para todos”, se revaloriza como elemento urbano estructurador del espacio

²⁰ Quien elabora también, en el marco de este movimiento, los planes correspondientes a las ciudades de Washington y San Francisco entre otros ejemplos relevantes.

²¹ No obstante que fue promovido a comienzos del siglo XX, es posible anticipar que la PLU vigente en nuestro país está basada precisamente en la definición del uso del suelo bajo la influencia del *zoning*.

²² Como será señalado en un capítulo posterior, en México es notoria la influencia de esta corriente en los trabajos realizados entre otros, por Miguel Ángel de Quevedo a principios del siglo XX.

ya sea por su función estética, higiénica, ornamental o recreativa y al establecer una nueva asociación entre vivienda y naturaleza, fueron necesarios también nuevos diseños de tramas urbanas asociados por lo general tanto a espacios abiertos y ajardinados, como a una baja densidad.

Entre otras, estas nuevas líneas de diseño y desarrollo para la ciudad condujeron finalmente al nacimiento del modelo de la *Ciudad Jardín* forjado por Ebenezer Howard a finales del siglo XIX como una alternativa para la vivienda insalubre de los grupos populares y para las fuertes densidades que habían alcanzado las grandes ciudades destacando el caso de Londres en particular (Capel, 2002).

Desde otra perspectiva, al favorecerse el surgimiento de suburbios residenciales de diversa cualificación²³ al amparo de las ventajas del mercado de suelo para la clase media y de las nuevas orientaciones del crecimiento, la tendencia a la habitación individual suburbana se consolida y sirve como marco para que desde una perspectiva teórica, Howard sentara las bases del movimiento a favor de la *Ciudad Jardín* originalmente concebido como alternativa a la concentración metropolitana y con un marcado carácter social que sin limitarse solamente al diseño de amplios espacios abiertos, se erigía como un nuevo modelo de organización urbana y también, como un movimiento de reforma social que buscaba el mejoramiento de la vida en las ciudades basada en el colectivismo, la organización local y el autogobierno (Sica, 1980 y Capel, 2002).

La propuesta de Howard implicaba un nuevo diseño de la ciudad en el que los jardines y parques, estarían ampliamente representados y donde se *dibujaría* una trama urbana distinta a los principios del urbanismo ortogonal. La ciudad debería ser preferentemente de forma circular con un jardín central alrededor del cual se situarían los principales edificios públicos; seis bulevares bordeados de árboles cruzarían la ciudad del centro a la periferia dividiéndola en igual número de barrios mientras que hacia el exterior, existirían avenidas circulares y rodeando todo el conjunto, se situaría una gran avenida la que junto con un cinturón verde, dividiría en dos partes la ciudad.

En esta gran avenida exterior, se situarían escuelas públicas, espacios deportivos y recreativos con sus correspondientes parques mientras que las viviendas, estarían edificadas en anillos concéntricos situados junto a las avenidas circulares excepto en el caso de la avenida central, en la que se dispondrían en forma de media luna; por su parte la industria, almacenes, depósitos y las instalaciones de servicio urbano se situarían en el cinturón exterior de la ciudad.

Asimismo, el proyecto de *Ciudad Jardín* incluía un programa para la expansión urbana una vez que la ciudad alcanzara determinado número de habitantes siendo la forma de crecimiento a seguir, el traspasar el cinturón de parques y campos que la rodeaba iniciando un proceso similar al seguido para la constitución de la ciudad

²³ Con la revolución industrial, la separación espacial entre las diversas actividades y entre las clases sociales, se presenta como componente estructural de las aglomeraciones urbanas.

original favoreciendo el crecimiento urbano por barrios suburbanos interconectados de forma radial (Capel, 2002 y Sica, 1981).

Para la realización de los proyectos de Howard, fue creada una *Asociación para la Ciudad Jardín*²⁴ poniéndose en marcha el proyecto de la primera *Ciudad Jardín* en Letchword bajo la dirección de Unwin y Parker arquitectos igualmente influyentes de este movimiento no obstante, del modelo desarrollado por Howard en este caso sólo se rescatarían los elementos morfológicos y estrictamente urbanísticos (por ejemplo el trazo de calles) dejando de lado la dimensión social y económica de su propuesta que apostaba por una ciudad autosuficiente de construcción cooperativa alejada de la ciudad.

Y aún cuando en la práctica se consideró que además su trazado circular era muy rígido y difícilmente podría haberse adaptado a la topografía del sitio, la ejecución de proyectos de este tipo no le restó fuerza a la influencia de este movimiento ya que no obstante sus limitaciones, los barrios que se construían en la periferia de las ciudades ya existentes se basaban tanto en la trama de inspiración Howardiana con diseños rígidos combinados con líneas rectas y semicírculos como en la de inspiración paisajista dando lugar a un diseño más flexible y adaptado al relieve. La utilización de este doble modelo explica la gran variedad de tejidos urbanos que se encontraron durante el siglo XX bajo la dominación del modelo de la *Ciudad Jardín* (Capel, 2002).

El planteamiento analítico de Howard fue indicativo del estudio casi científico que requería la construcción de una ciudad moderna y su exacta comprensión, sólo podía alcanzarse a través de la completa aplicación de un análisis minucioso en consecuencia, se identifican dos tendencias en la evolución de la idea del modelo de la *Ciudad Jardín*:

1. La primera, de carácter teórico como factor de investigación y propuesta de modelos en torno a las posibilidades del trazo radio concéntrico en armonía con el contexto y como tendencia de uso generalizado
2. La segunda se refiere a las intervenciones prácticas en las que efectivamente, como fue mencionado, el modelo es utilizado parcialmente sobre trazas irregulares al estilo "jardín inglés" con una clara preocupación por los efectos visuales y ambientales en otras palabras, el modelo original quedó prácticamente olvidado ante el uso generalizado de este concepto para designar cualquier tipo de suburbio caracterizado por un planteamiento mas o menos abierto, ajardinado y con un trazo adaptado a la topografía del lugar (Terán, 1969).

²⁴ En EEUU surge también una Asociación de este tipo para difundir la experiencia europea de principios del siglo XX lo que en cierto modo, también viene a complementar el conjunto de políticas de control urbano basados en el movimiento de la City Beautiful y en el zoning (Sica, 1981).

4. OTROS MODELOS EUROPEOS DESTACADOS

También durante los primeros años del siglo XX Garnier, formado en las filas de la *École de Beaux Arts* de París y en consecuencia influenciado por las ideas Hausmannianas, comienza a estudiar las alternativas para una posible organización de la entonces ciudad moderna argumentando que tanto la fundación como la expansión de la ciudad, obedecen a las necesidades de la producción industrial y con esa idea, así como Howard promueve su modelo de la *Ciudad Jardín*, Garnier impulsa la *Ciudad Industrial* como un modelo urbano organizativo en el que estarían plasmados ideales socialistas relativos al compromiso público a favor de la ciudad y dada su precisión, constituyó la síntesis más avanzada de las nuevas posibilidades de organización urbana que se haya elaborado con anterioridad a la *Carta de Atenas*²⁵ (Sica, 1981).

Durante el mismo periodo Geddes promueve una propuesta diferente cuya visión, influenciada tanto por el pensamiento darwiniano de evolución como por la imagen de organismo vivo, pretendía reintegrar el problema urbano a su contexto global es decir, que ante el desarrollo desequilibrado de las grandes ciudades industriales un proyecto de creación o reforma urbana debía ir precedido por una vasta investigación dirigida al conjunto complejo de los factores que coexisten en la ciudad.

Su concepción, parte de considerar al espacio urbano como un conjunto integral en constante movimiento y evolución a diferencia de las apreciaciones parciales y estáticas que permeaban a las otras propuestas de la época de hecho, y frente a la complejidad implícita en modelos como el de Howard, el carácter integral y sistemático de las propuestas de Geddes favorecieron en alguna medida la instrumentación de proyectos cuya naturaleza, impacto y magnitud, requerían de análisis minuciosos como soporte principal (Spreiregen, 1965 y Sica, 1981).

Geddes se preocupó por captar tendencias en marcha más que hechos conocidos, correlaciones más que datos simples y fenómenos más que objetos por lo que su análisis se aparta de los de la mayor parte de sus contemporáneos. Su enseñanza tendría una importante influencia en América como una de las fuentes de inspiración de las concepciones de Lewis Mumford quien, consciente de que la ciudad se constituía como el centro neurálgico del hombre en sociedad, como Geddes le otorga al análisis y atención del problema urbano un carácter multidimensional negándose a reducirlo a un aspecto exclusivamente técnico o estético (Choay, 1970).

Por lo anterior, los planteamientos de Mumford se sitúan en el ámbito de la ordenación urbana bajo el signo de la integralidad y la continuidad histórica a diferencia de otros modelos en los que la realidad concreta fue vista como un hecho aislado y en buena medida utópico no obstante, él también asume la

²⁵ Ordenamiento que por su temporalidad, será abordado en el apartado siguiente.

importancia de integrar la naturaleza al contexto urbano como los movimientos a favor de la *Ciudad Jardín* o el de la *City Beautiful* pero sin limitarse a una mera función estética o paisajística, incorpora los planteamientos de ambos modelos como un componente central del ordenamiento que traslada las fronteras de la ciudad a su entorno inmediato.

En este contexto, y anticipándose a una tendencia de la geografía económica, Mumford desarrolla una filosofía regionalista cuya influencia en Estados Unidos condujo a la constitución de un gran núcleo de información sociológica relativa a la ciudad los *Urban Studies* en cuyo marco, entre otras acciones relevantes, se favorece la creación de la *Asociación para la Planeación Regional de América*²⁶ impulsada por Mumford y Stein de la que se derivaron importantes programas de desarrollo regional como en el Valle del Tennessee cuya concepción se desprende de uno de los grandes propósitos de la Asociación que consistía en la realización de estudios en zonas clave y a la vez, se constituyó como el mayor logro de la planificación del New Deal (Choay, 1970 y Hall, 1996).

Hasta este punto, conviene destacar que los modelos desarrollados para las principales ciudades de Alemania, Francia e Inglaterra ejercieron una fuerte influencia para en el contexto europeo, e incluso norteamericano de principios del siglo XX y aunque estuvieron influenciados por movimientos previos, tienen en el problema urbano de la ciudad industrial el hilo conductor de sus propuestas y aunque en los demás países europeos se desarrollaron otros modelos, sus contribuciones a la resolución de los problemas de la ciudad son más limitadas con la única excepción de la *Ciudad Lineal* del español Soria y Mata quien concibe este modelo como una forma de organización condicionada por la linealidad de la infraestructura del transporte que actúa como eje estructurador de la ciudad orientando a su vez, el crecimiento (Sica, 1981).

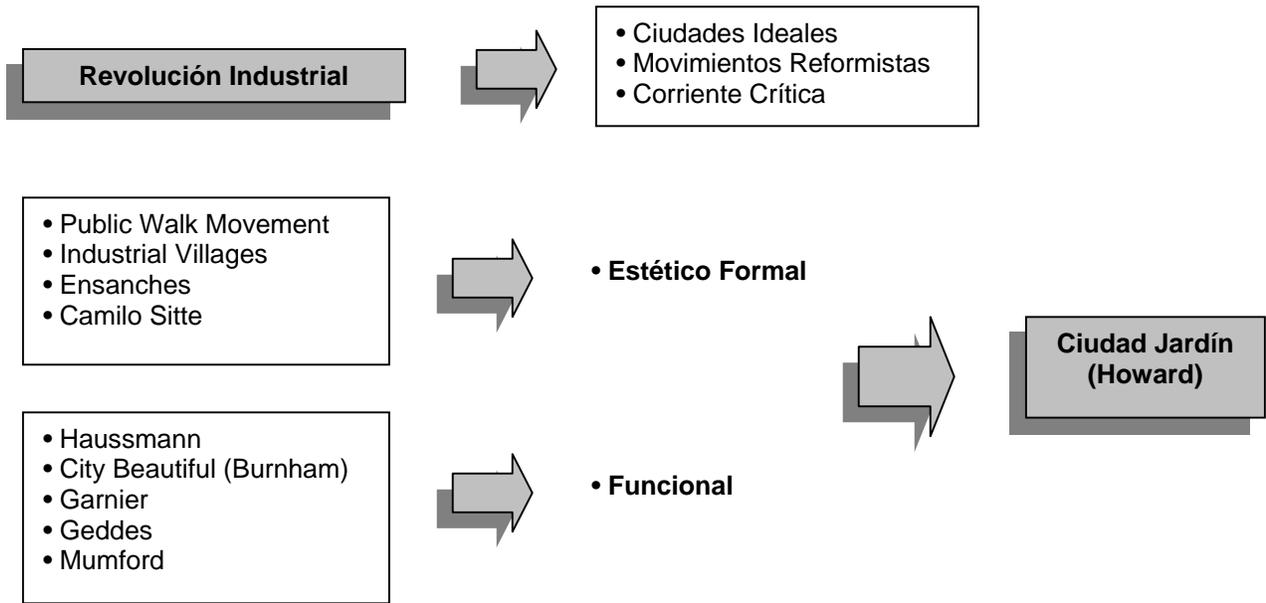
Sin ser exhaustivos, este conjunto de experiencias se ven acompañadas a partir del 1900 por un creciente intercambio de prácticas, acciones y ejercicios abriéndose un debate y una confrontación sobre las finalidades y los métodos de la nueva disciplina. Congresos, Seminarios, formación de Asociaciones, exposiciones, publicación de manuales y revistas de Urbanismo así como la instauración de cursos en las Universidades, conceden reconocimiento y legitimidad al Urbanismo como disciplina autónoma destacando el Congreso de Londres de 1910 en virtud de que en él, con la asistencia de Geddes, Howard y Burnham entre otros, es donde la palabra Urbanismo aparece por primera vez como parte del discurso formal (Munizaga, 2000 y Sica, 1981).

Finalmente, y como en el caso del Urbanismo pre – industrial, para tener mayor claridad acerca de los argumentos vertidos en los apartados anteriores, en el siguiente esquema se sintetizan gráficamente los aspectos centrales identificados

²⁶ Por su marcada influencia, en el trabajo de Hall se comenta que “... el dios de esta Asociación tenía dos cabezas, Howard – Geddes, y su credo abarcó la planificación de regiones enteras...” (Hall, 1996-131).

durante este periodo considerado como decisivo en la consolidación del Urbanismo en el que sin duda destaca el movimiento a favor de la *Ciudad Jardín*:

ESQUEMA 7. INFLUENCIAS POST – INDUSTRIALES DEL URBANISMO



Fuente: elaboración propia

5. EL MOVIMIENTO MODERNO

La guerra de 1914 – 18 y los años posteriores interrumpen de momento la actividad urbanística en desarrollo al experimentarse en todas las naciones, las consecuencias del conflicto bélico donde las transformaciones de los sistemas económico, político y social ²⁷ definen una nueva fisonomía para la ciudad de la posguerra y ante la urgencia de su reconstrucción, como sucedió con la revolución industrial, se desarrollan nuevas propuestas y modelos para atender tan inmensa labor en cuyo proceso, con la participación mayoritaria de arquitectos, se consideraba el estudio de la relación entre la vivienda y los servicios así como entre el espacio construido y la funciones asociadas a la vida cotidiana.

²⁷ Procesos en los que destaca el pensamiento de Keynes.

En este contexto, uno de los problemas inmediatos y de mayor alcance en el marco de la reconstrucción ²⁸ estuvo constituido por la cuestión de la vivienda con el doble inconveniente de una demanda masiva que se sumaba a la insuficiencia institucional y financiera prevaleciente antes de la guerra. En diversos ámbitos comienzan a gestarse soluciones sobre todo entre artistas, arquitectos y urbanistas destacando las aportaciones de la Escuela del Bauhaus en la República de Weimar encabezada por Gropius, así como los proyectos de transformación de las ciudades elaborados por Le Corbusier (Sica 1981 y García 1965).

De la Escuela del Bauhaus que integraba las artes con la producción arquitectónica, sobresalen las nuevas formas derivadas del uso técnico de modernos materiales para la construcción así como los modelos – prototipo para la producción en serie dirigidos a atender el conjunto de necesidades de la vida cotidiana. La Bauhaus desarrolla y difunde un conjunto de proposiciones teóricas, de conocimientos y de productos de diseño y proyecto ²⁹ lo que junto con el trabajo cooperativo y el *arte* de la construcción al servicio del cambio social propios de esta Escuela, ejercen una notable influencia en la teoría y la práctica de la arquitectura y el urbanismo en el siglo XX (Munizaga, 2000).

De la misma forma, y como una de las figuras de primer orden entre los artistas de vanguardia en Francia, Le Corbusier aborda el tema de la vivienda y la ciudad mediante proyectos y obras dirigidos a la solución de las necesidades masivas de vivienda imponiendo un polémico estilo arquitectónico sujeto de crítica pero también de aprobación, en el que predominaba la forma – función en armonía geométrica articulada con el espacio natural siendo la clasificación de las funciones urbanas, multiplicación de los espacios verdes, creación de prototipos funcionales y la racionalización del hábitat colectivo, los temas en torno a los que se organizó la ciudad Corbusiana.

Su propuesta urbano – arquitectónica da cuenta de múltiples proyectos y entre otros de gran escala, destacan la *Ville Contemporaine* como una propuesta de nueva ciudad, o el *Plan Obus* del que derivan propuestas para ciudades sudamericanas así como el *Plan Voisin* para la reconstrucción del centro de París del que en particular se derivan, producto del debate producido, dos de sus principales obras escritas “Urbanismo” y “Hacia una Arquitectura” (Choay, 1970, Sica, 1981 y García, 1965).

Sin dejar de lado corrientes de pensamiento arquitectónico que se desarrollan en paralelo con las señaladas conviene destacar que, influyentes o no, son estilos asociados con el Movimiento Moderno de la Arquitectura europea que en el año

²⁸ En particular, y como un antecedente central en la práctica de la PL contemporánea, durante el periodo entre ambas guerras mundiales destaca la puesta en marcha de los Planes Quinquenales (2) en la entonces Unión Soviética centrados en la reorganización de sectores industriales básicos destinados a producir bienes de producción y de consumo (Sica, 1981).

²⁹ Donde era notoria la idea de espacios rectangulares, modulares y mensurables.

27 encontró la ocasión para una de las demostraciones más importantes en este campo con la Exposición del Weissenhof participando en ella los más notables arquitectos de la época que a su vez, motivaron la realización de eventos similares en ciudades norteamericanas destacando el concurso de 1922 en Chicago en el que tiene lugar una de las más importantes manifestaciones de la arquitectura americana con el diseño del edificio del Chicago Tribune (Sica, 1981).

De la misma forma, y como resultado de la efervescencia suscitada entre las múltiples propuestas y modelos para resolver la problemática urbana durante los años de la primera posguerra en el año 28, en La Sarraz Suiza y a iniciativa de Le Corbusier, surge entre los arquitectos³⁰ un movimiento de reflexión crítica y de difusión del Movimiento Moderno que cristaliza con la creación de los CIAM como foro para el debate sobre la construcción de vivienda masiva y barata, principal problema europeo de la época (García, 1965).

En la reflexión de los arquitectos de los CIAM lo mismo que en la organización de los congresos posteriores, hay una progresión desde la vivienda hacia el conjunto de la ciudad siendo después del Segundo Congreso celebrado en Frankfurt en 1929 y del Tercero en Bruselas en 1930, cuando la preocupación por lo urbano se acentúa siendo el Cuarto Congreso de 1933³¹ dedicado a la *Ciudad Funcional* celebrado en forma de viaje a bordo de un buque en travesía desde Marsella a Atenas, el que tiene el mayor impacto en el pensamiento urbano de la época pues daría lugar a una profunda renovación de las ideas urbanísticas cristalizadas en la *Carta de Atenas* redactada por Le Corbusier según la cual, el espacio se debía organizar de acuerdo con las principales actividades humanas: habitación, esparcimiento, trabajo y circulación (Munizaga, 2000 y Capel, 2002).

Esta *Carta* se integró por 95 puntos y más que constituirse como un manifiesto o un prontuario de diagramas y modelos urbanos, se refería a la definición de una serie de principios básicos por los que los urbanistas deberían intervenir en la ciudad desde una perspectiva funcional basada en una clara zonificación en cuya definición, prevalecería el emplazamiento racional de las cuatro principales actividades humanas señaladas al final del párrafo anterior.

Sus 95 puntos suponen una exposición crítica del Urbanismo del siglo XIX y a su vez, una propuesta razonada de reforma de las ciudades influida por la tradición arquitectónica y urbanística especialmente por la línea de reflexión abierta por Geddes (información – análisis – plan) que influyó luego en la Regional Planning Association of America pero al mismo tiempo, en la *Carta* se refleja también el desarrollo de las ciencias sociales en especial, la geografía y la sociología (Capel, 2002).

³⁰ Entre ellos destacan arquitectos alemanes del grupo Der Ring que, en el seno de la Bauhaus, se forma para difundir los principios de la nueva arquitectura.

³¹ El V Congreso se celebró en París en 1936 mientras que el VI, cuya celebración estaba prevista en EEUU, no se realizó por el comienzo de la segunda guerra mundial.

El conjunto de señalamientos de la *Carta* se dividió en tres partes: en la primera, se enunciaron algunas observaciones generales sobre las ciudades y su ámbito regional de competencia (puntos 1-8); en la segunda, se presentó el estado crítico de las ciudades a partir de las cuatro actividades de la organización urbana y a los problemas de los centros históricos, acompañado de una denuncia sobre la insuficiente respuesta a la demandas ciudadanas (puntos 9-70) y la tercera parte, contenía las conclusiones y puntos de doctrina en donde se hicieron una serie de constataciones de orden general y otras relativas a las distintas funciones de la ciudad (puntos 71-95) (Sica, 1981) .

En la línea de las constataciones plasmadas en la *Carta*, se destaca la que señala que toda ciudad forma parte de un conjunto económico, social y político y se afirma que no se puede considerar un problema urbanístico mas que remitiéndose a los elementos constitutivos de la región y del propio contexto urbano de ahí que cualquier intervención, tendría que ser desarrollada a partir de considerar a la ciudad como un todo.

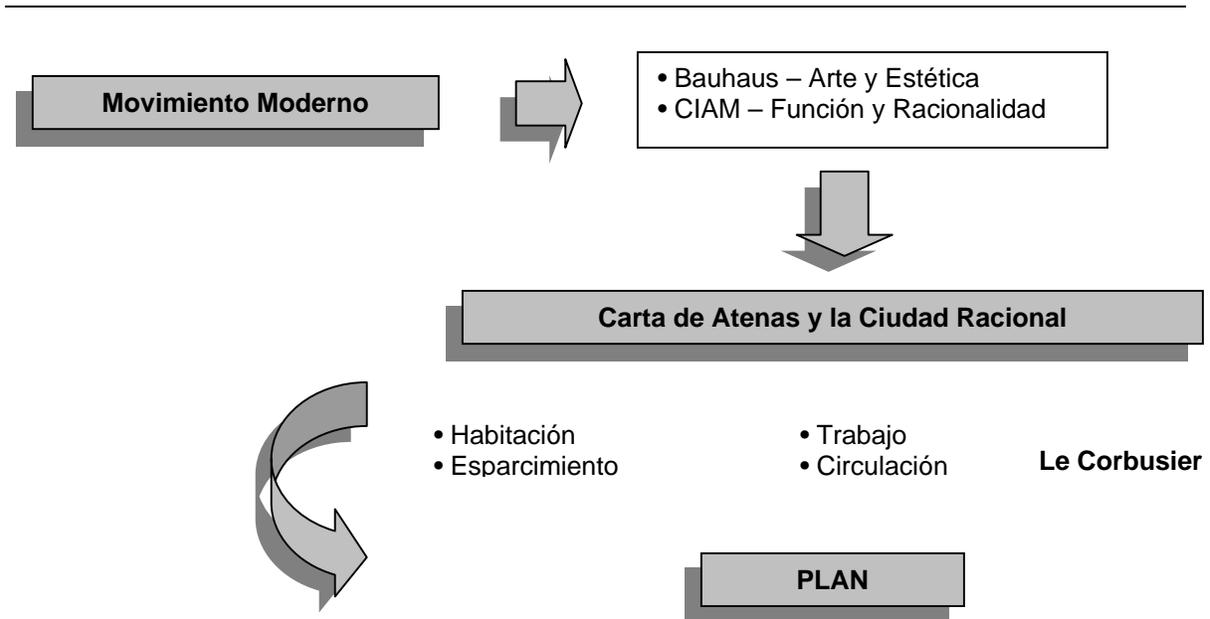
Asimismo, se señala que el desarrollo de la ciudad dependía de la topografía del terreno, de la organización económica y de la organización política y colocaba a la industrialización como el factor que había provocado un crecimiento sin precedentes. En el mismo sentido, se destacaba la necesidad de que cada ciudad contara con un programa urbanístico y que formulara los instrumentos necesarios para llevarlo a cabo y además, se subrayaba la necesidad de reorganizar el espacio urbano de manera que las necesidades de orden colectivo, así como las individuales, pudieran satisfacerse plenamente precisando que los intereses privados, deberían someterse a los de orden colectivo.

Desde esta perspectiva, la metodología de la *ciudad racional* propuesta por la *Carta de Atenas* en 1933 se convirtió en un factor de notable influencia en los temas debatidos en los siguientes CIAM madurándose la idea de que el desarrollo de la ciudad debía insertarse en el marco de planes de distinto orden formulados a partir del análisis integral de los principales factores influyentes en el desarrollo de la ciudad ³²: situación geográfica, económica, política y social.

En consecuencia, la realidad urbana de la ciudad quedaría plasmada en un Plan y ello se constituye como uno de los logros metodológicos más avanzados de la primera posguerra generalizándose el empleo del Plan Regulador y perfeccionándose paulatinamente sus dispositivos de aplicación (Sica, 1981).

³² Análisis inspirado en las tesis desarrolladas por Geddes.

ESQUEMA 8. EL MOVIMIENTO MODERNO



Fuente: elaboración propia

Junto con la paulatina influencia del racionalismo, la consideración cada vez más consciente de los elementos que caracterizaban la vida colectiva fue asumida por el Plan y se tradujo en una organización por sectores espacio – funcionales que tenían por objetivo distinguir las diversas funciones regulando, en relación con ellas, el uso del suelo mediante índices o tipologías edificatorias.

A cada una de estas funciones correspondía un tratamiento específico en un espacio separado y diferenciado pero a su vez integrado con el conjunto no obstante, ese carácter de prefiguración del conjunto de la ciudad, condujo a ignorar los aspectos dinámicos de la realidad dejando al Plan sólo como marco espacial de ordenación apegado más a criterios estáticos, que dialécticos entre las partes y el todo³³.

Por último, dentro del gran periodo analizado conviene destacar que en la evolución de la disciplina urbanística convergen, además de las propuestas y modelos derivados del Movimiento Moderno como los señalados, el desarrollo de metodologías de indagación y conocimiento de los fenómenos urbanos desde la perspectiva de otros campos disciplinarios como la sociología, la geografía y la economía que también, frente a la entonces emergente sociedad industrial, se encargaron de promover líneas de pensamiento en las que lo urbano se concebía

³³ Herencia que prevalece en el planeamiento contemporáneo.

como la expresión física de los fenómenos sociales de los que se buscaba una explicación.

Así, siendo la industrialización el fenómeno que en ese momento imprime en el territorio una nueva dimensión, destacan corrientes de pensamiento sociológico como las señaladas al principio de este capítulo y también el desarrollo de teorías y modelos como el Análisis de Sistemas o la teoría de localización de Lösh o la del lugar central de Christaller.

No obstante, y conforme la complejidad urbana iba en aumento, contribuciones como las señaladas tuvieron un resultado histórico paradójico porque, como se verá más adelante, fue el desarrollo de teorías complementarias a los estudios urbanos lo que generó una revolución intelectual en este campo a mediados de los años cincuenta cuyos resultados pusieron en tela de juicio las fortalezas del modelo de PLU de la posguerra.

6. LA SEGUNDA POSGUERRA: PERFIL DE LA PLANEACIÓN URBANA CONTEMPORÁNEA

6.1. LA RECONSTRUCCIÓN Y EL PLAN

Tras la segunda guerra mundial se ven transformadas las estructuras económica, política y social y como en el caso de la primera posguerra, la necesidad de reconstruir las ciudades afectadas se convierte en una tarea central siendo el problema de la vivienda el factor en torno al cual se dirigieron las principales actuaciones urbanas en la ciudad bajo la influencia de los principios de la *Carta de Atenas*.

Esta labor de reconstrucción de las viviendas destruidas así como la mejora de los barrios populares, sólo podía realizarse con planes de vivienda masiva los cuales exigían la inversión de recursos públicos y algún tipo de coordinación y planificación.

Es entonces cuando las ideas urbanísticas y arquitectónicas plasmadas en la *Carta* ofrecieron todas sus posibilidades para resolver estos problemas favoreciendo la construcción masiva de vivienda gracias a la estandarización que facilitaba la racionalización del proceso y la aplicación de diversas técnicas constructivas como la prefabricación, a la vez que recogían los principios básicos del debate higienista resultando en viviendas con superficie mínima, soleadas, ventiladas y con espacios verdes.

En consecuencia, la actuación decidida de los gobiernos frente a la crisis de posguerra favoreció la realización de grandes proyectos y fue gracias al protagonismo que adquirirían las administraciones públicas, que se presenta una coyuntura favorable para la puesta en práctica de los principios de la *Carta* los

cuales, además de técnicos, tenían un marcado carácter social que fue de utilidad en el contexto de crisis social que se vivía durante esta segunda posguerra.

También a consecuencia de la guerra, arquitectos europeos pertenecientes al Movimiento Moderno fueron expulsados de sus países trasladándose algunos de ellos, incluidos miembros del CIAM y de la misma Bauhaus, a prestigiosas Universidades norteamericanas desde donde siguieron promoviendo sus ideas siendo en ése país como en los europeos e iberoamericanos, donde la Arquitectura y el Urbanismo racionalista se impondría como corriente de pensamiento a través de las Universidades y revistas más prestigiosas de la época y fue tal la influencia de este movimiento, que el gran esfuerzo constructivo emprendido especialmente a partir de 1945 permitió la construcción en todo el mundo de decenas de millones de viviendas al amparo de principios de racionalidad³⁴ (Capel, 2002).

El emergente estilo constructivo condujo a la aparición de un nuevo tipo de trama urbana – los polígonos de viviendas – llegando a ser de tal magnitud que se acuña el concepto de *New Towns* a partir de la experiencia inglesa mientras que para el caso francés, recibe un notable impulso el lanzamiento de las *Zonas de Urbanización Prioritaria*.

Esta política de construcción masiva de viviendas inscritas en el marco de un Plan, no sólo influyó notablemente en la configuración de las más importantes ciudades europeas se aplicó también en ciudades norteamericanas y en países como México, Colombia, Brasil y Chile en cuyas principales ciudades surgen nuevos barrios y polígonos destacando la ciudad de Brasilia como paradigma del nuevo Urbanismo.

Desde esta perspectiva, los esfuerzos de modernización de los diversos países incluidos asiáticos y africanos, encontraban en la nueva Arquitectura Moderna de los CIAM el marco adecuado para la actuación pública en la ciudad. Todas sus técnicas y metodologías se sistematizaron y sintetizaron en la realización de un Plan cuya utilización se generaliza con la creación e institucionalización de Sistemas de Planeación Urbana en los países occidentales donde el Plan, diseñado y operado desde el Estado, fue considerado como un instrumento objetivo para lograr la coordinación de acciones y alcanzar objetivos compartidos.

Con la institucionalización del planeamiento, la racionalidad sería aplicada a más y diferentes factores en un intento de explicación y atención de diversas situaciones y además, el abordaje del proceso de urbanización para su posterior atención, se encontraría respaldado por una visión integral según los planteamientos de Geddes al considerar el conjunto de interacciones específicas que guarda este proceso con el contexto socioeconómico en el que se inscribe por lo que la PLU,

³⁴ No hay duda de que la PLU contemporánea conserva ese carácter racional heredado desde la primera mitad del siglo XX no obstante que ésa condición, como se verá mas adelante, ha sido objeto de crítica al menos desde la década de 1960.

aparece como disciplina integral de análisis y gestión de alternativas para la ciudad (Capel, 2002 y Sánchez, 1999).

No obstante sus resultados, a partir de la década de 1960 empiezan a realizarse diversas críticas al planeamiento urbano inspirado en la *Carta de Atenas* porque si bien resolvió en buena medida y durante largo tiempo el problema de la vivienda, a la vez provocó el surgimiento de problemas relacionados con el hacinamiento, la salud pública, el deterioro del entorno y las edificaciones, así como la segregación social al interior de la ciudad.

Esta conflictiva situación social que lejos de resolverse aumentaba llegó a ser tan compleja que, entre otros hechos relevantes, es analizada y puesta en evidencia en los trabajos sociológicos de Henry Lefebvre y Christopher Alexander pero sobre todo, en la conocida obra de Jane Jacobs hacia 1961 “Muerte y Vida en las grandes ciudades” en la que Jacobs presenta una crítica decidida al carácter racionalista con el que se condujo *desde arriba* el destino de las ciudades norteamericanas en el marco del proceso de reconstrucción urbana que entre otros aspectos, favorecía la altura y la densidad a costa de la demolición.

6.2. LA CRISIS DEL PLANEAMIENTO

A partir de la segunda mitad del siglo XX el mundo es testigo de un complejo proceso de transformación estructural al finalizar la segunda guerra mundial y fue en este contexto que el estilo de PLU vigente entra en crisis al enfrentarse, a partir de ese momento, a entornos cada vez más dinámicos que condicionaron notable y progresivamente su actuación.

Entre otras razones destacan que los principios con los que la PLU fue concebida, la habían perfilado como un instrumento de intervención estático con una notoria propensión al diseño y en esa medida, con una clara orientación hacia lo físico – espacial porque la concepción de este sistema de planificación, había sido producto de un estilo de intervención pensado para una realidad estacionaria y con actuaciones planteadas desde una perspectiva estético – formal debido a la influencia derivada de la práctica y evolución del Urbanismo porque hay que reconocer que la PLU, tiene su origen y principal influencia justamente en esta disciplina *comandada* históricamente por arquitectos.

De acuerdo con Taylor (2001) son tres las principales características del estilo de PLU hacia 1945:

1. El medio ambiente físico era el principal objeto de intervención y en esa medida, la PLU se limitó a controlar los usos del suelo y la disposición de elementos físicos en el territorio al margen de las eventuales condicionantes sociales, económicas o políticas

2. En relación con lo anterior, y notoriamente influenciada por la arquitectura y la ingeniería, las actuaciones en materia de PLU evidenciaban una clara tendencia al diseño urbano
3. La elaboración de Planes (*blueprints*) como uno de sus principales productos, era reflejo de su carácter estático porque en una suerte de estado final – ideal, en ellos se plasmaban gráficamente y con detalle los lineamientos para el futuro desarrollo de la ciudad para lo cual, se definían con precisión un conjunto de normas de entre las que destacaban los usos del suelo.

En este contexto, el modelo de PLU evidentemente se vio rebasado por el ritmo de crecimiento y el cambio urbano de la posguerra aún cuando tras largos años de maduración, destacados aportes como los de Patrick Geddes o los del Movimiento Moderno de la Arquitectura europea traducidos en la *Carta de Atenas*, intentaron moldearla como un medio de intervención eficiente complementando su evidente carácter físico – espacial con criterios funcionales y de racionalidad con el objeto de consolidarla como una disciplina integral de análisis y gestión de alternativas para la ciudad.

De hecho, la PLU no sólo se sostenía por los aportes del Urbanismo además se complementaba con los aportes de otras áreas de las ciencias sociales en un afán de buscar explicaciones y soluciones frente a los problemas observados en la ciudad no obstante, con el paso de los años se constataría que la comprensión básica del planificador y el urbanista respecto de fenómenos como las interrelaciones entre las fuerzas económicas, sociales y políticas y el territorio, era en gran parte intuitiva y especulativa y por eso, paradójicamente, fue desde este conjunto de disciplinas que más tarde la PLU sería severamente cuestionada.

En efecto, el estilo de PLU sucumbió frente a perspectivas como la del Análisis de Sistemas donde la ciudad y la región eran considerados como sistemas complejos a su vez dependientes de un sistema más amplio y complejo aunque también, y como fue comentado al final del apartado anterior, Jane Jacobs analiza la conflictiva situación social derivada del problema de la vivienda en las ciudades norteamericanas y presenta una crítica argumentando que las acciones eran conducidas por visiones utópicas simplistas como la *ciudad radiante* de Le Corbusier o la *ciudad jardín* de Howard en un contexto que demandaba del conocimiento y solución de problemas reales y por demás complejos. La PLU no se despojaba de las añejas utopías que caracterizaron al Urbanismo de comienzos del siglo XX.

Adicionalmente, desde diferentes perspectivas la crítica al urbanismo racionalista se extiende al planeamiento urbano en general aludiendo las excesivas dimensiones de los Planes, su rigidez y su carácter ambicioso e incluso irrealizable pero sobre todo, fue su marcado carácter de dominación y control desde el Estado lo que prevaleció en el eje de la crítica dado que sus intervenciones, se apreciaban más como un medio de legitimidad que como una fuente real de cambio a lo que se sumaba el aumento de la brecha existente entre

la derecha y la izquierda ya que mientras la primera pugnaba por la libre actuación del mercado y la iniciativa privada, la segunda cuestionaba el planeamiento como una forma de organizar la ciudad para la economía capitalista, para el mercado y la competencia, para la zonificación y la segregación.

6.3. LA PERSPECTIVA RACIONAL – SISTÉMICA

Independientemente de la orientación crítica de éstos y otros planteamientos, por los fines que se persiguen en esta Investigación se destaca la ruptura del modelo de PLU en el marco de la crítica a su orientación físico – espacial siendo a partir de los años sesenta cuando se observa un cambio radical en el pensamiento planificador de hecho, esta transformación se demuestra gráficamente en el trabajo de Taylor (2001) cuando compara las portadas de dos obras clásicas que corresponden a dos concepciones distintas.

Por un lado, *Principles and Practice of Town and Country Planning* publicado por Lewis Keeble en 1952 en cuya portada se ilustra un modelo de ciudad en el que se refleja claramente una tendencia proclive al diseño urbano y hacia lo físico – espacial y por el otro, *Urban and Regional Planning: a Systems Approach* publicado por Brian McLoughlin en 1969 que en contraste, ilustra su portada con un modelo abstracto compuesto por líneas y formas geométricas que representan a la ciudad como un unidad funcional, como un Sistema.

En efecto, el enfoque de sistemas ³⁵ provocó una importante transformación en la concepción que hasta finales de 1960 se tenía de la PLU pasando de ser un ejercicio basado en el diseño, a otro dirigido al análisis y control de sistemas entendidos como un conjunto de elementos interconectados que establecen relaciones entre si y que a su vez, forman parte de un sistema superior, evidentemente más complejo.

En este contexto, sin duda el enfoque de sistemas emerge como respuesta ante las críticas de la perspectiva tradicional ofreciendo alternativas en al menos tres ámbitos el primero, ante la falta de conocimiento del funcionamiento de la ciudad, el enfoque de sistemas implica la comprensión funcional de la ciudad el segundo, relacionado con la aspiración de identificar y analizar las complejas interrelaciones entre los componentes de la ciudad frente a la incomprensión de estos hechos desde la perspectiva del modelo tradicional y el tercero, ante a la rigidez característica del Plan, la intención de formular instrumentos flexibles y dinámicos fundamentados en las tendencias de cambio y *movimiento* inherentes al crecimiento de la ciudad (Hall, 1996 y Taylor, 2001).

³⁵ Este enfoque no es totalmente nuevo porque ya desde comienzos del siglo XX Patrick Geddes advertía sobre la necesidad de abordar el estudio de las ciudades desde una perspectiva integral a partir de considerarlas como una entidad funcional no obstante, las tendencias de la PLU en esos años influenciadas por el pensamiento arquitectónico, marginaron las ideas de Geddes.

Siguiendo el trabajo de Taylor, desde la perspectiva de los sistemas efectivamente se pretende conocer cómo funciona la ciudad a partir de considerar las interrelaciones funcionales entre sus partes y en esa medida, el análisis deriva en la fragmentación de los componentes de la ciudad en una suerte de *objetos* no obstante, Melvin Webber³⁶ se encargaría de criticar esta tendencia al sostener que en lugar de que la PLU se limitara al análisis del conjunto de *objetos* que se manifestaban funcionalmente en la ciudad, debería ser entendida como un *proceso* racional para la toma de decisiones en el que estuvieran definidas las acciones a desarrollar en un lapso de tiempo determinado.

De manera similar, y en coincidencia con lo planteado en el capítulo anterior, a comienzos de los años setenta Andreas Faludi (1976) hizo la misma distinción desde la perspectiva clásica de la TPL al identificar la coexistencia de dos tipos de teorías por un lado, la *substantiva* referida al *objeto* y por el otro, la *procedural* relacionada con el *proceso* y los procedimientos.

No obstante, este autor identifica al mismo tiempo un desequilibrio entre ambas perspectivas y en coincidencia con lo planteado por Davidoff y Reiner (1991), argumenta que tanto la concepción como la práctica de la PL se encuentran excesivamente orientadas hacia áreas substantivas lo que al menos en el ámbito urbano y desde la perspectiva de los sistemas, se traducen en tópicos (*objetos*) como la ciudad, la región, el uso del suelo, la vivienda o el transporte mientras que desde la perspectiva de Faludi, se insiste en el *proceso* racional como método para la toma de decisiones, asignándole a la PL un marcado carácter normativo – instrumental (Taylor, 2001).

En estos términos, se puede observar una relación de complementariedad entre ambos enfoques porque si bien el componente substantivo estaría referido al *objeto* de estudio de la PLU, lo planteado por Faludi en relación con el componente procedural, estaría relacionado con el *proceso* de PL como método en el que se definen una serie de etapas sucesivas para concretar la acción.

Así, partiendo de la definición de la situación a planificar para después identificar y evaluar las alternativas de acción, el proceso conduce a la implementación del Plan y concluye con el monitoreo del cumplimiento y los efectos de las acciones por ello, al menos en teoría, en lugar del carácter estático del Plan tradicional (*blueprint*) como visión de un estado final – ideal para la ciudad, el enfoque racional propuesto por Faludi implicó un proceso continuo de PL y toma de decisiones lo que en opinión de Taylor (2001) significó, como en el caso del enfoque de sistemas, una importante transformación del pensamiento planificador

No obstante, a finales de los años setenta la PLU sería sujeta de un nuevo embate sólo que ahora, en lugar de criticar su carácter físico – espacial, el debate estuvo orientado a cuestionar la rigidez implícita en su carácter racional porque así como

³⁶ Citado por Taylor (2001:66).

fue comentado en el capítulo anterior, se trataba de un modelo cuya abstracción no reflejaba la realidad de la situación u objeto a planificar en toda su magnitud y aunque había tomado un carácter normativo – instrumental, en la práctica no considero mecanismos para su implementación efectiva entre otras razones, porque en lo sucesivo su marcado formalismo condicionó la comprensión efectiva de la realidad y en ese sentido, Taylor (2001) nuevamente hace referencia al trabajo de Jane Jacobs que a comienzos de los años sesenta demostraba el desconocimiento que la PLU tenía - y tiene - de la ciudad y sus problemas.

6.4. LA PERSPECTIVA POSMODERNA Y EL CAMBIO DE PARADIGMA DE LA PLU

En efecto, la PLU sería objeto de una segunda crítica³⁷ porque aún cuando desde la perspectiva del modelo racional – sistémico se le consideró como el medio para promover el cambio mediante la utilización de procedimientos racionales de pensamiento y acción, en los hechos no significó una alternativa viable para la solución de los problemas observados en la ciudad sobre todo, porque debido a su alto nivel de abstracción y generalidad se mostró muy vulnerable a la dinámica del entorno con serias deficiencias para la instrumentación y concreción de las acciones previstas.

Adicionalmente, así como en los años sesenta el *blueprint* característico del modelo físico – espacial reflejaba el carácter estático de la PLU, la elaboración del *master plan* en el marco de la noción de *proceso* tampoco significó un avance en términos de asignarle a la PLU el carácter dinámico que históricamente ha demandado de cualquier forma, es el problema en torno a sus debilidades para la implementación el eje que orientó la crítica al modelo inspirado en el pensamiento racional.

Desde esta perspectiva, sin duda existe un paralelismo entre el carácter racional adoptado por la PLU y el modelo clásico de la TPL conocido como PL-RC el cual, en coincidencia con la tendencia comentada en el apartado anterior, es promovido por Andreas Faludi. En este sentido, y siguiendo el trabajo de Taylor (2001), la crítica a la racionalidad de la PLU se ubica justamente en el contexto de la crítica a la perspectiva clásica de la TPL que fue comentada en el capítulo anterior en el cual, como se recordará, se destacaban aportes de autores como Lindblom, Etzioni, Davidoff y Hudson cuyas contribuciones, significaron en su momento una alternativa a la rigidez y abstracción del enfoque racional en un contexto que por su complejidad, como ahora, demandaba un estilo de PL plural incluyente y de consenso.

³⁷ Como fue comentado, la primera crítica se ubica a comienzos de los años sesenta y surge a partir de las deficiencias observadas en el modelo físico – espacial que caracterizó a la PLU al menos hasta 1945.

No obstante, en el análisis también se comentaba que la crítica a la racionalidad no buscaba anularla como principio de la PL por el contrario, se trataba de relacionar este principio con situaciones reales y soluciones prácticas en las que, sin perder su carga racional y su carácter técnico – científico, se asumiera el conflicto, la inestabilidad, la tensión, la incertidumbre y el desequilibrio como condiciones propias de los sistemas en los que la PL - y la PLU - interviene.

En este contexto, evidentemente el cambio se torna igualmente complejo que la realidad y en esa medida, la PLU se enfrenta a un reto todavía mayor cuando lo comparamos con la transformación ocurrida hacia 1960 cuando el modelo de la posguerra caracterizado por su carácter físico – espacial se complementa, porque no se sustituye del todo, con el racional – sistémico y si en esos años evidentemente el pensamiento planificador cambia, la orientación descrita en el párrafo anterior implica un cambio todavía más radical porque se ubica en el contexto de ruptura entre el pensamiento Moderno y el Posmoderno evidentemente asociado con la historia de las ideas pero, sin ser la excepción, la PLU no escapa de su impacto.

Considerado como punto de inflexión de la TPL, el enfoque Posmoderno define un nuevo rumbo en los ámbitos rectores de la PL - y de la PLU - y con un marcado énfasis en la diversidad y la diferencia, pone especial atención en el hecho de que la complejidad de los procesos de cambio recientes revelan la necesidad de un estilo de PL más plural y heterogéneo consciente de las relaciones de poder y a la vez, más sensible a las necesidades y demandas sociales lo cual, según lo comentado en la última parte del capítulo anterior, encuentra respuesta en una escuela de la TPL que ha dominado el discurso en nuestro campo de conocimiento la que, influenciada por el pensamiento posmoderno, se perfila como el paradigma emergente de la PL contemporánea: la PLC.

Sin ser reiterativo en sus aportes, conviene destacar que la PLC se caracteriza por favorecer el diálogo y la negociación como vía para el logro de consensos y así como años atrás los temas de debate giraban en torno a la implementación y la acción, a partir de los años noventa la discusión resalta las ventajas de la comunicación y la negociación como componentes centrales de este enfoque.

Así planteado, el escenario de las transformaciones que ha experimentado la PLU durante al menos la segunda mitad del siglo XX nos ubica en un contexto de cambio de paradigma según los planteamientos de Kuhn porque mientras en 1945 se limitaba a la concepción físico – espacial de la ciudad, alrededor de cincuenta años después se enfrenta al reto de incorporar, como complemento de la visión adquirida en los años sesenta en el marco del enfoque racional – sistémico, una concepción bastante más amplia que además es puesta en evidencia por una nueva visión del mundo: el pensamiento posmoderno.

En este contexto, y según los planteamientos de Kuhn respecto al cambio y evolución del conocimiento científico, tal y como fue planteado en el análisis precedente se vuelve imprescindible explicar el cambio de paradigma de la PLU

haciéndose necesario considerar, en primer término, que desde la perspectiva Kuhniana el paradigma se entiende como una actividad que comparte una comunidad científica en relación con determinado objeto de estudio en términos de generación, promoción y aplicación del conocimiento.

No obstante, habrá que considerar también que aún cuando los componentes del paradigma aceptado se van haciendo cada vez más precisos y mejor articulados tanto en alcance, precisión y poder explicativo, el propio desarrollo de la investigación normal conduce al planteamiento de problemas que no pueden ser resueltos con los medios disponibles en el paradigma establecido reconociéndose, en consecuencia, el surgimiento de anomalías e incoherencias cuya profundidad o condición indican que sólo un cambio en los supuestos básicos permitirá encontrar una solución a la problemática observada (Kuhn, 2002, Pérez, 1999 y Jaramillo y Aguirre, 2004).

Por lo anterior, y según los planteamientos vertidos hasta este punto, para el caso de la PLU se pueden identificar dos momentos de *crisis* del paradigma que a su vez, han dado lugar al desarrollo de estructuras teóricas alternativas tendientes al rechazo o a la modificación de los supuestos aceptados el primero, que se concreta durante los años sesenta cuando el enfoque racional – sistémico sustituye al físico – espacial en el marco de la teoría de sistemas y el pensamiento racional y el segundo, aún en etapa de maduración, que comienza a manifestarse por la eventual sustitución del enfoque racional – sistémico por el Comunicativo que encuentra sustento en los desarrollos recientes de la TPL.

Respecto al primer momento, autores como Hall (1996), Sandercock (2003) y Taylor (2001) coinciden en señalar que ante la emergencia del enfoque de los sistemas y del pensamiento racional hacia 1960, se produce una ruptura con la tradición físico – espacial de la PLU de posguerra cuyas implicaciones, según lo analizado en los apartados precedentes, provocaron una importante transformación del pensamiento planificador lo que al menos en opinión de Taylor, puede ser visto como un cambio de paradigma en el sentido más elemental de la perspectiva de Kuhn.

Este cambio de perspectiva entre *objeto* y *proceso* Taylor (2001) lo describe en cuatro puntos principales:

1. El enfoque físico de la ciudad es sustituido por un enfoque en el que la ciudad es vista como un sistema en constante movimiento que a su vez, depende e interactúa con un sistema más amplio y complejo
2. Mientras los planificadores pensaban y analizaban la ciudad en términos predominantemente físicos, desde la perspectiva de los sistemas el análisis de la ciudad incorporó variables económicas y sociales

3. Como la ciudad adquiriría un carácter funcional, se produce un cambio en la visión del estado final – ideal plasmada en el *blueprint* incorporándose la noción de *proceso* a partir del enfoque racional
4. En la medida en que la ciudad se torna más compleja en su análisis, la PLU adquiere un carácter científico porque se hace necesario incorporar distintos métodos y herramientas de análisis complementarios basados en procedimientos racionales asociados con el método científico y técnicas de análisis matemático y estadístico apoyadas por computadoras

Respecto al segundo momento de *crisis* del paradigma de la PLU, ya se comentaba que se encuentra en una etapa de maduración y se relaciona con las deficiencias del modelo racional – sistémico porque si bien en su momento significó una alternativa viable de reforma y conducción, desde la perspectiva Posmoderna la complejidad del mundo actual revela la necesidad de un nuevo modelo el cual, si bien no se ha concretado, el avance del conocimiento en nuestro campo orienta los esfuerzos hacia el campo de la TPL donde el modelo de la PLC se perfila como el paradigma emergente de la PL contemporánea siendo en este contexto en el que se ubica el objetivo de esta Investigación.

No obstante, sí consideramos que desde la perspectiva de esta Investigación la base de un conocimiento renovado se ubica en el contexto de los desarrollos recientes de la TPL, la tarea de perfilar las tendencias recientes de la PLU va más allá de identificar las directrices principales y destacar los esfuerzos por reconceptualizar su componente procedural.

Adicionalmente, y desde una perspectiva complementaria, corresponde identificar también los esfuerzos relacionados con la reconceptualización de su componente substantivo en términos de considerar que, según lo planteado en el capítulo anterior, desde la perspectiva de Faludi en el campo de la TPL convergen dos campos de acción y conocimiento complementarios por un lado, el componente procedural que es propio de la PL y por el otro, el substantivo que se refiere al conocimiento que es propio de otro campo pero que se incorpora a la PL en aquellas situaciones particulares en las que ésta interviene.

En estos términos, en el trabajo de Friedmann³⁸ se presenta un análisis que tiene por objeto la reconceptualización del componente substantivo y en este sentido, el autor hace un replanteamiento de lo que él denomina el *dominio esencial* de la PLU en virtud de que al menos en el contexto de la formación universitaria de planificadores, objeto de estudio de su análisis, identifica una importante influencia del pensamiento Moderno plasmado en las ideas de Harvey Perloff a partir de la segunda mitad del siglo pasado de hecho, como parte del análisis, Friedmann destaca que los planificadores se convirtieron en *Agentes de la Ilustración*, apelativo que encierra los motivos que lo conducen a perfilar un cambio en la formación de planificadores.

³⁸ Citado por Sandercock (1998:221-224)

En este contexto, es a partir del estudio de los contenidos y enfoques de programas de enseñanza en PLU de al menos veinte Universidades Norteamericanas que Friedmann, junto con la consideración de los procesos de cambio recientes, concluye que el *dominio esencial* de la PLU se origina en la intersección de seis procesos socio-espaciales ³⁹ que en conjunto, producen el hábitat urbano:

1. *El Proceso de Urbanización*: que genera la forma y estructura del espacio urbano y del que se cuenta con una vasta literatura que incluye, además de la PLU, campos del conocimiento como la Geografía Urbana, la Economía Urbana, la Sociología Urbana, la Antropología Urbana y los Estudios Regionales entre otros campos relevantes.
2. *El crecimiento económico regional e interregional y los procesos de cambio*: de entre los factores que determinan la formación del espacio urbano, el que tiene mayor importancia es el económico siendo los estudios sobre el crecimiento a escala regional en el contexto de sistemas regionales con centralidad urbana los que presentan un mejor desarrollo siendo la Economía Regional y la PL Regional los campos del conocimiento principales.
3. *El proceso de construcción de la ciudad*: se refiere a un campo de investigación relativamente nuevo que probablemente vinculado con el aspecto inmobiliario, se relaciona con la disposición de estructuras físicas diversas en la ciudad: Proyectos de Renovación Urbana, de Vivienda, de Oficinas, de Recuperación y de Sustentabilidad entre otros.
4. *Diferenciación y cambio cultural*: este proceso es particularmente importante en ciudades con altos niveles de inmigración en virtud de que este fenómeno se traduce en una agenda de temas relevantes que merecen atención entre ellos, destaca la segregación socio – espacial del territorio, la marginalidad urbana, la discriminación étnica y racial así como la construcción social de la ciudad.
5. *Transformación del entorno natural*: el uso indiscriminado de los recursos naturales ha provocado desequilibrios en el entorno así como importantes afectaciones al equilibrio natural de los ecosistemas que coexisten con el espacio urbano en consecuencia, la recuperación del equilibrio y la búsqueda de una óptima relación hombre – naturaleza se integran a un campo de conocimiento más amplio que, al igual que el referido anteriormente, merece atención.
6. *Política Urbana y Poder*: en intersección con los procesos anteriores, este último es el que desde diferentes perspectivas condiciona el sano desarrollo de la ciudad porque está referido al proceso de toma de decisiones caracterizado

³⁹ Que a su vez se traducen en seis campos de conocimiento complementarios que son necesarios en la formación

por la contradicción y el enfrentamiento entre al menos dos actores principales por un lado, el Estado y sus instituciones y por el otro, la acción de la sociedad civil organizada.

Como se puede observar, desde la perspectiva de Friedmann la esencia principal de la PLU es el hábitat urbano y los procesos socio – espaciales que le son inherentes y aunque seguramente existen puntos de vista complementarios, en el contexto de esta Investigación se destaca el aporte de Friedmann porque además de definir bajo la noción de *procesos* los campos de conocimiento que complementan en la acción a la PL en el contexto urbano, en su análisis concluye que este conjunto de conocimientos debe ser incluido en los diferentes programas de enseñanza universitaria en PLU.

Finalmente, y considerando que en el capítulo anterior se argumentaba que en el contexto del problema de la TPL tanto la enseñanza como la práctica de la PL se encontraban excesivamente orientadas hacia áreas substantivas en detrimento de su componente procedural, es a partir de los planteamientos vertidos en las últimas páginas que, en una suerte de reto, es necesario buscar una relación equilibrada entre ambos componentes en términos de determinar, desde la perspectiva de la eficiencia, la vigencia y la oportunidad, qué características y condiciones debe tener la PLU tanto para su óptima comprensión como para su adecuado desempeño práctico.

III. LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Con base en el análisis presentado en los dos capítulos anteriores es posible afirmar que, desde la perspectiva de esta Investigación, el sustento teórico principal de la PLU así como sus respectivas tendencias se fundamentan en al menos dos ámbitos complementarios. El primero, el de la TPL como cuerpo de conocimientos por el que se establecen los criterios generales y los argumentos sobre nuestra disciplina y el segundo, el del Urbanismo en el que se identifica una histórica asociación entre las actuaciones en la ciudad y el carácter racional implícito en la PL siendo el Plan, como instrumento para la toma de decisiones, su principal manifestación.

No obstante, en el análisis de estos dos componentes se destaca que el paradigma de la PLU Moderna se encuentra en una etapa de *crisis* siendo en el contexto de los desarrollos recientes de la TPL que se identifica al enfoque Comunicativo como una alternativa para transitar hacia un estilo de PLU renovado en respuesta a la complejidad del mundo actual, y desde la perspectiva del pensamiento Posmoderno.

En este sentido, y como un tercer componente de análisis en el contexto de la Referencia Metateórica de este trabajo, corresponde contrastar estos y otros fundamentos con la realidad Latinoamericana porque el colapso de la PLU Moderna en países como el nuestro es más evidente no sólo por la complejidad urbana que lo ha caracterizado además, porque históricamente hemos estado al margen de los nuevos desarrollos conceptuales y no se logra más que la aplicación fragmentada de teorías y modelos urbanos desarrollados en el exterior como el caso de la Escuela Inglesa (Howard) y la Francesa (Hausmann) aunque sin duda destaca la influencia de la tradición arquitectónica de los CIAM (Le Corbusier) que se tradujo en la formulación de numerosos Planos Reguladores inspirados en la *Carta de Atenas*.

Pero no sólo la complejidad urbana y el traslado inacabado e irreflexivo de teorías y modelos han condicionado los alcances de la PLU Latinoamericana adicionalmente, ha sido el estilo de PL de corte desarrollista promovido en AL a partir de los años sesenta lo que la ha mantenido al margen de su propio campo disciplinario y lejos de fortalecerse, ha pasado a ser un componente sectorial de la Política debilitándose progresivamente su impacto dejando al descubierto su limitada relación con la cambiante realidad y también, su obsolescencia conceptual.

Desde esta perspectiva, y reiterando que la PL y la PLU en AL adquieren rasgos particulares cuando se les analiza desde la perspectiva de los planteamientos vertidos en los dos capítulos anteriores, el presente capítulo tiene como objetivo explorar las raíces de nuestro campo del conocimiento en su contexto Latinoamericano y para ello, con el proceso de urbanización como fenómeno de base, se presenta un recorrido histórico que va desde la época colonial y pasa por

la identificación de las diferentes influencias de pensamiento donde destacan, sin duda, las teorías del desarrollo de mediados del siglo pasado.

Por otro lado, y además de servir de base para fundamentar el caso de la PLU mexicana que será abordado en la tercera parte de esta Investigación, el objetivo de este capítulo también se dirige a la identificación de las fortalezas y debilidades del modelo adoptado para argumentar su obsolescencia y dar paso a las alternativas de renovación que, desde la perspectiva de las herramientas gerenciales, serán analizadas en los dos capítulos siguientes ⁴⁰.

1. LA URBANIZACIÓN COLONIAL: LOS RASGOS DE UNA INFLUENCIA URBANA TEMPRANA Y EL TRASLADO DE TEORÍAS Y MODELOS URBANOS EUROPEOS A AMÉRICA LATINA

Las culturas precolombinas estuvieron muy vinculadas a la producción del suelo por lo que una adecuada base de sustentación agrícola, fue siempre esencial para la aparición y desarrollo de las ciudades aunque también fue la disponibilidad de agua para el consumo e irrigación, la distancia a los campos de cultivo y la disponibilidad de materiales de construcción factores fundamentales para la localización de los asentamientos humanos. Bajo esta lógica, destacan las ciudades Aztecas asentadas en torno al lago de Texcoco en México como uno de los sistemas urbano – regionales más importantes en el que se desarrollaban funciones diferenciadas y específicas en función de un complejo sistema jerárquico que posiblemente, alcanzó el millón de habitantes después de un largo proceso de urbanización iniciado en esa misma zona casi dos mil años antes (Hardoy, 1974).

En este contexto, y sin desconocer la relevancia del diseño, función y hegemonía de los más importantes centros urbanos prehispánicos que sin duda se encontraron bajo el signo de alguna forma de planificación, fue a partir de la Conquista cuando en las principales ciudades se manifiesta gradualmente la influencia europea en el trazo y diseño de los emergentes asentamientos coloniales.

A este respecto, en trabajos como el de García (1965), Borah (1974) Margadant (1987) y Campos (2005) se comenta que la uniformidad en la disposición de muchos de los centros urbanos fundados y reformados durante la Colonia en Hispanoamérica, se deriva de la aplicación de un conjunto de Ordenanzas durante el régimen de Felipe II hacia 1573 cuyos preceptos, en lo general, indicaban que las calles deberían estar dispuestas en damero con una plaza central en torno a la cual se agrupaban la Iglesia y los edificios reales y civiles.

⁴⁰ Junto con los desarrollos recientes de la TPL presentados en el primer capítulo de este trabajo, de manera complementaria se analizan también las contribuciones de las ciencias de la gestión privada en el ámbito de lo público como otra de las alternativas para la renovación de la PLU.

Y aunque el trazado en damero con la plaza central como eje se aplicó prácticamente a todos los centros urbanos españoles ⁴¹, a partir de la experiencia de su aplicación generalizada en la Nueva España especialmente en la ciudad de México, Campos (2005) comenta que este conjunto de normas no contemplaron la ocupación del espacio periférico por lo que en adelante, y conforme las ciudades crecían desde el centro, el comportamiento del trazo y la estructura de las nuevas zonas adoptó formas evidentemente irregulares.

No obstante, las Ordenanzas de Felipe II dieron forma y organización efectiva a las ciudades fundadas por los españoles en toda la América conquistada y como lo comentan García (1965) y Margadant (1987), en ellas se encontraban los principios y las reglas para la urbanización de nuevos centros indicando, de manera minuciosa, diversos criterios para la zonificación, la edificación, la orientación, la accesibilidad así como para el desarrollo de actividades agrícolas y comerciales dentro y fuera de la ciudad.

Por su parte, y respecto a este mismo periodo, Hardoy (1988) comenta que a diferencia de las ciudades europeas las ciudades coloniales no fueron pensadas como una obra de arte diseñada con base en principios arquitectónicos sino como un centro desde el cual las funciones administrativas, comerciales y productivas se difundían sobre el territorio y actuaban como nexo con los mercados europeos.

Se definió una jerarquía de centros urbanos de diferentes tamaños y con distintas funciones lo cual es posible observar hoy en día cuando analizamos la hegemonía prevaleciente de las grandes capitales nacionales observándose en la actualidad, también, la influencia europea en su trazo, emplazamiento y estilo arquitectónico al menos en sus zonas centrales dado que prácticamente no existían suburbios fuera de la entonces traza colonial.

En este contexto, y considerando que las formaciones sociales existentes en AL con anterioridad a la penetración colonialista ibérica fueron prácticamente destruidas físicamente o desintegradas socialmente, es importante mencionar que en opinión de Castells (1988) las sociedades constituidas a partir de ese momento nacieron y se desarrollaron bajo el signo de la dependencia observándose el paulatino aumento de la población urbana en paralelo con una cada vez mayor centralización política, administrativa y religiosa en lo que hoy son las grandes capitales Latinoamericanas.

También, la urbanización hispánica provocó que se acentuaran las diferencias entre el campo y la ciudad y al mismo tiempo, alcanzó regiones que históricamente estuvieron escasamente ocupadas siendo las grandes explotaciones mineras o agropecuarias el motivo por el que nuevos territorios se incorporaban al entonces reciente proceso de urbanización colonial el cual, siglos más tarde, mostró signos de una progresiva agudización reafirmando la

⁴¹ Su influencia fue tal, que se trató de un modelo que forjó una tradición en el diseño de la ciudad que aún hoy persiste.

preeminencia histórica de ciudades como Lima, México, Bogotá y Buenos Aires, antiguas capitales virreinales.

Con el proceso de urbanización en marcha, AL se incorpora a la corriente urbanística desarrollada en Europa al menos entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX no obstante, Hardoy (1988) comenta que las teorías y modelos urbanos desarrollados en ese contexto fueron aplicados de manera fragmentada en las ciudades Latinoamericanas ⁴² siendo las localizadas en la costa atlántica en países como Argentina, Brasil y Uruguay donde se registran los primeros intentos de transformación urbana bajo la influencia europea debido al impacto de la inmigración trasatlántica de finales del siglo XIX siguiendo, años y décadas después, las principales ciudades del pacífico y el caribe.

En particular, Figueroa (1994) comenta que hacia finales del siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX, el Urbanismo Latinoamericano estuvo fuertemente ligado a la ideología de Urbanismo Francés destacando la influencia de las operaciones de reforma ejecutadas en la ciudad de París de ahí que los Planes y las iniciativas formuladas durante esos años, se hayan distinguido por reproducir fragmentos de la experiencia francesa en las ciudades Latinoamericanas en las que se buscaba su embellecimiento y reforma interior en el contexto del movimiento de la *Ciudad Bella*.

Por otro lado, y a efecto de vincular las teorías y modelos europeos con la experiencia de las ciudades Latinoamericanas destaca la influencia, aunque bajo una concepción incompleta, de la *Ciudad Jardín* de Howard para el desarrollo de zonas habitacionales de clases medias que terminaron siendo barrios dormitorio alejados de las fuentes de trabajo y contando con los servicios más indispensables. De la misma forma, y sin intentar un plan físico para el conjunto de la ciudad, es notoria la influencia de las ideas que Haussmann desarrolla para la ciudad de París promoviéndose el desarrollo de amplias avenidas y espacios abiertos que, con un edificio o monumento existente de fondo, creaban perspectivas barrocas aunque no con la escala impulsada en las ciudades europeas siendo, en consecuencia, muy parcial y limitada su influencia. (Hardoy, 1988).

Por su parte, la enseñanza universitaria y la formación de profesionales recibió también la influencia europea al menos hasta mediados de la década de 1940 cuando era clara la influencia de la École de Beaux Arts de París y de las concepciones los arquitectos de los CIAM. Como fue comentado en el capítulo anterior, ambas escuelas promovían enfoques diferentes respecto a las soluciones urbanas así, mientras la primera se basaba en criterios estético – formales, la segunda apoyaba sus supuestos en criterios funcionales y de racionalidad.

⁴² A pesar de ser actuaciones incompletas por no haberse obtenido los resultados esperados, se considera que fueron iniciativas que mostraron una actitud progresista de los gobiernos Latinoamericanos y de las clases dominantes con respecto a la ciudad y sus necesidades.

Este último enfoque es tal vez el más influyente en las ciudades de AL y sin duda, buena parte de esa influencia se debe al prolífico trabajo de Le Corbusier tanto a nivel de la enseñanza universitaria como a su trabajo y posición en los CIAM gracias a lo cual, establece contactos de diversa índole con los profesionales Latinoamericanos de la época cuyo trabajo, además de dirigirse al desarrollo de obras arquitectónicas bajo esa influencia, se tradujo en la formulación de numerosos Planos Reguladores inspirados en la *Carta de Atenas*.

En opinión de Hardoy (1988), mediante estos instrumentos se intentó incorporar una visión física completa de la futura ciudad ignorando varios aspectos fundamentales y como ahora, eran Planes teóricos, voluntaristas, de tipo monumental y con escaso impacto en las causas de los problemas de la ciudad. Asimismo, en este conjunto de Planes pioneros se pudo apreciar la creciente intervención del Estado que se vio fortalecida más tarde con el impulso de la PL de corte desarrollista en el marco de la *Alianza para el Progreso* a principios de la década de 1960.

No obstante, y como en el caso de las influencias comentadas, las ideas desarrolladas en los CIAM también fueron aplicadas parcialmente en los diferentes países de AL dado que las soluciones desarrolladas en su seno, sean urbanas o arquitectónicas, no se adecuaban totalmente a la realidad urbana Latinoamericana (Figueroa, 1994).

2. LA URBANIZACIÓN ACELERADA Y LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO FRENTE AL INCIPIENTE URBANISMO LATINOAMERICANO

El proceso de urbanización es hoy una tendencia mundial irreversible que se manifiesta con tiempos y características diferentes en las distintas regiones del mundo. Las concepciones que hoy conocemos acerca de este proceso coinciden en señalar que la urbanización significa un proceso global de cambio que, condicionado por el desarrollo y transformación de las actividades productivas, modifica las diversas estructuras sociales y territoriales.

En el caso particular de AL existe consenso en caracterizarlo como un proceso predominantemente demográfico que por su magnitud e intensidad incide, directa o indirectamente, en la modificación de casi todos los aspectos de la organización económica, de la dinámica social y del asentamiento y distribución espacial de la población y a diferencia de las ciudades del mundo desarrollado, por la enorme velocidad con que se despliega, este fenómeno ha transformado drásticamente las ciudades Latinoamericanas en un periodo de tiempo muy corto en comparación con la urbanización, que durante siglos, se ha gestado en el mundo desarrollado.

Así planteado, y como fue comentado en el capítulo anterior, el proceso de urbanización se encuentra aparentemente dissociado del proceso de industrialización en virtud de que aquél se transforma cada vez más en un obstáculo para el desarrollo económico y social de los países de la Región porque es tal la atracción de población que históricamente ha provocado la industrialización, que la expulsión en el campo se agudiza y los flujos a la ciudad son de tal magnitud, que ésta no es capaz de ofrecer respuesta a los nuevos y constantes pobladores provocando, entre otros fenómenos relevantes, la concentración y falta de oportunidades en detrimento de la calidad de vida de la población.

Adicionalmente, ya se advertía que el proceso de urbanización está referido principal pero no exclusivamente a la dinámica demográfico territorial de la sociedad; sus causas tampoco se reducen al antagonismo entre el campo y la ciudad ni sus efectos deben buscarse sólo en el ámbito industrial urbano. Es un proceso global que se manifiesta en todos los órdenes básicos de la sociedad donde además del demográfico y económico tiene efectos, entre otros elementos estructurales relevantes, en lo psicológico, cultural, político y ecológico.

En particular, y con base en estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000), es posible afirmar que AL es la Región en desarrollo más urbanizada del mundo alcanzando un nivel de urbanización del 75% en el año 2000 con 380 millones de personas viviendo en ciudades y 127 millones en zonas rurales. Cualitativamente, este proceso en marcha se traduce en enormes rezagos en materia de infraestructura, institucionalidad y base productiva, además de una aguda desigualdad en la distribución de los bienes y servicios.

Por otro lado, la misma fuente señala que en AL se identifican 52 ciudades con más de un millón de habitantes mientras que algunas metrópolis con más de 5 millones de habitantes se consideran hoy “ciudades globales” por su dimensión geográfica y dimensión económica; se ha acentuado la tendencia de estas grandes urbes a vertebrar un territorio cada vez más extendido integrando con diferentes niveles y contrastes a otros núcleos urbanos.

Como un rasgo específico, conviene mencionar que en opinión del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS por sus siglas en inglés) (1984) el crecimiento de la población, los procesos de migración interna y el fenómeno de la concentración son variables clave de los patrones de asentamiento en AL y además, se constituyen como la principal característica de ocupación del territorio de la Región a partir de la cual se deriva la enorme y compleja problemática que caracteriza a la realidad urbana Latinoamericana.

Desde esta perspectiva, y considerando que el proceso que ha sido sucintamente descrito es una realidad difícilmente modificable, no hay duda de que el proceso de urbanización adquiere especial relevancia en el caso de las principales

ciudades Latinoamericanas ⁴³ porque su crecimiento y desarrollo ha estado influenciado históricamente por una multiplicidad de procesos paralelos que, sin ser estrictamente urbanos, han configurado un complejo mosaico en el que cada fragmento se debe a la influencia desigual de dichos procesos cuyas complejas manifestaciones en el territorio, asociadas con la pretensión de superar la condición de subdesarrollo, es lo que a principios de la década de 1960 motiva el impulso formal de la PL en AL como herramienta que, operada por el Estado, buscaba el progreso económico y social de los diferentes países de la Región.

ESQUEMA 9. RASGOS DE LA URBANIZACIÓN LATINOAMERICANA



Fuente: elaboración propia

No obstante, y antes de abordar lo relacionado con esta propuesta de intervención y actuación pública, es posible anticipar que la persistencia y agudización de situaciones críticas asociadas con la urbanización condicionaron la efectividad de la políticas adoptadas y de los instrumentos utilizados en el marco de esta nueva propuesta.

⁴³ Desde el punto de vista ideológico Teorías como la de la Marginalidad y la de la Dependencia han considerado que en el contexto de la urbanización Latinoamericana, la marginalidad, la pobreza, la dependencia y el tránsito al desarrollo son factores comunes que, como en el pasado reciente, hoy guardan vigencia aunque tal vez con mayores grados de complejidad.

Con un carácter eminentemente sectorial, la Organización de Estados Americanos (OEA) ya señalaba a principios de la década de los setenta (OEA, 1972) que la ausencia de una práctica realista en materia de PLU en AL se explica por el hecho de que tampoco existió una política global de urbanización y de desarrollo urbano integradas en estrategias nacionales de desarrollo; se trató de un conjunto de actuaciones aisladas que tuvieron una tendencia esencialmente correctiva que se tradujo en respuestas parciales a situaciones de coyuntura en el contexto de la urbanización acelerada.

2.1. LA PERSPECTIVA DESARROLLISTA

Sin ser exhaustivos las razones que favorecieron la concepción, adopción y práctica de la PL en AL a partir de la década de los sesenta fueron, en opinión del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) (1966), las siguientes:

1. La conciencia de que el ritmo de expansión económica en AL era insuficiente para atender las necesidades de una población en constante crecimiento
2. Los indicios cada vez más claros de que los esfuerzos para acelerar el desarrollo si bien habían permitido en algunos países y en determinados periodos alcanzar ritmos ascendentes constantes, éstos no habían sido suficientes para atenuar de manera significativa las deficiencias prevaletes en las condiciones de vida de la población
3. Se reconocía que un desarrollo acelerado que se traduzca simultáneamente en beneficios para el grueso de la población, era imperativo ineludible en AL
4. El convencimiento de que para cumplir simultáneamente con el doble propósito de acelerar el desarrollo y distribuir equitativamente sus beneficios, era imprescindible llevar a cabo cambios profundos en la estructura económica y social de los países
5. Se reconocía a la PL como un instrumento eficaz para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales en el sentido de promover y hacer viable un proceso de desarrollo acorde con los objetivos económicos, políticos y sociales planteados por la sociedad Latinoamericana
6. La creciente complejidad del aparato del Estado y;
7. La necesidad de previsiones económicas hacia el futuro en el marco del avance que, entonces, se observaba en la integración de AL con el exterior

En este contexto, la iniciativa sobre cómo encarar la tarea de la gestión pública en tiempos de crisis en los países de AL tuvo su origen en una propuesta

sistematizada por la CEPAL que más tarde fue adoptada oficialmente en el marco de la histórica reunión intergubernamental de Punta del Este en 1961 en la que se estableció la *Alianza para el Progreso* impulsada por el Gobierno del Presidente Kennedy. Basada en la experiencia positiva del Plan Marshall una década atrás, el énfasis fue puesto en la PL nacional como condición para recibir ayuda económica de gran escala lo que significó un hito fundamental en el proceso de adopción y utilización de la PL en la mayoría de los países Latinoamericanos que la adoptaron prácticamente sin discusión.

Esta modalidad de conducción del proceso de desarrollo derivó de dos vertientes principales la primera, relacionada con el modelo de PL centralizada de inspiración Soviética mientras que la segunda, estuvo conformada por las propuestas de las teorías del desarrollo de origen Keynesiano. En este sentido, bajo la confluencia de ambas vertientes a partir de la década de los sesenta comienza a ganar impulso la convicción de que era factible una gestión gubernamental orientada a manejar racionalmente los procesos sociales conforme a objetivos preestablecidos.

En particular, y frente a los éxitos que en su momento y adecuado contexto tuvieron los ejercicios de PL Soviética, AL no fue la excepción en términos de adoptar sus principales métodos y procedimientos los que en opinión de de Mattos (1988) contemplaban lo siguiente ⁴⁴:

1. La creación de la oficina central de PL como institución especial en el ámbito del aparato burocrático del Estado encargada de centralizar las tareas de elaboración y ejecución de los Planes
2. La elaboración de Planes económicos de mediano y largo plazo que eran considerados como requisito fundamental para articular los procesos de política económica y;
3. La intención de trabajar con un enfoque holístico en función de una racionalidad sustantiva relacionada con el conjunto de fines sociales y una racionalidad formal, relacionada con la instrumentación técnica de las acciones.

De esta forma, cuando en 1961 se legitima el uso del término y práctica de la PL en AL también se establecen las condiciones que, además de relacionarla estrechamente con una concreta ideología del desarrollo, le otorgaron un alto grado de institucionalidad y de acuerdo con el mismo autor, cuatro serían sus principales características:

⁴⁴ Este *traslado*, en ocasiones indiscriminado, puso de manifiesto que la concepción teórica que sustentaba a la PL Soviética difícilmente pudo adecuarse al manejo de procesos sociales como los Latinoamericanos donde múltiples actores deciden y actúan con diversas racionalidades y con estrategias frecuentemente contradictorias.

1. La PL fue implantada como el medio idóneo para impulsar una concreta propuesta normativa de inspiración desarrollista lo que determinó que desde entonces, y por un buen tiempo, la palabra *Planeación* fuera concebida como sinónimo de *Planeación del Desarrollo*
2. La realidad, tanto para su descripción y explicación como para la elaboración de las respectivas propuestas normativas, fue reducida a su dimensión económica por lo que en particular, los Planes se circunscribieron a los instrumentos tradicionales de política económica
3. Con base en lo anterior la PL gubernamental, entendida exclusivamente como PL económica, fue concebida como el medio que permitiría guiar la acción social en un marco que, como fue señalado, operaba en función de una racionalidad sustantiva y formal y;
4. Se estableció, como requisito fundamental para conducir y articular los procesos respectivos, la existencia de un Plan detallado que se suponía podría ser ejecutado desde el Estado con lo que queda así definido un estilo de PL denominado Racional – Desarrollista.

No obstante lo señalado hasta este punto, la PL en AL fue incorporada en las intenciones de los gobiernos de los diferentes países más como una bandera social que como un compromiso político profundo. Se limitó a cumplir un papel instrumental para algunas políticas nacionales que así lo requerían preocupándose más de la localización y de algunas dimensiones espaciales de las políticas, que de la interacción entre los procesos de desarrollo y la estructuración espacial abandonando así, en buena medida, su concepción e innovación teórica original (Helmsing y Uribe-Echevarría, 1981).

Se trató de una ideología de corte desarrollista que, en el marco del periodo de sustitución de importaciones, buscaba explicar la transición de la sociedad Latinoamericana hacia nuevos esquemas que se suponía la conducirían al desarrollo experimentado por los países más avanzados no obstante, ése tránsito se vio siempre influenciado por limitantes estructurales que lejos de conducirla a tales esquemas, agudizaban los problemas que históricamente habían caracterizado a los diferentes países en AL.

Y aún cuando el marco del proceso de sustitución de importaciones desde los planteamientos de la CEPAL y desde las políticas de desarrollo promovidas en cada país se pretendía superar la condición del subdesarrollo en la Región, la historia se encargaría de mostrar el fracaso del desarrollo Latinoamericano. El prometido desarrollo provocó una mayor condición de subdesarrollo y las desigualdades y la subordinación se acentuaron (Bielschowsky, 1998).

Desde esta perspectiva, en el análisis realizado por de Mattos (1981) se puede concluir que las tareas de PL en AL estuvieron marcadas por dos aspectos

principales que contribuyeron a restarles efectividad y la condenaron desde sus orígenes:

1. La imagen objetivo que los planificadores adoptaron como base de los Planes careció de viabilidad política porque en la mayoría de los casos no era consistente con las condiciones económicas, políticas y sociales además de que no correspondía con la intencionalidad concreta de los agentes que controlaban el proceso de toma de decisiones
2. El procedimiento adoptado se inspiraba en una concepción de PL de *ajuste* que si bien podía resultar funcional a las condiciones prevalecientes en los países desarrollados, no terminaron por adecuarse a la situación y dinámica social de los países subdesarrollados.

En el mismo sentido, este autor identifica otros factores que también explican la modestia de los resultados logrados por la PL Latinoamericana:

- La ausencia de mecanismos operativos de los sistemas de PL
- La inadecuada coordinación entre Planes y presupuestos del sector público
- La ausencia de proyectos
- La inexistencia de sistemas de información estadística adecuada y;
- La institucionalización prematura de la PL

Asimismo es importante mencionar que la adopción de la PL en cada país de la Región estuvo condicionada por un conjunto de factores cambiantes tanto internos como externos correspondientes a cada realidad nacional y en este sentido, el ILPES (1966) identifica tres principales:

1. Las características de la estructura y funcionamiento del sistema económico y del poder político de cada país
2. El grado de evolución y complejidad de la administración pública y;
3. Las circunstancias económicas y políticas coyunturales de cada realidad nacional.

Finalmente, Friedmann (1986) agrega que para finales de la década de los sesenta, a no más de 10 años de que la PL fue adoptada por los países de AL, una cierta desilusión comienza a manifestarse cuando el propio significado del desarrollo se ponía en duda y los métodos de la PL estaban siendo atacados.

La PL Latinoamericana estaba *indefensa* frente a la crítica, mientras que la situación de los países de la Región hacia principios de los años setenta se desbordaba y las promesas del desarrollo parecían estar más lejos.

2.2. LA PERSPECTIVA ESPACIAL Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS: EL MODELO EMERGENTE DE LA PLU LATINOAMERICANA

Como reflejo del cambio social y el desarrollo, la PLU en AL se constituyó como un importante campo en la toma de decisiones orientado a la solución de problemas provocados por la presión de un crecimiento demográfico y una urbanización extraordinariamente acelerados y es en la búsqueda de caminos efectivos para enfrentarlos, que se impulsa la discusión y utilización de diversos paradigmas, modelos y estrategias producidos en el exterior ⁴⁵ con la intención de incorporarlos en los Planes de desarrollo económico y social que comenzaban a elaborarse en los diferentes países de la Región.

Con resultados de diversa índole condicionados la mayoría de las veces por la fragilidad de las políticas que respaldaban la actuación desde el Estado, en la mayoría de los países se comienzan a desarrollar las primeras acciones formales de intervención limitadas al campo de la PL física de las principales ciudades sin existir mayor preocupación por considerar las relaciones de interdependencia urbano – rurales y urbano – regionales.

A este respecto, conviene destacar que la histórica referencia a criterios espaciales y urbanísticos tiene una larga tradición en AL que se encuentra asociada con la influencia de las ideas promovidas por los CIAM a mediados del siglo pasado y que derivaron en la formulación y ejecución de un sinnúmero de Planes Reguladores que consistieron, como ahora, en el diseño de mecanismos para la zonificación, la densificación y el control de la expansión urbana aunque en menor medida, se observan también soluciones urbanas basadas en el diseño de espacios, vialidades y el desarrollo arquitectónico.

Asimismo, y ante la necesidad de estructurar los sistemas urbanos Latinoamericanos con políticas de desarrollo nacional, destaca la incorporación casi generalizada en los diferentes Planes de una política de creación de Polos de Desarrollo como un instrumento inspirado en la teoría promovida por Perroux.

En efecto, tanto Hardoy (1988) como la OEA (1972) sostienen la idea de que la práctica de la PLU en las ciudades Latinoamericanas estuvo influenciada por técnicas de PL física y urbanística importadas de países desarrollados teniendo como rasgo común el haber sido aplicadas sin sentido crítico a nuestra realidad siendo dominio casi exclusivo de arquitectos e ingenieros. En el mismo sentido, se comenta que este perfil *incompleto* que adquiriría la PLU Latinoamericana estuvo condicionado por la ausencia de una política realista del desarrollo en general y del desarrollo urbano en particular siendo hasta mediados de la década de 1960, cuando comienza a incorporarse la temática espacial en los diferentes Planes

⁴⁵ Se refiere a las teorías y modelos urbanos desarrollados en Europa y Norteamérica que fueron analizados en el capítulo anterior cuya influencia particular, será comentada a lo largo de esta sección.

Nacionales pero como un lento y *tímido* proceso de integración con los diferentes temas del desarrollo.

Y aún cuando desde esta perspectiva se consolidaba la experiencia Latinoamericana en materia de PLU no fue sino hasta el año de 1976 cuando en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos celebrada en Vancouver, se le asigna a esta materia un carácter prioritario en términos de ser aspecto clave para el análisis de las opciones de los estilos de desarrollo en el contexto urbano. La Conferencia de Vancouver marcaba un hito en materia de PLU al consagrar la universalidad del problema de los asentamientos humanos entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo reflejando además, la consolidación de una perspectiva común como respaldo de la PLU de nuestros países.

Las recomendaciones de Vancouver, consideradas como una sólida base de principios y planteamientos para la acción en materia de asentamientos humanos, establecieron la necesidad de mejorar la calidad de vida de la población en las ciudades como requisito indispensable para impulsar el desarrollo y para ello, se debería contar con sólidas instituciones dedicadas a la provisión de vivienda, infraestructura y servicios. En particular se reconocía al suelo como recurso fundamental para el desarrollo y por lo tanto, debería ser sometido al dominio público y a mecanismos que procuraran su control efectivo.

No obstante, y en el marco de un juicio altamente técnico, recomendaciones como las señaladas han tenido incluso hasta el día de hoy una escasa aplicación de hecho, al menos hasta finales de los años ochenta, en muy pocos países se observaron esfuerzos institucionales de PLU desde esta perspectiva aunque la principal excepción la constituye la entonces SAHOP en México.

En este contexto, y reconociendo los esfuerzos realizados, autores como Figueroa (1994) destacan que durante las últimas décadas del siglo pasado la PLU Latinoamericana se ha caracterizado por:

- Ausencia de un ordenamiento jurídico básico – integral que asegure la aplicación de Planes y la ejecución de proyectos
- Aún cuando los asuntos urbanos constituyen atribuciones municipales, paradójicamente el municipio es la instancia de mayor debilidad institucional
- Divorcio de los planteamientos urbanísticos con los procesos políticos y sociales
- Ausencia de mecanismos e instrumentos acordes con la compleja problemática urbana de las ciudades Latinoamericanas
- Escasa participación de los habitantes

- La interpretación tecnicista de los problemas que en el contexto de los Planes que se traduce en una notoria desvinculación con la naturaleza y dinámica del contexto sujeto de intervención lo cual, se encuentra relacionado con el enfoque finalista de los instrumentos que centran su atención en un modelo de ciudad ideal
- En la práctica, el crecimiento y desarrollo de la ciudad se deja en manos de los intereses inmobiliarios y la especulación y;
- En estrecha relación con el supuesto que guía esta Investigación, se observan obstáculos para promover la actualización teórica, técnica y metodológica en esta materia

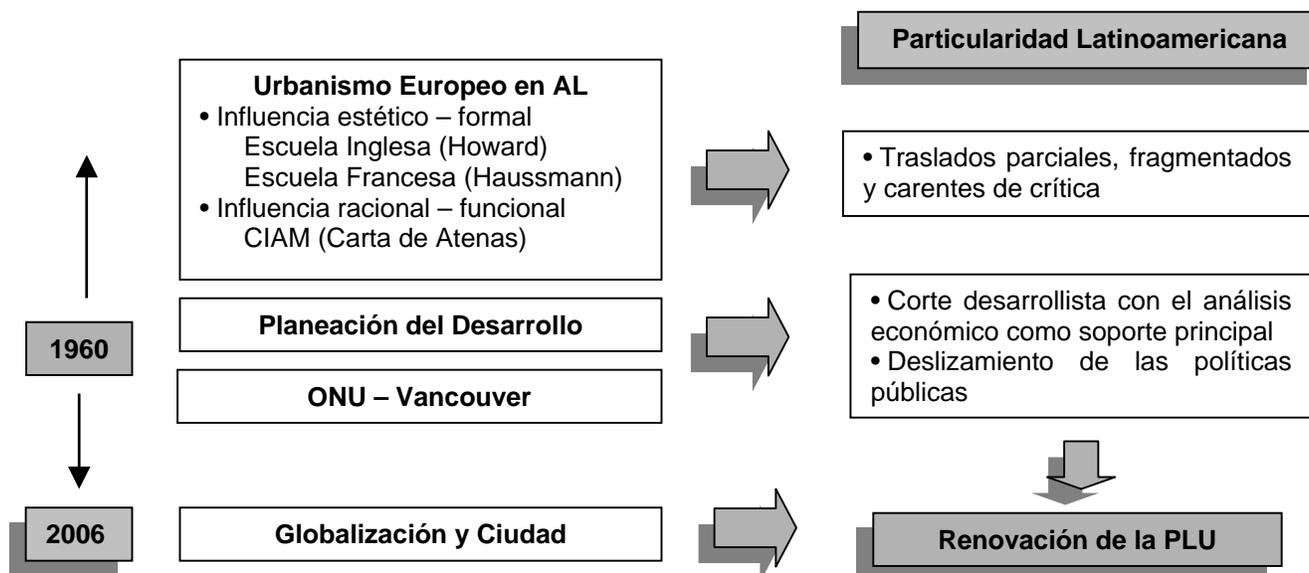
En particular, y desde la perspectiva de este autor, se destaca que las repercusiones sociales, económicas, ambientales y urbanas observadas en las ciudades Latinoamericanas son producto de un estilo de PLU que él denomina *Urbanismo sin ciudad* en el que persiste, producto de las contradicciones entre el planeamiento y la construcción real del espacio urbano, un divorcio entre las propuestas y las realidades y entre los impactos y sus soluciones además de que lejos de favorecer la participación social en la solución de los problemas, deteriora su calidad de vida.

Finalmente, y desde otra perspectiva, es posible afirmar que a pesar de la escasez de trabajos históricos sobre el Urbanismo y la PLU Latinoamericana ⁴⁶ la incorporación de teorías y modelos desarrollados para el contexto europeo y norteamericano tuvieron una influencia decisiva aunque incompleta en el crecimiento y desarrollo de las ciudades en AL y, sin desconocer la influencia de la Escuela Inglesa (Howard) y la Francesa (Hausmann), ya se había señalado al inicio que la principal influencia es la que se gesta en el contexto del Movimiento Moderno de la arquitectura europea cuyas principales aportaciones en este campo, se traducen en la *Carta de Atenas* promovida especialmente por Le Corbusier durante la primera mitad del siglo pasado.

Desde esta perspectiva, en el siguiente esquema se sintetizan las principales influencias en los diferentes momentos del análisis que ha sido presentado:

⁴⁶ A este respecto, Hardoy (1988:100) reconoce la muy escasa investigación respecto a la historia de la PLU en AL refiriéndose a ello como "... un panorama todavía inconcluso y sectorialmente parcializado."

ESQUEMA 10. LA PLU EN AL: INFLUENCIAS Y COYUNTURAS PRINCIPALES



Fuente: elaboración propia

En este contexto se puede afirmar que en todos los casos se trató, en mayor o menor medida, de traslados parciales, fragmentados y carentes de crítica que no se preocuparon por diseñar mecanismos de adaptación dado que se trataba de soluciones diseñadas y aplicadas en un contexto urbano muy distinto al que se presentaba y persiste en las ciudades Latinoamericanas.

No obstante, hay que reconocer que a pesar de la parcialidad en los resultados este tipo de influencias favorecieron al mismo tiempo el surgimiento y consolidación de los sistemas y métodos de PLU que hasta el día de hoy prevalecen y sí en el pasado mostraban debilidades para la acción, actualmente esta situación se agudiza dado que esos sistemas y métodos no han sido sujetos de renovación y adecuación al contexto urbano contemporáneo aunque se reconocen esfuerzos de constante adecuación.

Este es el argumento que en diversos momentos de esta Investigación se examina desde diferentes perspectivas.

2.2.1. EL COMPONENTE REGIONAL

Mientras que desde la perspectiva urbana la PL en AL buscaba el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes en la ciudad desde otro punto de vista, y

también como resultado del patrón de urbanización acelerada característico de los países de AL el componente regional de la PL Latinoamericana se incorpora, en opinión de de Mattos (1989), para la atención de dos tipos de problemas: el las disparidades regionales y el de la integración económica territorial.

Respecto al primero se trata de disparidades que, asociadas con la concentración territorial de las actividades y la población en un número reducido de ciudades, hacen referencia a un fenómeno que en forma sintética, podría caracterizarse como desigualdades en: a). la distribución territorial de las fuerzas productivas; b). el desarrollo alcanzado por dichas fuerzas en distintas partes del territorio; c). los ritmos interregionales de acumulación, crecimiento, distribución y consumo y; d). las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población en las distintas partes del territorio.

Respecto al segundo tipo de problema, éste tiene relación con la escasa integración económica territorial existente entre ciertas regiones de la periferia y los centros dinámicos de cada sistema en los cuales se ha observado una progresiva tendencia a la concentración de la población, las actividades y el poder.

En este contexto, y como fue el caso de la PLU comentado en la sección anterior, se recurre a distintos paradigmas, modelos y estrategias de desarrollo regional con el objeto de enfrentar el problema de las disparidades regionales observadas y atenuar los procesos de concentración territorial en las ciudades. En opinión del mismo autor, los casos más significativos fueron los siguientes:

1. El desarrollo integrado de cuencas hidrográficas
2. Las políticas de regionalización y la estrategia de polos de crecimiento
3. Las estrategias de desarrollo rural integrado
4. El modelo neoclásico y la estrategia neoliberal

No obstante, y también como en el caso de la PLU, algunas de estas estrategias nunca fueron aplicadas integralmente porque para ello se requería de la ejecución de políticas que no resultaban compatibles ni con las condiciones socioeconómicas prevalecientes, ni con la orientación de los proyectos nacionales sin embargo, es posible identificar algunos ejemplos de estrategias de acción regional que llegaron a un razonable grado de ejecución pero sin lograr introducir las modificaciones buscadas por lo que se puso en evidencia la escasa adecuación de los fundamentos teóricos que las inspiraban al contexto histórico estructural de nuestros países.

De cualquier forma, las experiencias de PL Regional fueron de innegable importancia en la Región y en un esfuerzo por sistematizar su evolución la UNCHS (1984) identifica como las principales manifestaciones de estas experiencias las siguientes:

1. Al principio, la PL Regional se centró en la elaboración de programas específicos dirigidos a unidades territoriales concretas con un énfasis intrarregional que le asignaba prioridad a la PL de cuencas hidrográficas y de regiones problema. Asimismo, existió cierta inclinación por la actividad sectorial principalmente en programas de infraestructura y transporte
2. Desde 1970 se observa una tendencia creciente hacia la PL Regional a escala nacional en cuyo contexto, se favorecieron propuestas de ordenamiento territorial nacional
3. Las distintas prácticas de PL Regional se concentraron en dos tareas fundamentales: el proceso de regionalización y las iniciativas de descentralización gubernamental
4. Los objetivos habituales de la PL Regional se relacionaban con la integración territorial, con la disminución de los desequilibrios productivos y demográficos, con el control de la metropolización y con el desarrollo de territorios específicos
5. Los esfuerzos de PL Regional en AL tuvieron escasa vinculación con otros esfuerzos de desarrollo
6. Por último están los aspectos relacionados con las formas de participación social. Se ha sostenido que el nivel regional posibilita esquemas y modalidades de participación superiores porque la acción gubernamental es más directa sin embargo, la práctica de la PL no confirma estos postulados y la participación ha sido en realidad inexistente.

3. EL AGOTAMIENTO DEL MODELO DE PL LATINOAMERICANO Y SUS TENDENCIAS DE RENOVACIÓN

Aunque parezca contradictorio, la realidad demuestra que aún cuando la propuesta que encierra la adopción de la PL en AL había sido aceptada por los diferentes gobiernos en el marco de la Reunión de Punta del Este en 1961 y de la celebrada en Vancouver en 1976, tal aceptación no lo era para cada uno de los gobiernos en lo particular. La PL Racional – Desarrollista (PL-RD) sólo logró tener existencia real a nivel de discurso teórico, de sus productos (los Planes) y de los organismos especialmente establecidos para tal efecto.

Distintas son las razones que permiten esbozar una explicación frente a sus limitados resultados y ante todo, en opinión de de Mattos (1988), es necesario anotar que no es difícil comprobar que en casi todos los países la propuesta de cambio social implícita en el modelo normativo desarrollista impulsado desde la PL, careció del respaldo político requerido por parte de la clase política y de los

grupos sociales dominantes a lo que hay que agregar, la gran complejidad que caracteriza a los países Latinoamericanos que hoy continua vigente.

En efecto, los problemas derivados de la creciente complejidad de los respectivos sistemas nacionales sumados al avance y crecimiento de la modernización, produjo que la situación prevaleciente se agudizara provocando considerables procesos de atomización social. En tales circunstancias, las prácticas sociales estatales confrontadas invariablemente con racionalidades y estrategias frecuentemente contradictorias, se desarrollaron en situaciones proclives al conflicto social en consecuencia, la pretensión de imponer una racionalidad única establecida a priori, estaba inexorablemente condenada al fracaso.

Adicionalmente, y dado que el Plan significó la condición para recibir ayuda económica en el marco de los planteamientos de la *Alianza para el Progreso*, se genera un intenso proceso de elaboración de Planes lo que se tradujo en una de las deficiencias centrales de la PL Latinoamericana que hasta hoy se discute y que la vez, motiva esta Investigación: se asume que planificar equivalía a preparar Planes.

No obstante, con el Plan escrito como eje del proceso se partía del supuesto de que el planificador conocía y tenía capacidad de inferir las necesidades de la población sin embargo, los Planes nunca fueron ejecutados como habían sido concebidos mientras que las oficinas de PL nunca lograron asumir las funciones que les habían sido asignadas en los esquemas de la PL-RD. De cualquier forma, mientras esta modalidad de PL estuvo en boga, los gobiernos nacionales y sus respectivas burocracias continuaron manejando los asuntos públicos sin mayores innovaciones.

De hecho, Wilson (1993) señala que lo que más se asocia con los Planes Urbanos o Regionales, es la visión estática de un futuro deseado plasmado en mapas y sustentado con grandes estudios llevados a cabo por planificadores bajo criterios técnicos e implementados por un organismo gubernamental con bastante poder, típico del gobierno central.

Al efecto, en una de las conclusiones del trabajo de Friedmann (1986) se señala que el estilo de PL que fue impulsado por los distintos gobiernos Latinoamericanos es virtualmente imposible porque las acciones de los múltiples actores involucrados no pueden ser totalmente coordinadas y en esa medida, los Planes no fueron más que declaraciones de buenas intenciones que asumieron estabilidad frente a situaciones en las que el Estado no tenía, como ahora, un control efectivo ⁴⁷.

⁴⁷ Por sus características conviene mencionar que desde una perspectiva teórica, el modelo adoptado en AL se relaciona directamente con los planteamientos del modelo de la PL-RC desarrollado por Andreas Faludi en el contexto de la TPL el cual, como fue comentado en el primer capítulo de este trabajo, es considerado como la perspectiva ortodoxa de la PL en tanto que la idea que subyace en él es hacer del proceso de PL lo más racional y sistemático posible.

Estas debilidades ya habían sido advertidas a finales de la década de los setenta cuando en el “Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina” celebrado en abril de 1978 en México, se planteó la necesidad de modificar los fundamentos de la teoría y la práctica de la PL en AL.

Al respecto, se plantearon distintos modelos alternativos que buscaban dar respuesta efectiva a los problemas de la Región donde los actores sociales junto con el Estado, se identificaban como los protagonistas centrales de las propuestas expuestas en esa ocasión de hecho, Morales y Parisi (1974) advertían en un Seminario semejante realizado en Chile en 1972, que eran muy pocos los países Latinoamericanos en los que la PL tenía un apoyo teórico adecuado.

Por otro lado, en el caso particular de la PLU en AL es importante reiterar que en la práctica estuvo condicionada por los efectos del acelerado proceso de urbanización que entre otros efectos, ha provocado la concentración de la población urbana en las grandes ciudades, la expansión de las ciudades en zonas geográficamente más amplias y el rápido crecimiento de las megalópolis a lo que se suma la configuración de una nueva forma de organización del territorio por parte de las actividades humanas.

Se trata de las repercusiones físicas de un nuevo tipo de interrelación entre actividades cada vez mas dispersas espacialmente, y cada vez mas integradas económicamente en un sistema crecientemente sometido a la competencia internacional liberado de constricciones locales.

Frente a este escenario hemos sido testigos de importantes transformaciones en la organización de la ciudad, en la estructura de los sistemas urbanos y en la utilización del territorio como resultado de los cambios que se están produciendo en la organización económica mundial lo cual, asociado con la tendencia a la recomposición del Estado y el gobierno a partir de los cuestionamientos en torno a su papel como agente de desarrollo y conductor de la economía, dibuja un contexto en el que la PL y la PLU más que en el pasado, se ha visto superada.

Desde esta perspectiva, en opinión de los integrantes de la XVI Mesa Directiva del Consejo Regional de Planeación (ILPES,1993) los principales vacíos que caracterizaron a la PL en AL son los siguientes:

1. La PL en AL era eminentemente de intenciones, por lo general divorciada del proceso de adopción de decisiones el que tenía su propio curso y respondía a otros intereses
2. Derivado de su concepción racionalista, la PL adoptó procedimientos extremadamente rígidos que culminaban en la elaboración de un Plan-Libro y en los posteriores intentos de ejecutarlo

3. Fue evidente la dificultad para visualizar escenarios futuros. Se trataba de un estilo de PL a la que le costaba rectificar pese a que siempre se planteó la flexibilidad y la revisión continua como formas de asimilar contingencias. Los éxitos que se lograban con los Planes, eran rápidamente desvirtuadas por la realidad
4. La PL trabajaba con categorías muy gruesas que contenían heterogeneidades muy marcadas lo que dificultaba anticipar trayectorias de variables y cuando se trataba de definir categorías más homogéneas, la disponibilidad de información limitaba seriamente el intento
5. La debilidad del aparato público en términos de eficiencia, coordinación, seguimiento y control de decisiones y resultados no logró revertirse como hubiera sido deseable
6. La casi nula participación del sector privado y de organizaciones sociales significaba serias limitantes para los Planes los que tampoco concitaban los intereses de los diferentes sectores sociales
7. En la PL a la que nos hemos referido las variables eran físicas y estáticas, limitaciones que le restaban eficacia como instrumento de conducción

Desde una perspectiva más reciente el ILPES (2000), no obstante ser una de las instituciones que en su momento promovió, respaldó y dio seguimiento la adopción de la PL en AL, reconoce que durante los noventa es evidente que no han quedado suficientemente claras las modalidades de PL y la institucionalidad pertinente que sean más apropiadas para responder a las exigencias del escenario global.

Por su parte, Osborne y Gaebler (1995) señalan que el tipo de gobierno que se desarrolló durante la industrialización con su burocracia ineficaz y centralizada, con su preocupación por las reglas y las regulaciones y las cadenas jerárquicas de mando ha mostrado agudos signos de agotamiento. Logró hacer grandes cosas en su momento pero se ha mantenido al margen de la dinámica que, a nivel mundial, hoy nos caracteriza en el nuevo milenio en otras palabras, las burocracias jerárquicas y centralizadas que se diseñaron durante la primera mitad del siglo XX no responden a las exigencias de la sociedad y la economía del mundo globalizado. “Son como los grandes transatlánticos en la era de los jets supersónicos: grandes, pesados y con enormes dificultades para los cambios de rumbo importantes...” (1995:39).

Por estos y otros argumentos es preciso reiterar que los instrumentos tradicionales de PL muestran rigidez, tienden a ser excesivamente sectorializados y especializados, prestan mayor importancia al producto que al proceso y apenas involucran al sector privado y a las organizaciones sociales. Su enfoque radica en ser sólo norma, un simple “deber ser” sin la integración de una estrategia de conducción práctica del proceso de cambio situacional.

A lo anterior, hay que agregar que las diferentes instituciones vinculadas con el desarrollo se vieron inmersas también en un proceso de pérdida progresiva de calidad, eficiencia e impacto de sus acciones poniéndose en evidencia su incapacidad para enfrentar, desde el nivel instrumental, la creciente complejidad económica, política y social.

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

De esta visión racionalista cuyo principal producto es el Plan como instrumento base de norma y control dirigido al cambio, conviene mencionar que metodológicamente presentan deficiencias asociadas precisamente con su carácter racional cuya rigidez, como fue comentado en el primer capítulo de esta Investigación, no refleja en toda su magnitud la realidad de la situación u objeto a planificar condicionando el impacto de las acciones emprendidas.

No obstante los argumentos vertidos, y aunque parezca contradictorio, la PL no puede ser descartable como método de anticipación y análisis por lo que la necesidad de planificar no está en discusión.

En estos términos no hay que desconocer que especialidades como la nuestra han intentado, mediante su propio instrumental, diseñar metodologías e instrumentos que le permitan mejorar su capacidad de acción en un sistema cambiante y variable en el espacio y el tiempo de manera que cualquier esfuerzo de renovación tiene como propósito disponer de un instrumento eficaz que contribuya a delimitar, ordenar, coordinar y optimizar diversos grados y formas de regulación e intervención territorial del Estado y la sociedad civil organizada.

Estamos frente a la posibilidad de emprender un efectivo proceso de renovación que en el caso específico de la PLU, busca rediseñar sus medios y procedimientos con el objeto de que pueda constituirse en un medio eficaz de intervención en la ciudad donde el impulso de más y mejores formas administrativas y de gestión del gobierno sin duda se constituyen como los pilares de este esfuerzo.

Para emprender esta importante tarea, es imprescindible considerar que son los éxitos limitados de la PLU los que demandan hoy día la búsqueda del desarrollo y aplicación de nuevas aproximaciones conceptuales.

Al respecto ya se ha comentado que si bien se han alcanzado logros importantes, la PLU se puso en práctica sin un desarrollo teórico – metodológico profundo imprimiendo ese sello en nuestros países evidenciando el divorcio entre una

técnica de PLU aferrada a sus limitaciones teóricas y la variedad y complejidad de la explicación que adquiere el discurso teórico del desarrollo.

El estilo de PL como "...idea maestra de la modernidad..." (Friedmann, 1992:81), cuyo objetivo era crear una sociedad mejor imponiendo sobre la dinámica de las fuerzas sociales una enorme carga racional evidentemente se ha agotado por lo que ahora, se requiere de una nueva concepción de la PL – y de PLU – que sea capaz de funcionar dentro de un desorden y una complejidad crecientes pero sin perder su noción principal de ser el vínculo entre conocimiento y acción.

Se trata de un contexto distinto en el que es preciso actuar también de manera distinta lo cual, en el marco de un efectivo proceso de renovación, significa adoptar nuevos fundamentos conceptuales, nuevos roles políticos y administrativos así como el enriquecimiento de procesos técnicos y humanos.

En su conjunto lo anterior implica la necesidad de asumir, por parte de la autoridad pública, nuevas funciones y capacidades aunque también, y en apego al criterio central que dirige esta Investigación, implica la adopción de esquemas teóricos alternativos para el impulso y mejoramiento de la PLU como complemento de su perspectiva tradicional.

IV. RENOVACIÓN DE LA PLANEACIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO

1. BAJO EL IMPERIO DE LA PL RACIONAL – DESARROLLISTA: UNA SÍNTESIS DE LOS VACÍOS DE LA PL LATINOAMERICANA

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

En consecuencia, la concepción teórica que subyace detrás de esta modalidad de PL difícilmente se pudo adecuar al manejo de los procesos económicos y sociales característicos de los países Latinoamericanos donde múltiples actores deciden y actúan con diversas racionalidades y con estrategias frecuentemente contradictorias entre si.

Desde otra perspectiva, cuando en la Reunión de Punta del Este se legitimó el uso de la PL también se establecieron las condiciones de su adopción encadenándola a una concreta ideología del desarrollo de tal suerte que, desde su *nacimiento* formal en AL, el fundamento teórico para la acción tuvo en el análisis económico su soporte principal por lo que en adelante fue entendida casi exclusivamente como PL Económica o PL del Desarrollo debilitando el impacto y reconocimiento de otras áreas sustantivas como el caso de la PLU, objeto de esta Investigación.

De esta síntesis de argumentos que se desprenden del análisis presentado en el capítulo anterior, se respalda la idea de que el estilo de PL adoptado por los países de AL lo denominamos como Racional – Desarrollista (PL-RD) el que además de haber estado influenciado por un clima cultural seducido por las ideas de desarrollo y modernidad, al mismo tiempo se constituye como una derivación del modelo de la PL-RC impulsado por Andreas Faludi en el contexto de la TPL.

Considerado como la perspectiva clásica de la TPL, en el primer capítulo de este trabajo se comentaba que es la crítica al excesivo carácter racional de este modelo lo que ha favorecido el surgimiento de diversos modelos alternativos en respuesta a la rigidez y abstracción del enfoque racional propuesto por Faludi.

Por otro lado, junto con la crítica que subyace en el carácter racional de la PL desde su perspectiva teórica, tal vez una de las razones principales de los éxitos limitados de la PL en AL ya se señalaba en el capítulo anterior cuando al analizar

el trabajo de de Mattos (1988), se identificaba que la propuesta de cambio social implícita en el modelo de PL impulsado en los países Latinoamericanos careció del respaldo político de los grupos sociales dominantes a lo que hay que agregar la elevada complejidad característica de la realidad Latinoamericana.

En efecto, en este trabajo se considera que los éxitos limitados de la PL se le atribuyen más ésa falta de respaldo y al sistema económico, social y político en su conjunto que a la PL en si misma como vía para el abordaje y solución de problemas en virtud de que es precisamente el Sistema, el que no ha entregado a los organismos de PL bastante poder para enfrentar situaciones.

En este contexto, es posible afirmar que la PL-RD estuvo acompañada por los vaivenes de ésa realidad que hoy continua vigente por lo que el continuo e incontenible aumento de la complejidad en la mayor parte de los Sistemas redujo significativamente su eficacia como instrumento de conducción; los Planes nunca fueron ejecutados como habían sido concebidos y tampoco las instancias encargadas de la PL lograron asumir las funciones asignadas bajo los esquemas de la PL-RD lo que contribuyó a desvirtuar, incluso hasta el día de hoy, el sentido esencial de la PL.

Al mismo tiempo, y para efectos del objetivo que se persigue en esta Investigación, hay que reconocer que durante el largo periodo de práctica de la PL en AL el Estado no ha sido capaz de revertir la problemática urbana que se observa actualmente en las ciudades y en este sentido, Nientied (1998) comenta que un factor importante en la explicación de este hecho es la forma en que los gobiernos urbanos conciben y practican la PLU.

Desde esta perspectiva, Nientied hace especial referencia a que si bien las ciudades han utilizado tradicionalmente Planes Urbanos como instrumentos para guiar el desarrollo urbano este tipo de Planes, según lo reporta la experiencia mundial, han perdido eficacia y eficiencia para coordinar el desarrollo de la ciudad limitándose a regular el uso del suelo mostrando importantes deficiencias en virtud de que se basan en normas optimistas que con frecuencia no son realistas asimismo, desde la perspectiva de este autor, a los Planes se les considera como instrumentos de control y no como instrumentos para estimular, conducir, normar y coordinar el desarrollo urbano desde una perspectiva integral.

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

En otras palabras, la crisis de la PLU es fácilmente demostrable frente a la situación que actualmente presentan las ciudades en AL porque es un hecho que el dinamismo del entorno socioeconómico y físico – espacial ha producido una

serie de cambios relevantes que han puesto en evidencia las limitaciones de los instrumentos tradicionales de PLU las cuales, sin ser exhaustivos, pueden sintetizarse en:

1. Dificultad para controlar las fuerzas externas al proceso de PL y la ciudad
2. Lenta asimilación de las nuevas tecnologías
3. Débil conocimiento de la evolución de los procesos sociales y;
4. Dificultad para integrar eficiente y eficazmente los cuadros técnicos

Así planteado, el panorama de la PL y la PLU en AL muestra que la condición principal de una acción social planificada reposa en los condicionamientos y restricciones histórico – estructurales inherentes al tipo de sociedad a planificar y no tanto a los modelos teóricos empleados por ello, y reconociendo que no existe prescripción universal para hacer a la PL más eficiente, corregir el rumbo de las acciones y delinear una nueva propuesta implica, como condición central, una efectiva adaptación a las condiciones del sistema en que la PL habrá de aplicarse porque es un hecho que el ser humano, por su propia naturaleza racional, continuará guiando sus decisiones sobre la base de Planes y estrategias en función de cierta imagen de futuro deseado.

Esto supone el abandono de las posturas voluntaristas que caracterizaron y desprestigiaron a la PL en el pasado y para ello es necesario, ante todo, descartar definitivamente el supuesto de que es posible abordar prácticas sociales en función de una racionalidad única establecida a priori para dar paso a una racionalidad práctica, estratégica y procesal no obstante, y como fue comentado en el primer capítulo, la racionalidad es inherente a la PL y en esa medida no se trata de anularla o debilitarla como criterio para la acción más bien, se trata de conducirla conforme a la realidad y su dinámica por ello ya se señalaba en el párrafo anterior la importancia que reviste su efectiva adaptación al contexto.

Por otro lado, si consideramos que a la PL se le asignó la gran responsabilidad de resolver en corto tiempo una problemática acumulada que ni el propio Sistema pudo enfrentar durante decenios, es justo reconocer que sus debilidades son atribuibles a factores externos y no a la PL en si misma por ello, en adelante es preciso ubicarla como parte de un Sistema político institucional y no por encima de él.

En este contexto, y con base en los argumentos vertidos en el capítulo anterior, es posible identificar que las deficiencias metodológicas más notorias de la PL en AL son las siguientes:

1. Los Planes expresaban propósitos sin señalar medidas concretas de ejecución en una suerte de procesos independientes por un lado, la formulación del Plan y por el otro, su implementación como algo posterior a él.

2. En relación con la deficiente implementación, la casi nula consideración del corto plazo considerando que es en este lapso, cuando se concreta la conducción y la acción.
3. La rigidez e inamovilidad de los Planes frente a los entornos dinámicos que reclamaban su constante adecuación.
4. Una falta de integración de variables e instituciones vinculadas con el desarrollo en términos de que las diferentes variables proyectadas en los Planes no tomaban consideración del comportamiento de las políticas del Estado y sus instituciones; el Plan aparecía como un instrumento independiente de las líneas de Política en lugar de ser parte de ella.
5. La carencia crónica de información estadística como insumo básico del comportamiento de la realidad.
6. Disociación entre el Plan y los medios políticos.
7. Escasa participación.

Desde esta perspectiva, y junto con los desarrollos recientes de la TPL desarrollados en el primer capítulo, en esta Investigación se abre a la discusión una segunda vertiente de análisis complementario como parte del esfuerzo de renovación de la PL y de la PLU que se inscribe en el campo de estudio de la así llamada GP de la que se desprende, entre otras alternativas de reforma para la gestión de la ciudad, la PEC que en particular será analizada en el capítulo siguiente.

2. UNA ALTERNATIVA DE CONSENSO EN EL SECTOR PÚBLICO

El excesivo racionalismo del estilo de PL dominante en los países de AL se tradujo en un alto grado de control sobre el proceso de toma de decisiones provocando, en el contexto del Plan y de su propio proceso, que en la práctica la definición de objetivos y acciones estuvieran alejadas de la cambiante realidad haciéndolas inoperantes por lo que los esfuerzos emprendidos en esta materia tuvieron un mínimo de eficiencia al menos en el pasado reciente.

En particular, el carácter rígido de la PL mostró signos de agotamiento cuando de manera creciente y progresiva las diferentes instituciones vinculadas con el desarrollo se vieron inmersas en un contexto de competencia sujeto a medios inestables, futuros inciertos y mercados cambiantes provocando la progresiva pérdida de calidad, eficiencia e impacto de sus acciones y en consecuencia, se puso en evidencia la incapacidad pública para enfrentar, desde el nivel instrumental, la creciente complejidad económica, política y social (Sachse, 1998).

Y no obstante que desde finales de la década de los sesenta Peter Drucker ⁴⁸ ofrecía un profético análisis de la *bancarrot*a del gobierno burocrático, en opinión de Cabrero (2000) es a partir de la década de los ochenta cuando el entorno y el marco de actuación de las organizaciones e instituciones públicas dibujan un contexto distinto en el que es preciso actuar también de manera distinta sobre todo, porque se trata de un escenario cambiante en el que las variables que intervienen en la atención de los diferentes programas gubernamentales se han incrementado en virtud de que los actores son cada vez más, más diversos y más dinámicos.

Por ello, y en el marco del necesario ajuste institucional a partir del agotamiento del modelo tradicional de PL, Medina (1996) señala que la renovación de la PL significa adoptar nuevos fundamentos conceptuales, nuevos roles políticos y administrativos así como el enriquecimiento de los procesos técnicos y humanos que la sustentan.

En términos prácticos, en opinión de este autor esta tarea implica la necesidad de asumir, por parte de la autoridad pública, nuevas funciones y capacidades:

1. El Estado requiere de un comportamiento más activo capaz de conducir, optimizar y replantear prioridades, roles y responsabilidades con base en finalidades que tengan como marco un proyecto político consensual y participativo.
2. El rol político implica una gran cercanía a la toma de decisiones para poder influir en los procesos críticos y en el debate político lo cual a su vez obliga a afrontar el reto de mejorar su poder de convocatoria y de negociación.
3. El rol administrativo privilegia aquellos aspectos que conduzcan a una mayor flexibilidad y dinamismo, adaptabilidad, integración a la acción y seguimiento, coordinación y control de decisiones y resultados.
4. Los procesos humanos y técnicos se basan en la integralidad, exigen pensamiento sistémico y el abordaje multisectorial e interdisciplinario. Requieren capacidad de anticipación y elaboración de una visión global que organice con coherencia y analice alternativas y contingencias con precisión y oportunidad.

En este contexto, es posible afirmar que el tipo de gobierno que se desarrolló durante la industrialización con su burocracia ineficaz y centralizada, con su preocupación por las reglas, las regulaciones y las cadenas jerárquicas de mando ha mostrado agudos signos de agotamiento. Logró hacer grandes cosas en su momento pero se mantuvo al margen de la dinámica que a nivel mundial hoy nos caracteriza en el nuevo milenio.

⁴⁸ Citado por Osborne y Gaebler (1995:84).

En otras palabras, las burocracias jerárquicas y centralizadas que se diseñaron durante la primera mitad del siglo XX no responden a las exigencias de la sociedad y la economía del mundo globalizado. “Son como los grandes trasatlánticos en la era de los jets supersónicos: grandes, pesados y con enormes dificultades para los cambios de rumbo importantes...” (Osborne y Gaebler, 1995:39).

Por lo tanto, y ante el divorcio existente entre una técnica limitada y una realidad que la teoría problematiza cada vez con más riqueza, surge la necesidad de hacer una epistemología del método normativo y construir una nueva propuesta. El nuevo estilo de PL deja de ser normativo y se convierte en un proceso dinámico, cambiante, participativo, decisorio y flexible basado en la capacidad y la voluntad de la sociedad para orientar su propio destino.

La PL en el siglo XXI continúa presente en todos los planos del proceso decisorio público y en este sentido, Friedmann (1992) comenta que la PL en el ámbito público debe ser innovadora y dirigida a la solución de problemas a partir del reconocimiento de la diversidad, funcionando en tiempo real, orientada al presente y, como una forma de PL empresarial, habrá de llevar implícita la concertación, la negociación y el compromiso.

En estos términos, la nueva concepción de PL considera ya no sólo el carácter estático de la realidad ahora se ubica justamente en la nueva y cambiante dinámica que esta realidad impone. Este nuevo instrumento de conducción reconoce dicho proceso de cambio y conjuga el procedimiento normativo tradicional y el procedimiento estratégico que, como complemento de la norma, se traduce en una estrategia de conducción del proceso de cambio.

En efecto, considerando los recientes procesos de cambio que se experimentan a nivel mundial ⁴⁹, se observa cada vez con mayor frecuencia una tendencia proclive a la adopción del enfoque estratégico de corte empresarial en la PL por parte de los diferentes gobiernos bajo el supuesto de favorecer una acción pública eficaz abriendo mayores espacios para la participación de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, y sobre la base de considerar la importancia que reviste el escenario social y sus actores así como sus propias dinámicas en la construcción de la realidad, lo señalado hasta este punto permite ratificar el argumento en torno al agotamiento de la concepción racionalista y rígida de la PL para dar paso a una concepción más flexible y pragmática en la que se trata de ir construyendo viabilidad a lo largo del proceso con el propósito de lograr una mejor aproximación

⁴⁹ En el caso particular de los países en desarrollo destacan las políticas de descentralización; el cambio de roles y funciones del Estado y los gobiernos locales; la competitividad y el crecimiento económico; las demandas de los ciudadanos por más y mejores servicios; las presiones por un buen gobierno y; la búsqueda de mayores espacios para la participación.

a los objetivos que se buscan alcanzar por los instrumentos de PL pero ¿cómo enfrentar la tarea de establecer un nuevo sistema de acción?.

El concepto de la PE en el contexto de la administración pública parece responder adecuadamente a estas demandas y ante las limitaciones de los instrumentos tradicionales de PL que han sido comentadas desde diferentes perspectivas, se observa al interior del sector público una tendencia a adoptar nuevas fórmulas de PL las cuales, procedentes del ámbito empresarial, buscan establecer una dirección estratégica a largo plazo y un marco operativo en el corto.

La PE se aleja de los planteamientos de la PL tradicional y se coloca como una herramienta de gestión con carácter flexible que ofrece la posibilidad de cambios, adecuaciones y modificaciones que tienen como marco el reconocimiento de un escenario cambiante con actores diversos e igualmente dinámicos.

Asimismo, conviene señalar que la PE ha sido promovida como herramienta innovativa en el campo de la dirección y administración ya que permite a los gobiernos la mejor identificación y priorización de sus acciones y considerando las condicionantes del caso, podemos afirmar que la adopción del enfoque estratégico permite mejorar la capacidad de acción del Estado y del gobierno en un sistema cambiante en el espacio y el tiempo.

Al respecto, en el trabajo de Sachse (1998) se comenta que efectivamente la PE ha sido empleada cada vez con más frecuencia como alternativa para perfeccionar los modelos de PL que operan en el sector público de hecho, en opinión de este autor las herramientas gerenciales (entre las que destaca la PE) surgen como opción frente a un contexto en el que las instituciones públicas tienen que desempeñarse con mayores niveles de eficiencia.

En el mismo sentido Cabrero (2000) respalda las ventajas que ofrece la PE como medio para transitar de un modelo tradicional de gobierno con tareas rígidas y repetitivas, a un modelo de toma de decisiones en situaciones cambiantes y complejas y la ubica en el campo de estudio de la GP, entendida como método para la toma de decisiones que apoyado en técnicas procedentes de la administración de empresas, busca el fortalecimiento de las acciones del gobierno.

De la misma forma, posturas como la del BID reconocen que en la búsqueda de un nuevo rol para el Estado se han abierto las puertas a nuevas corrientes de reflexión destacando recientemente, las contribuciones de las ciencias de la gestión privada en el ámbito de lo público. En este sentido, desde la perspectiva del BID el aporte se traduce en la utilización de ideas básicas provenientes de las ciencias de la gestión reagrupadas y readaptadas en el ámbito público bajo la denominación del *New Public Management* (Losada, 1999).

Por su parte, Shepherd (1999) reflexiona en torno a la existencia de un nuevo modelo emergente que denomina la *Nueva Gestión Pública* mismo que ha provocado un amplio interés en AL al igual que en otras economías en desarrollo y

en transición. El modelo, en tanto se aplica a la administración pública, puede ser caracterizado con base en cuatro líneas cuyo punto en común, al igual que los modelos señalados anteriormente, es lo que toman “prestado” de los métodos de gestión del sector privado:

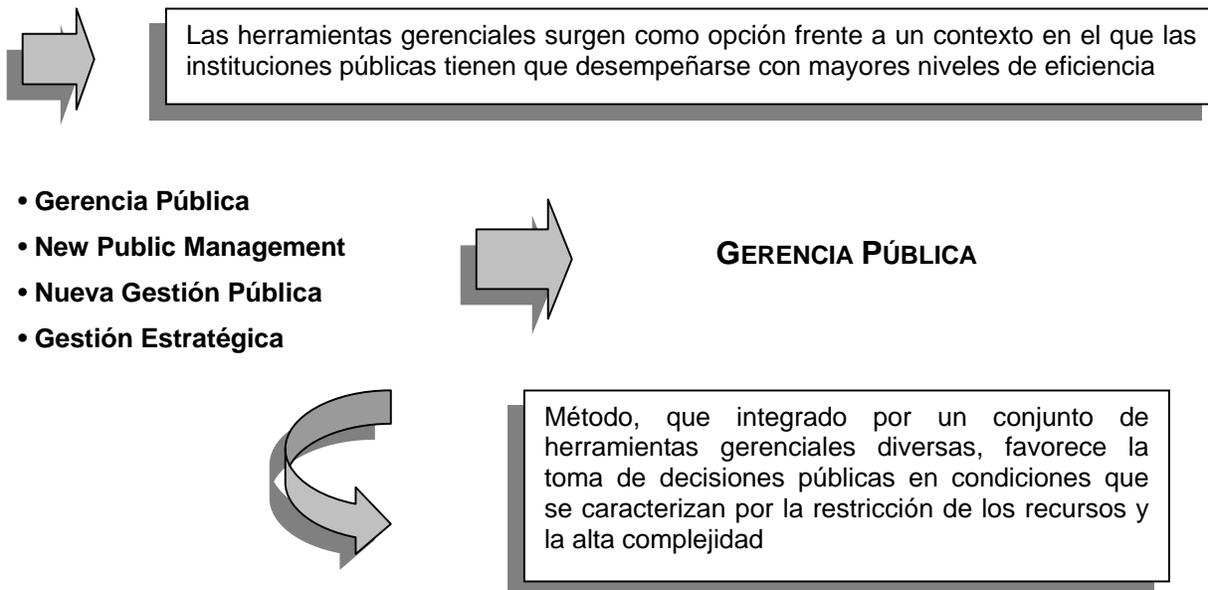
1. *Delegación de la toma de decisiones*: la reducción de la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor discreción en los niveles inferiores de jerarquía, permiten tomar decisiones adecuadas ya que los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros
2. *Orientación hacia el desempeño*: el cambio en la relación de responsabilidad; desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento legal, hacia un énfasis en los productos provee incentivos que conducen a una mayor efectividad
3. *Orientación al cliente*: el informar y escuchar a los *clientes* del sector público le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados
4. *Orientación al mercado*: un mayor aprovechamiento de los mercados, la competencia entre organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño.

Adicionalmente, el ILPES (1993) señala que el concepto de *Gestión Estratégica* parece responder a la necesidad de darle una modalidad más eficiente al accionar del Estado. Este enfoque de gestión pone énfasis en el plano de la calidad de las intervenciones del gobierno y no tanto en su magnitud y además, sugiere una acción participativa del Estado bajo un moderno enfoque estratégico orientado a establecer nuevas modalidades de organización y de dirección que por si mismas implican un amplio sentido de participación facilitando la comunicación, el consenso y el compromiso de acción del los diferentes actores.

Desde esta perspectiva, y como parte de la evolución que se está operando en la concepción de una PL renovada, tanto la GP propuesta por Cabrero, como el *New Public Management* del BID, la *Nueva Gestión Pública* de Shepherd o la *Gestión Estratégica* del ILPES tienen como primer componente la gestión y ello privilegia la acción coordinando adecuadamente el funcionamiento de las partes dentro del conjunto y evaluando por anticipado las actitudes de los diferentes agentes económicos, políticos y sociales frente a las decisiones del gobierno.

Al mismo tiempo, y considerando que el enfoque prospectivo es un rasgo esencial, son conceptos que implican una acción estratégica en el futuro en la medida que se proponen el logro de objetivos coherentes de largo, mediano y corto plazos y tratan de cumplirlos con los menores costos posibles.

ESQUEMA 11. TENDENCIAS DE LA PL EN EL SECTOR PÚBLICO



Fuente: elaboración propia

3. LA GERENCIA PÚBLICA: MARCO INSTRUMENTAL Y OPERATIVO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Como ha sido señalado, el interés por las ciencias de la gestión es motivado por las dificultades que encuentra la administración pública para adaptarse a la escala y complejidad de los problemas planteados por la sociedad actual. Las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales ponen de manifiesto las limitaciones de las perspectivas tradicionales que han proporcionado a la administración sus modelos de conducta y operación durante las últimas décadas.

No obstante las ventajas que hoy se ofrecen desde el ámbito privado Echebarria y Mendoza (1999) señalan que, en sus inicios, la introducción del *management* a la administración pública no dio los resultados esperados ya que al menos a finales de los años setenta, el escepticismo fue la reacción predominante ante un lenguaje que se consideraba extraño y hostil a la tradición administrativa por lo que el traslado de las técnicas de gestión tuvo una vigencia precaria y poco duradera en los casos donde llegó a materializarse en consecuencia, los conceptos del *management* en la práctica administrativa seguían siendo más bien testimoniales y limitados quedando ensombrecidos por el predominio de las disciplinas tradicionales.

Sin embargo, y en un contexto más reciente, la GP⁵⁰ apuesta por la integración de un pensamiento que pondere las diversas racionalidades y restricciones en la toma de decisiones. Se trata de un método de dirección inductor de rumbos y orientaciones claras que trata de construir redes de decisión suficientemente descentralizadas para focalizar problemas y soluciones pero a la vez, suficientemente integradas para mantener un proyecto común que fortalezca y no debilite al gobierno y además, promete aliviar la presión económica sobre recursos escasos y atender las demandas insatisfechas de la sociedad (Echebarria y Mendoza 1999 y Cabrero, 2000).

En consecuencia, sí se trata de aplicar las técnicas de gestión empresarial al ámbito de la gestión pública, conviene tener presentes las premisas que subyacen en las técnicas de gestión empresarial las cuales, en opinión de Echebarria y Mendoza (1999), pueden resumirse de la siguiente forma:

1. *Primacía de la lógica de adaptación al entorno*: dado que la empresa difícilmente podrá modificar con su actuación individual el entorno en que opera, las técnicas empresariales se orientan a favorecer la capacidad de adaptación de la organización a condiciones actuales y futuras.
2. *Un modelo de decisión racional*: la gran mayoría de las técnicas de gestión empresarial presuponen la existencia de un responsable para la toma de decisiones capaz de ordenar sus preferencias, formular objetivos no contradictorios, valorar las distintas alternativas y evaluar la actuación presente de la organización con base en tales objetivos.
3. *Sesgo marcado hacia la cuantificación*: el mercado ofrece retroalimentación permanente sobre el desempeño de la empresa y abundante información tanto sobre la competencia como sobre la disponibilidad y costo de los distintos recursos empleados en consecuencia, al operar en un contexto rico en información, la mayoría de las técnicas empresariales otorgan primacía al cálculo y a la cuantificación.
4. *Marcado carácter intraorganizativo*: la definición convencional de *management* como “la obtención de resultados a través de las personas” se constituye como la manifestación más clara del carácter intraorganizativo de los procesos de gestión empresarial; se trata de un proceso en el que todos los actores involucrados participan y son responsables de la obtención de resultados.

Con base en lo anterior es posible identificar que tanto la adaptación al entorno, como el liderazgo, la organización, el manejo detallado de la información y la participación y responsabilidad del conjunto de la organización son componentes centrales de las técnicas de gestión y se parte del supuesto de que a partir de

⁵⁰ Aún cuando los cuatro conceptos señalados en el apartado anterior hacen referencia al mismo proceso cuando se trata de contribuciones de las ciencias de la gestión a la reforma del Estado, con el fin de homologar el lenguaje en adelante se utilizará el término Gerencia Pública (GP).

ellos, la empresa u organización alcanza altos niveles de eficiencia cuando de resultados de trata no obstante, por su importancia para la organización y por su impacto en la definición y logro de objetivos, de acuerdo con lo señalado por los autores citados destaca la PE como la técnica principal cuyos contenidos, congruentes con las premisas en que se basa la gestión empresarial, se centran en el análisis y prospección del entorno actual y futuro de la organización, en el diagnóstico de sus capacidades organizativas, en el establecimiento de objetivos y en la determinación de las estrategias y planes de acción para conseguirlos.

3.1. DIFERENCIAS ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

No obstante que la GP – y la PE – aporta diversos beneficios a la gestión y acción del sector público, es posible identificar múltiples posiciones respecto a las posibilidades de su utilización en tanto se trata de técnicas y herramientas concebidas y empleadas en un ámbito en ocasiones contrapuesto al público por ello, frente a esta aparente contradicción, es preciso reconocer que aunque efectivamente existen diferencias, ello no le resta eficacia a las contribuciones que las ciencias de la gestión hacen al proceso de reforma del Estado.

Sin embargo, no puede negarse la existencia de condicionantes específicas en el seno de la administración pública y aunque si bien éstas no la convierten en un ámbito totalmente diferenciado, sí matizan el desarrollo de las técnicas de gestión.

Al respecto, Echebarria y Mendoza (1999) destacan cuatro aspectos que por su carácter estructural confieren una marcada particularidad al contexto en que tienen lugar los procesos de gestión pública por lo que resulta necesario considerarlos al momento de implementar cualquiera de los modelos de gestión emergentes como el caso de la PE:

1. *La sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos:* a diferencia de la lógica del mercado, el proceso político actúa en una doble vertiente en el marco de la asignación de recursos por un lado, determina el total de los recursos asignados al Estado para la realización de sus fines y por el otro, asigna recursos a través de las decisiones sobre la porción del presupuesto disponible para suministrar los distintos bienes y servicios públicos.

Asimismo mientras el proceso político se preocupa por los aspectos redistributivos y de equidad, el mercado excluye la demanda no solvente y fija precios como práctica común aunque el pluralismo y la fragmentación del primero, le restan eficacia cuando de asignación de recursos se trata

2. *el hecho de que las administraciones públicas tienen el carácter de poderes públicos:* el Estado tiene un marcado carácter instrumental apareciendo como el conjunto de instituciones y organizaciones de las que se dota la propia

sociedad para cumplir sus objetivos y para ello, la sociedad otorga al Estado las potestad de ejercer un poder coercitivo sobre sus miembros cuando se trata de conseguir dichos fines aunque múltiples obstáculos (como los jurídicos y los políticos) no se lo permitan

3. *la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor por parte del sector público*: a diferencia del proceso productivo que transforma materiales para crear productos a los que se les asigna un precio, el valor creado por los programas públicos radica en el beneficio obtenido por la población (cliente) mediante múltiples acciones sectoriales; el valor final del servicio (producto) otorgado, está en función del eslabonamiento en la toma de decisiones y de la disponibilidad de los recursos lo cual, es sumamente aleatorio y variable.
4. *la dificultad de medir el valor creado*: derivado del punto anterior es importante resaltar que los bienes públicos no pasan por el mercado por lo que carecen de precio dificultando la cuantificación tanto de los beneficios creados como de los costos. Además de la dificultad para medir el impacto de determinada acción, existen obstáculos para su seguimiento y adecuación frente a situaciones no previstas además de que en realidad, tales mediciones obedecen a una cadena de hechos causales que indican el logro, en alguna medida, de determinado beneficio (o costo) no obstante que el logro alcanzado y su costo no sea totalmente real.

En el mismo sentido Sachse (1998) señala que, en efecto, una de las razones de haber mostrado poco interés por las ciencias de la gestión es el número aparente de diferencias entre empresas públicas y privadas identificándose en su trabajo las siguientes:

1. A diferencia del sector privado, en el público el proceso de toma de decisiones se caracteriza por ser poco específico y por tener un trasfondo político porque al estar permeado por órdenes, decisiones y necesidades de terceros (grupos sociales y de poder) además de las propias políticas del Estado, la toma de decisiones en el sector público da cuenta de un número de objetivos mucho más amplio y se expresa en la mayoría de los casos en términos de bienestar social o interés público por lo que el propósito tanto de algún objetivo aislado o de las instituciones en su conjunto, suele ser muy vago y pocas veces cubierto en su totalidad
2. Otra diferencia entre ambos sectores radica en el horizonte de tiempo porque aún cuando determinada acción o decisión es considerada dentro de un corto plazo, los retrasos al incluirla en la agenda política debidamente aprobada explica los largos lapsos de tiempo necesarios para ejecutarlas lo que provoca pérdida de oportunidad e impacto, aunque finalmente se realice

Y así como se mencionan diferencias, el mismo autor sostiene que existe una gran variedad de semejanzas operativas, organizacionales y estructurales entre ambos sectores por ejemplo, las restricciones impuestas a las organizaciones públicas

tienden a ser más parecidas a las de la iniciativa privada y entre ellas figuran las limitaciones presupuestales, sistemas de control, análisis de costo beneficio, sindicalismo creciente, costo de mano de obra, limitaciones de materia prima, cambiantes expectativas de los consumidores y un marco macroeconómico menos favorable. En consecuencia, sí se desenvuelven en contextos cada vez más parecidos, las posibilidades de actuar bajo condiciones operativas y de dirección similares se abren en la misma medida evidentemente, con las debidas reservas y condiciones para cada caso.

Por su parte, y partiendo del supuesto de que las herramientas de gestión han sido incorporadas al ámbito público, Kaufman y Jacobs (1987) definen como las principales diferencias entre la PE incorporada al ámbito público y la PL pública convencional las siguientes:

1. Está orientada hacia la acción, los resultados y la implementación por lo que es más relevante para la toma de decisiones.
2. Es promotora de la más amplia y diversa participación en el proceso de planeación.
3. Es más enfática en el entendimiento de la comunidad y su contexto externo, determinando las oportunidades y amenazas a través del análisis del medio, lo cual permite mirar más allá en espacio y tiempo. Paralelamente, el análisis del medio ofrece la posibilidad de evaluar las fortalezas y debilidades de la organización.
4. Considera el comportamiento competitivo de la comunidad, en tanto que identifica los nichos competitivos y busca provecho de ellos.

No obstante la existencia de diferencias como las señaladas, para evaluar las ventajas y posibilidades reales de la PE al interior del sector público es necesario, además de identificarla como una técnica promovida en el marco de la GP, conocer sus orígenes y características específicas para después, a partir de un panorama más amplio, realizar un ejercicio de evaluación y factibilidad más completo.

4. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

4.1. REFERENCIA MILITAR

La PE y su práctica en el sector empresarial tuvo de origen una marcada dependencia intelectual proveniente del ámbito militar donde el término *estrategia*, que se remonta a los orígenes de la historia en el contexto militar, puede definirse como "... el arte de conducir un ejército hasta la presencia del enemigo y dirigir las

operaciones para lograr el objetivo deseado” (Fernández, 1997:18) destacando las guerras mundiales del siglo XX en las que además, no sólo se le relaciona con cuestiones estrictamente militares sino que también, es utilizada de manera paralela en tareas de tipo político y económico dirigidas a la economía de guerra y a la reconstrucción de posguerra.

A partir de esta breve referencia de su origen militar, es posible concebir a la *estrategia* como el medio para superar el antagonismo y los obstáculos impuestos por un medio adverso frente al que es preciso jerarquizar y clasificar acciones para después, seleccionar los procedimientos más adecuados, factibles y eficaces que permitan reducir tales diferencias (Fernández, 1997).

En estos términos, se considera tan claro el nexo entre la estrategia militar y la empresarial que lo expresado por Galdón (1983)⁵¹ a manera de principios, sirve de base para anticipar las características de ésta última y que serán expuestas más adelante:

- Principio de Objetivo; en tanto es necesario definir los fines de un acto determinado
- Economía de fuerzas; referido al uso óptimo de recursos
- Concentración de esfuerzos; en tanto orientar acciones hacia objetivos de mayor significación en el marco de los fines que se persiguen
- Principio de ofensiva; referido a la determinación con la que se persigue el objetivo
- Principio de seguridad; medidas implementadas para resguardar la ofensiva en los términos señalados en el punto anterior
- Principio de acción unificada; referido a la actuación armónica en el conjunto de acciones por las que se prevé alcanzar el objetivo
- Principio de flexibilidad; referido al reconocimiento del cambio y la necesidad de alternativas de acción
- Principio de maniobra; rasgo que permite el cambio imprevisto frente a situaciones imprevistas y
- Principio de sencillez; referido a la claridad y precisión de órdenes y acciones

Sin ser exhaustiva, esta declaración de principios en mayor o menor medida ha permeado múltiples experiencias en el ámbito empresarial a la luz de la

⁵¹ Citado por Fernández, José Miguel. (1997).

competencia y la dominación del mercado a partir de la segunda mitad del siglo pasado y reconociendo de antemano la compleja dinámica del entorno en el que la empresa se desenvuelve, la incesante búsqueda de estrategias que permitan el mejor control del mercado y la cada vez mayor influencia en los consumidores, ha provocado que la adopción en la empresa de experiencias de corte militar progresivamente se perfeccione de ahí que la PE empresarial se constituya, en mayor o menor medida como el medio que permite, o al menos favorece, el logro de objetivos determinados.

4.2. REFERENCIA EMPRESARIAL

No obstante que en materia de PL se ha ido desarrollando una metodología cuya sofisticación ha crecido en complejidad, esta disciplina sigue siendo un ejercicio de sentido común mediante el cual se pretende entender, en primer término, los aspectos cruciales de una realidad presente para después proyectarla mediante el diseño de escenarios de los cuales se busca obtener el mayor provecho.

En este sentido, el carácter estratégico de la PL radica en que no sólo se trata de prever un camino sobre el que habremos de transitar sino que se busca anticipar su rumbo y si es posible, cambiar su dirección (Acle, 1990).

Tal como la conocemos ahora, la PE se ha ido perfeccionando desde su introducción por primera vez en algunas empresas comerciales a mediados de la década de los cincuenta siendo a partir del inicio de la década de los setenta, con la aparición de los principales manuales destinados a orientar a los dirigentes de empresa acerca de este tipo de PL, que se desarrolla ampliamente y que un gran número de empresas la incorporan al interior de sus procesos (de Forn y Pascual, 1995).

Para el mismo periodo, Cabrero (2000) señala que diversos estudiosos de la administración en las corporaciones privadas sugirieron la idea de la PE en el marco de un escenario de decisiones caracterizado por:

- Un medio ambiente cambiante e incierto además de información imperfecta sobre una gran diversidad de variables;
- La necesidad de revisar continuamente no sólo el desempeño de los sistemas de gestión sino incluso los objetivos finales de la organización y;
- La necesidad de esquemas flexibles para realizar los ajustes y cambios oportunos ante nuevos escenarios.

En particular, para Ackoff (2000) la PE consiste en seleccionar medios, metas y objetivos enmarcados en horizontes de largo plazo considerando no sólo las

relaciones internas sino también las relaciones entre la organización como un todo y su medio ambiente con el que interactúa.

A este respecto es conveniente señalar que este autor ubica a la PE en el contexto de la así denominada PL *Interactiva* en tanto se constituye como la orientación que proporciona la mejor oportunidad para enfrentar eficientemente el cambio acelerado, la creciente complejidad organizacional y la turbulencia del medio ambiente además, es la única orientación que da énfasis explícito al desarrollo individual, organizacional y social, así como también al mejoramiento de la calidad de vida.

Por otro lado, Fernández (1997:25) la define como el "... modo sistemático de gestionar el cambio en la empresa con el propósito de competir ventajosamente en el mercado, adaptarse al entorno, redefinir los productos y maximizar los beneficios..." y entre otras características significativas distingue la asignación de recursos disponibles en acciones clave; la identificación de fortalezas y debilidades internas así como amenazas y oportunidades externas; fomenta la participación y revaloriza el papel del proceso de planeación en conjunto frente al Plan en términos de producto.

Por su parte Goodstein (1998:5), tomando como base que la PL se refiere al proceso de decidir antes de actuar, define a la PE como "... el proceso por el cual los miembros guía de una organización prevén su futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo ..." y señala que para comprender con amplitud este concepto, se deben tomar en consideración seis factores:

1. La estrategia es un patrón de decisiones coherente, unificado e integrador y en esa medida, su desarrollo es consciente, explícito y proactivo
2. La estrategia se constituye como el medio para establecer el propósito de una organización en términos de sus objetivos a largo plazo, sus planes de acción y la asignación de recursos
3. La estrategia es una definición del dominio competitivo de la compañía
4. La estrategia representa una respuesta a las fortalezas y debilidades internas y a las oportunidades y amenazas externas con el fin de desarrollar una ventaja competitiva
5. La estrategia se convierte en un sistema lógico para diferenciar las tareas ejecutivas y administrativas de tal manera que la estructura se ajuste a la función y;
6. La estrategia constituye una forma de definir la contribución económica y no económica que la organización hará a sus grupos de interés, su razón de ser.

A su vez, Serna (2000) la define como el proceso mediante el cual una organización define su visión de largo plazo así como las estrategias para alcanzarla a partir del análisis de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Supone la participación activa de los actores organizacionales, la obtención permanente de información sobre sus factores clave de éxito, su revisión, monitoreo y ajustes periódicos para que se convierta en un estilo de gestión que haga de la organización un ente proactivo y anticipatorio.

De la misma forma, Steiner (1991) define a la PE desde distintos ángulos cada uno de los cuales es necesario para entenderla: primero, al relacionarla con el futuro de las decisiones actuales, este autor comenta que la esencia de la PE consiste en la identificación sistemática de oportunidades y riesgos que pudieran surgir en el futuro favoreciendo una mejor y eficaz toma de decisiones.

Segundo, la PE es un proceso que inicia con el establecimiento de las metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr estas metas y sobre la base de un Plan, imprime altos niveles de confianza en la ejecución de las estrategias lo que significa una mayor y mejor aproximación a los fines buscados. Es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida con base en una realidad entendida y cambiante por lo que también, es un proceso constante y flexible de toma de decisiones para poder aprovechar el conocimiento acerca del entorno en el que la empresa u organización se desarrolla.

Tercero, la PE es una actitud, una filosofía, una forma de pensar; quienes estén involucrados con el proceso deben creer en ella para obtener buenos y mejores resultados y cuarto, en cuanto a su estructura, la PE es el esfuerzo sistemático de una organización para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicos, sobre la base de planes o instrumentos de conducción, siendo estos básicamente: planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos.

Por su parte, y en coincidencia con Steiner, de Forn y Pascual (1995) mencionan que la PE está centrada en el análisis del entorno y espera el surgimiento de cambios y la aparición de nuevas tendencias con el objetivo de reducir incertidumbres y adecuar constante y positivamente las acciones internas a las tendencias externas a fin de aprovechar oportunidades y reducir riesgos.

A lo anterior, y de manera más esquemática, Bierman (1984) agrega que son cinco los elementos de la PE:

1. La identificación de problemas y oportunidades, lo que se constituye en uno de los principales productos de la planeación estratégica.
2. La fijación de metas, aspecto relacionado directamente con la identificación de las oportunidades.

3. Diseño de distintos procedimientos para encontrar las posibles soluciones o caminos que habrán de seguirse para encontrar una solución.
4. Selección de la mejor solución, sobre la base de los objetivos de la empresa y de las distintas soluciones existentes.
5. Procedimientos de control para comprobar que los resultados se alcanzaron a través de la mejor solución.

Desde el punto de vista metodológico la PE considera, en opinión de Fernández (1997), los pasos siguientes:

- *Análisis Externo*: elementos exógenos que por su dinámica y comportamiento, sugieren riesgos y oportunidades;
- *Análisis Interno*: elementos que permiten una comprensión detallada de la situación interna en términos de identificar puntos fuertes y débiles, problemas y restricciones;
- *Misión*: con base en los análisis señalados en los puntos anteriores, la Misión se constituye como el primer eslabón para el desarrollo de la Estrategia ya que sugiere una aproximación a la situación deseable en el futuro;
- *Estrategia alternativa*: por su carácter flexible, se definen diferentes caminos y alternativas para alcanzar el objetivo deseado cuya esencia se plasma previamente en la Misión;
- *Selección de alternativas*: con el proceso en marcha, y también por su carácter flexible, la consideración de alternativas otorga factibilidad y en distinta medida garantiza el logro de objetivos;
- *Implantación*: fase en la que las estrategias se integran en el marco de un plan operativo basado en objetivos específicos de corto plazo, aunque enmarcados en objetivos estratégicos de largo plazo; y
- *Revisión*: como elemento clave del proceso de PE, este último paso sugiere la revisión y en su caso cambio de la estrategia de acuerdo con el comportamiento del contexto tanto externo como interno.

Asimismo, en opinión de Rosenberg y Schewe (1991) los ingredientes principales del modelo de PE incluyen:

- Exploración ambiental
- Misión corporativa
- Objetivos

- Análisis de oportunidad
- Unidades de negocios estratégicos
- Marco de la cartera
- Implicaciones estratégicas

Por otro lado, y sin limitarse a ser un estudio predictivo, la PE determina los objetivos clave en el largo plazo sobre la base de identificar aquellos aspectos centrales que deberían representar el cambio esperado en la empresa u organización no obstante, destaca su papel para orientar la toma de decisiones estableciendo marcos operativos comunes que sirvan, por un lado, para alcanzar los objetivos previstos en el largo plazo y por el otro, para orientar la acción conjunta de los distintos actores públicos y privados en virtud de que el enfoque estratégico integra intereses y busca el consenso y mediante la identificación de actores, define y canaliza su intervención en el proceso de PL (Bryson, 1988).

En el mismo sentido, favorece el establecimiento de las bases de cooperación pública y privada en acciones concertadas estableciendo tanto una dirección sólida, duradera y flexible en el largo plazo, como un marco operativo en lo inmediato de hecho, la estabilidad deseada en los objetivos de largo plazo no impide el cambio continuo de conducción y readaptación de los programas de acción que, derivados de los grandes objetivos, tienen un carácter de orientación a corto plazo (de Forn y Pascual, 1995).

Por lo tanto, la PE difiere de la idea de la PL tradicional en la que se suponía que los objetivos finales eran rígidos, que el contexto y sus variables eran constantes y estables que en su caso, la evaluación del Plan se realizaba en periodos largos y que el producto final y único era el documento así llamado Plan, con toda su rigidez característica.

En este sentido, lo que diferencia a la PE de otros tipos de PL en términos de analizar el futuro y hacer recomendaciones es que se trata de un proceso orientado a la acción y en esa medida, el análisis se realiza en estrecha relación con la realidad existente y con las capacidades reales de intervención en determinado aspecto aunque también considera lo referente a las posibilidades de realización según los recursos necesarios, la capacidad financiera y la voluntad de los agentes involucrados en términos de su participación.

En estos términos, la PE se traduce en un Plan de acción en el que la acción concreta gana perspectiva tanto en amplitud como en horizonte temporal: amplitud porque el proyecto de un área determinada se enmarca en la estrategia global de la organización y horizonte temporal, porque se introduce la conciencia de que las acciones que se toman hoy condicionan el futuro (de Forn y Pascual, 1995).

Desde esta perspectiva la PE se interesa principalmente por la formulación de una estrategia que permita alcanzar los objetivos y en este sentido, conviene anotar algunas dimensiones críticas que en opinión de Hax y Majluf (1994), contribuyen a una definición unificada del concepto de estrategia indicando que:

- La Estrategia es un patrón de decisiones coherente, unificador e integrativo
- Determina y revela el propósito organizacional en términos de objetivos a largo plazo, programas de acción y prioridades en la asignación de recursos
- Selecciona los ámbitos de acción de la organización o aquellos en los que va a desarrollarse
- Intenta lograr una ventaja sostenible a largo plazo en cada uno de sus ámbitos de acción, respondiendo adecuadamente ante las amenazas y oportunidades en el medio ambiente de la organización, y ante sus fortalezas y debilidades
- Abarca todos los niveles jerárquicos de la organización.

En este contexto, podemos entender a la PE como un esfuerzo disciplinado para producir decisiones y acciones fundamentales que dan forma y guían lo que una organización es, lo que hace y por qué lo hace. Asimismo, es un instrumento que según la evolución previsible del entorno y del análisis interno de la organización, explora alternativas y pone énfasis en las implicaciones futuras de las decisiones presentes; establece objetivos estratégicos a largo plazo con una metodología rigurosa y participativa; facilita la comunicación; permite atenuar intereses divergentes y; está destinada a lograr el compromiso de acción de los diferentes niveles de la estructura.

De la misma forma, la PE es entendida como el modo sistemático de gestionar el cambio con el propósito de competir ventajosamente, adaptarse al entorno, redefinir los productos y maximizar los beneficios además de que, entre otras características significativas, distingue la asignación de recursos disponibles en acciones clave, identifica fortalezas y debilidades internas así como amenazas y oportunidades externas fomentando la participación al interior del proceso de PL.

5. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN EL SECTOR PÚBLICO

Sobre la base de lo señalado hasta este punto es importante reiterar que desde distintos puntos de vista, las tendencias actuales de la PL en AL indican la adopción de nuevas técnicas, procedimientos y metodologías que tienen por objeto superar las debilidades que la caracterizaron en el pasado y en este contexto, se identifica a la PE como la alternativa que ha generado mayor consenso en términos de renovación de la PL tradicional.

En este sentido es importante reiterar que el contexto en el que surge como opción la GP y en particular la PE, se encuentra caracterizado en opinión de Cabrero (2000) por lo siguiente:

- Los procesos de modernización económica que han ejercido una constante presión sobre los niveles de eficiencia del gobierno
- La dificultad por seguir conceptualizando la acción gubernamental como resultado de un todo coherente y;
- La creciente necesidad de incorporar agentes no gubernamentales en las decisiones públicas con el objeto de elevar los niveles de credibilidad y confianza.

Y es en el marco de lo señalado que en paralelo el mismo autor identifica el surgimiento de tres crisis que también respaldan la necesidad de incorporar, al interior del sector público, los aportes del sector privado:

1. La crisis de eficiencia de las agencias gubernamentales que pone en duda la sobrevivencia de las mismas
2. La crisis de eficacia en las acciones gubernamentales que debido a su dispersión, no focalizan sus impactos y;
3. La crisis de legitimidad debido a la falta de credibilidad y confianza en el gobierno

No obstante lo anterior, el sector público ha mostrado una especie de resistencia frente a las crisis identificadas por Cabrero en virtud de que frente a la crisis de eficiencia el gobierno ha optado por la privatización bajo la idea de que lo privado es más eficiente que lo público; frente a la crisis de eficacia se observa una tendencia a la supresión de organismos y programas gubernamentales y ante la crisis de legitimidad, lo más común ha sido ceder espacios a grupos de interés bajo el supuesto de que lo que importa es la integración de grupos más no la orientación de los programas en consecuencia, la adopción de soluciones simplistas y parciales nos ha llevado del “achicamiento” estatal al “ahuecamiento” y de la racionalización al “evitamiento “ de situaciones (Cabrero, 2000).

De cualquier forma, y a manera de respuesta frente a lo que este autor define como *crisis* en el contexto que ha servido de referencia, el enfoque estratégico de corte empresarial favorece el tránsito hacia la eficiencia como prerrequisito de sobrevivencia, hacia la eficacia como método de visualización de los logros e impactos que se busca generar y hacia la legitimidad, como marco de referencia de las acciones del gobierno.

No obstante, Cabrero reconoce que en la medida en que cada una de estas tres orientaciones no tienen la misma dirección y racionalidad, el reto consiste en la

búsqueda del equilibrio entre ellas siendo la congruencia y la consistencia de las acciones, las dos características principales del proceso de toma de decisiones.

En este sentido, y apoyados especialmente en Sachse (1998), Boeninger (1995), Losada (1999), Shepherd (1999) y Cabrero (2000), ya se ha hecho mención de que las herramientas gerenciales surgen como opción frente a un contexto en el que las instituciones públicas tienen que desempeñarse con mayores niveles de eficiencia y en el marco de la utilización cada vez más frecuente de este tipo de herramientas, según lo señalado en los apartados anteriores son los conceptos provenientes de la PE de corte empresarial los que podrían ayudar a los gobiernos y agencias públicas a ser más efectivos en el marco de los recientes cambios que se experimentan en todos los órdenes.

De esta forma, y en una suerte de *combinación* entre el aporte empresarial y los rasgos metodológicos, técnicos y operativos del sector público, la tarea consiste en establecer una relación de complementariedad entre ambos enfoques; no se pretende sustituir uno con el otro ya que finalmente cada uno atiende espacios y tareas específicas de su campo de acción donde la parte de actores y responsabilidades, es tal vez la distinción principal.

Desde esta perspectiva, el adoptar planteamientos provenientes de la PE en tareas de naturaleza pública se constituye en una alternativa que permite enfrentar, con mayor decisión y mejores resultados, los retos que impone el nuevo escenario. Su contribución radica en identificar y construir fortalezas, así como en tomar ventaja de las oportunidades, a la vez que se superan o minimizan las debilidades o amenazas.

Asimismo, es preciso considerar que la PE es tan sólo una serie de conceptos, técnicas y herramientas; quienes toman las decisiones y los responsables de llevar adelante el proceso necesitan ser cuidadosos de la manera en cómo emplean el enfoque estratégico, ya que no todos sus planteamientos son igualmente útiles, además de que existe una serie de condiciones que regulan el uso exitoso de cada uno de ellos, condiciones definidas principalmente por la realidad a planificar.

Desde una perspectiva más práctica, Cabrero (2000) señala que la PE es de gran utilidad al interior del gobierno municipal en función de su carácter flexible en tanto permite la modificación, en su caso, de los objetivos iniciales de gobierno adaptándose a situaciones no previstas aunque también, permite redireccionar las acciones en un contexto de oportunidades que de igual manera no fueron previstas. Se trata de ofrecer flexibilidad para adaptarse a situaciones diversas pero sin perder los puntos de referencia esenciales que el gobierno en cuestión se ha planteado.

A lo anterior habría que agregar que, a diferencia de la PL tradicional, la estratégica toma consideración de eventuales errores en el momento de la implementación pero desde el momento de la formulación y diseño del instrumento

por lo que ése carácter flexible se traduce en un sistema permanente de acción y evaluación que, siendo operativa en el corto plazo, se rige por lineamientos estratégicos de largo plazo los cuales obedecen finalmente al proyecto de gobierno.

En consecuencia la dinámica propia de un sistema de PE requiere, en opinión de Cabrero (2000), de la incorporación de un sistema de control de gestión que permita la detección de situaciones frente a las que es preciso redireccionar tanto a nivel del diseño o rediseño de metas y objetivos como al momento de la implementación de programas, proyectos y acciones de ahí que un sistema de control con estas características debe contener, en opinión de este autor, lo siguiente:

- Un subsistema de control presupuestal que observe la adecuada y oportuna asignación de recursos;
- Un subsistema de control programático que observe el avance de los programas de acuerdo con las líneas de acción previstas;
- Un subsistema de control del desempeño gubernamental que evalúe los logros generales de la acción de las diferentes áreas del gobierno y;
- Un subsistema de evaluación de impacto de programas y políticas municipales que evalúe, al menos, los efectos iniciales del proyecto de gobierno en marcha.

Desde el punto de vista metodológico, es importante considerar que los principales rasgos de la PE en el sector público en opinión de Kaufman y Jacobs (1987) han sido tomados del modelo de Harvard, cuyo principal planteamiento radica en el análisis de la sociedad a partir de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas como fundamento para trazar las estrategias de acción, a fin de llevar a cabo metas y objetivos en áreas clave de manera que, es el análisis FODA (detección de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), el elemento más característico de la PE al interior del sector público, aunque no el único.

En este sentido, el Análisis FODA proporciona una base de información acerca de las expectativas de elementos externos, las expectativas internas, el desempeño pasado, la situación actual, el pronóstico y la identificación de oportunidades, peligros, potencialidades y debilidades. Su alcance es amplio y puede cubrir cualquier factor importante del medio ambiente interno y/o externo asimismo, no debe ser completado solamente sobre una base formal y estadística ya que una parte muy importante del mismo es la que se hace mediante la observación personal y continua del medio ambiente (Steiner, 1991).

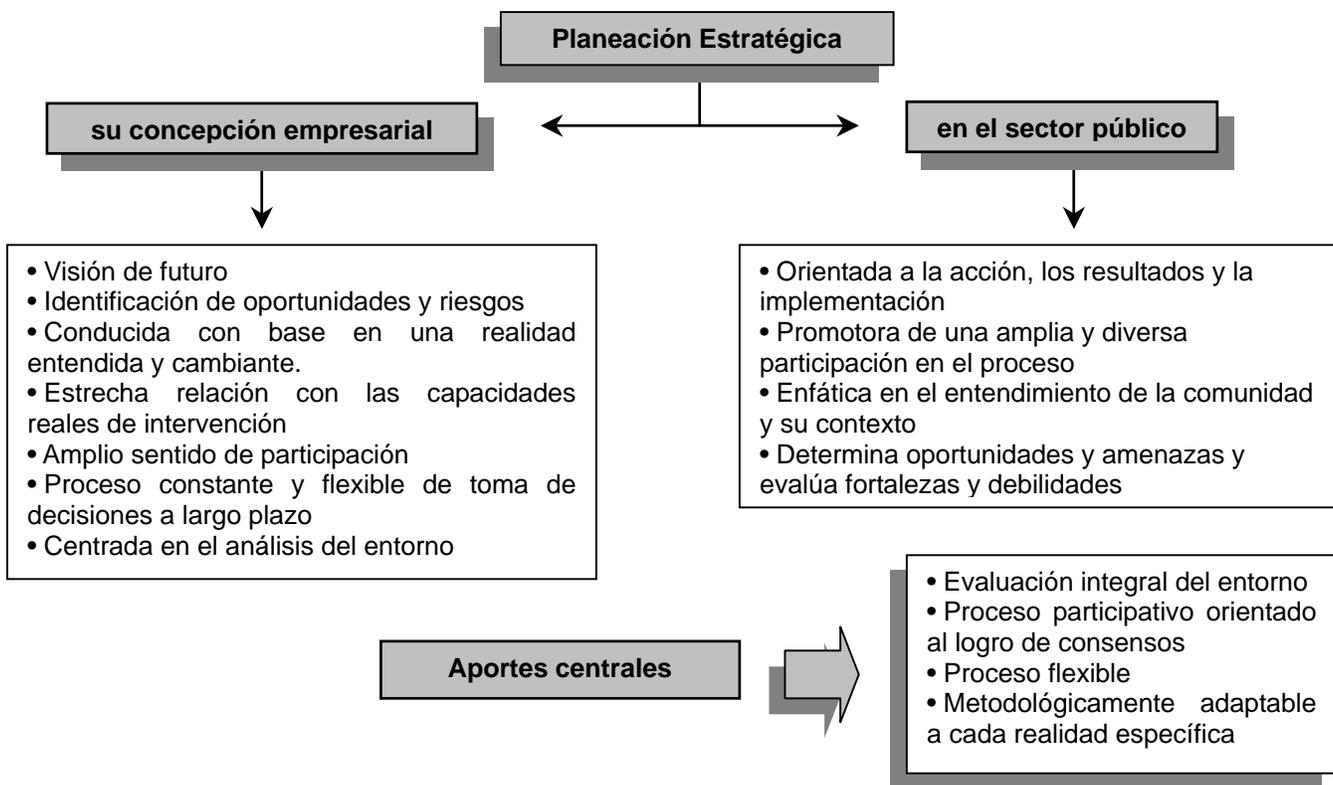
De igual forma Cabrero (2000) se apoya en esta herramienta cuando señala la necesidad de contar con una metodología que, denominada *diagnóstico estratégico municipal*, permita desde el ámbito externo identificar las amenazas más importantes y las oportunidades más evidentes principalmente a nivel de

aquellas variables económicas que condicionan el entorno municipal, de los aspectos políticos que guían el panorama local, de los aspectos sociales y culturales prevalecientes, del entorno institucional, del marco jurídico del que se desprende el gobierno municipal así como del entorno nacional e internacional.

En particular, desde el ámbito interno se deberá tener mayor nivel de precisión que en el externo porque se cuenta con mayor información y puede ser estructurado de diferentes maneras, pero siempre tomando en consideración todos aquellos aspectos que se involucran en la explicación de los hechos y los fenómenos que deberán ser atendidos desde el programa de gobierno.

Finalmente, y de acuerdo con lo señalado hasta este punto, los rasgos y aportes centrales de la PE en el sector público se sintetizan en el siguiente esquema:

ESQUEMA 12. LA PE EN EL SECTOR PÚBLICO



Fuente: elaboración propia

No obstante las características y aportes de la PE que han sido comentados y que se simplifican en el esquema anterior, Echebarria y Mendoza (1999) señalan que el amplio número y la heterogeneidad de las técnicas de gestión empresarial existente ponen de manifiesto que en su aplicación, subyace la necesaria evaluación individualizada de cada técnica o grupo de técnicas a utilizar y agregan que tales técnicas pueden ser de aplicación directa, adaptación creativa y reconceptualización ubicando en particular a la PE en el segundo grupo, lo que significa que su utilización es factible, siempre y cuando se tenga como soporte un análisis detallado del caso en el que habrá de ser utilizada.

Por lo anterior es importante reiterar que, sin ser la excepción del conjunto de herramientas de gestión privada, la PE al interior del sector público requiere de un cuidadoso proceso de adecuación más que nada de tipo metodológico con el objeto de aprovechar al máximo las ventajas que ofrece como instrumento de conducción debiéndose considerar, sobre todo, que la tarea de incorporar la PE se encuentra condicionada por un escenario social donde es posible tanto el consenso como el conflicto social en virtud de que los procesos sociales presentes, están conformados por una multiplicidad de actores que deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas, recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí.

V. EL ENFOQUE ESTRATÉGICO EN LA PLANEACIÓN URBANA

Sin discusión, la dinámica de procesos contemporáneos plantea nuevos desafíos a las políticas urbanas en un contexto que se caracteriza por ser más dinámico, complejo, exigente y competitivo para las ciudades. Se requiere impulsar un cambio fundamental en las formas de gestión y PL de la ciudad para dar paso a una nueva concepción de PLU que sea capaz de hacer frente a estos nuevos desafíos y es en el contexto de reforma de la PL en el ámbito público presentada en el capítulo anterior que desde diferentes puntos de vista, la PEC emerge como un instrumento que intenta dar respuesta a las necesidades de los nuevos espacios urbanos.

Por su naturaleza metodológica, y como en el caso de la PE incorporada al sector público la PEC se adecua a las complejas exigencias del entorno, la sociedad y el territorio porque está centrada en el análisis del entorno y espera el surgimiento de nuevas tendencias; conduce a la ciudad hacia el aprovechamiento de sus ventajas en un contexto de oportunidades y amenazas y; busca el potencial del espacio y lo estimula mediante la participación, la negociación, el consenso y el compromiso de los distintos actores de la ciudad como condición indispensable de este nuevo enfoque (Borja, 1996).

Desde esta perspectiva, en este capítulo se analiza el proceso de adopción de la PEC como una de las alternativas de renovación de la PLU tradicional en el contexto Latinoamericano. En el análisis, que parte de considerar los rasgos más sobresalientes del proceso de urbanización contemporáneo, se destacan las principales características de este enfoque y a la vez se distinguen las principales condicionantes en su proceso de adopción porque al igual que el caso de la PE en el sector público, la PEC demanda de un cuidadoso proceso de adaptación a fin de aprovechar las ventajas que ofrece. En este sentido, en la última parte de este capítulo se presentan algunas de las opciones que se han desarrollado desde la perspectiva de este enfoque en el ámbito Local.

1. NOTAS SOBRE EL CONTEXTO

La rápida urbanización, la concentración de la población urbana en las grandes ciudades, la expansión de las ciudades en zonas geográficamente más amplias y el rápido crecimiento de las megalópolis se encuentran entre las transformaciones más importantes de los asentamientos humanos con especial acento en el contexto Latinoamericano.

La cuestión urbana, que durante los años ochenta se había concebido a sí misma como un proyecto de transformación de la realidad urbana, afronta hoy una triple crisis:

1. En primer lugar, una crisis del modelo de ciudad expresada en la emergencia de un nuevo territorio cuya ambigüedad espacial cuestiona las nociones tradicionales de urbanidad y convivencia social además de la extensión de procesos de globalización de la economía y la sociedad.
2. En segundo lugar, una crisis de los instrumentos de PLU en un contexto marcado por la incertidumbre en relación con las grandes variables socioeconómicas que gobiernan la ciudad y el territorio y, en consecuencia, caracterizado por la inconsistencia de los escenarios previsibles o deseables de evolución urbana.
3. Finalmente, una crisis de la lógica urbanística sustentada en el entendimiento del Plan como expresión monolítica del interés público en un contexto caracterizado por una sociedad compleja, plural y contradictoria que ha aprendido a asimilar el conflicto y la expresión abierta de intereses contradictorios como parte de su propia lógica de funcionamiento.

Desde otra perspectiva, llevamos algún tiempo asistiendo a la configuración de una nueva forma de organización del territorio por parte de las actividades humanas; en algunos lugares el proceso se inició hace algunas décadas mientras que en otros, se están viendo aparecer ahora sus iniciales manifestaciones. En ambos casos, se trata de las repercusiones físicas de un nuevo tipo de interrelación entre actividades que se presentan cada vez más dispersas espacialmente, y cada vez más integradas económicamente a un sistema crecientemente sometido a la competencia internacional y crecientemente liberado de constricciones locales. Estamos contemplando transformaciones físicas importantes en la organización de la ciudad, en la estructura de los sistemas urbanos y en la utilización del territorio como resultado de los cambios que se están produciendo en la organización económica mundial.

No obstante, es importante señalar que existen aún importantes lagunas en el conocimiento del comportamiento de ese conjunto de actividades económicas globales y de las formas en que se producen sus repercusiones físicas. Se está produciendo una estructuración del espacio urbano cada vez más polarizada en torno a dos condiciones: la pertenencia a los circuitos de la producción y del consumo internacionales y la exclusión y la marginación social. El dualismo o la fragmentación espacial que se produce son los elementos que parecen caracterizar cada vez más el desarrollo de las ciudades de AL tanto las grandes ciudades como las de tamaño medio.

En este contexto la reflexión de Cohen (2001) permite identificar, sobre la base de nueve puntos, las características generales de la urbanización en el marco de la globalización y pone en evidencia la vulnerabilidad de la ciudad a los cambios macroeconómicos no obstante que señala algunos indicadores de impacto y cambio favorable:

1. La urbanización durante los últimos 25 años ha sido un factor importante para la mejora, en conjunto, de los ingresos y la calidad de vida de los países en desarrollo
2. A pesar del aumento de los ingresos y la productividad urbana, la pobreza está aumentando en la mayoría de los países
3. La pobreza absoluta está acompañada por una desigualdad cada vez mayor en las ciudades
4. La necesidad económica en todas partes del mundo está acompañada, y empeora, por la disminución de la cohesión social
5. La fragilidad relativa de las instituciones y políticas públicas en responder a los problemas frente al creciente reconocimiento del papel de la sociedad civil
6. Instituciones públicas centralizadas frágiles han dado cabida a una mayor descentralización de las responsabilidades de las políticas y los servicios lo cual, parece fomentar una mayor democracia local y en algunos casos, favorece el incremento de la eficiencia en la prestación de los servicios urbanos
7. La descentralización, particularmente en AL, también ha fortalecido los procesos de participación local en muchos países y ha permitido niveles más elevados de responsabilidad y transparencia
8. Es claro que se comprenden mejor los problemas ambientales urbanos sin embargo, el sobreconsumo y la gestión deficiente son una amenaza considerable para los recursos naturales
9. Finalmente, la novena característica de la experiencia de la urbanización contemporánea, es el proceso paralelo de la concentración urbana en megaciudades y el acelerado crecimiento de ciudades y poblaciones secundarias

Por su parte, y en apego a la estrategia urbana del Banco Mundial, Freire y Stren, (2001) comentan que las ciudades deben ser sustentables en al menos cuatro aspectos:

1. deben ser habitables es decir, deben asegurar una calidad de vida óptima así como un acceso equitativo a las oportunidades
2. deben ser productivas y competitivas
3. deben estar bien gobernadas y bien administradas y;
4. deben ser financieramente sustentables.

2. EL TRÁNSITO HACIA UN ESTILO DE PLANEACIÓN URBANA RENOVADO

De acuerdo con lo anterior, es un hecho que la crisis urbana contemporánea⁵² en la ciudad se relaciona principal, aunque no exclusivamente, con la emergencia de un nuevo territorio en el contexto global del siglo XXI. No hay duda tampoco que este fenómeno cambia la escala de comprensión e intervención sobre los hechos urbanos y multiplica las dimensiones de su complejidad por lo que nuevos instrumentos y estilos de planeamiento hoy se convierten en ésas alternativas mediante las que en principio, se materializaría el interés por la búsqueda de formas innovadoras de incidir sobre la nueva realidad urbana y territorial; nuevos estilos de PL complementan o sustituyen al hoy dominante.

Y aunque para efectos de este trabajo la dirección apunta a la renovación de la PLU, es preciso acotar que la necesaria transformación del territorio producto de la globalización ha tenido efectos muy diversos, tanto positivos como negativos.

Dentro de los primeros podemos señalar procesos de desconcentración industrial y demográfica; crecimiento regional; desarrollo de ventajas comparativas y; creciente participación de la ciudad en la conducción del desarrollo mientras que dentro del segundo grupo se ubican la acentuación de los desequilibrios regionales; la desvinculación de ciertas regiones de las economías nacionales; el aumento de la vulnerabilidad urbana así como una creciente polarización social al interior de las ciudades.

En el contexto Latinoamericano, no hay que olvidar que históricamente el territorio de nuestros países se ha caracterizado por una marcada concentración en las ciudades metropolitanas y por la existencia de regiones marginales producto de la lógica de funcionamiento territorial de las economías nacionales.

Con este antecedente en la década de los noventa, cuando las economías de mercado se enfrentan en forma generalizada a los procesos de apertura externa, las concentraciones metropolitanas acentúan sus ritmos de crecimiento económico en buena medida, gracias a los servicios avanzados a la producción que proporcionan a los territorios interiores globalizados y por la reorganización de su propia actividad productiva, generando un aumento de la heterogeneidad estructural territorial.

Desde esta perspectiva, conviene mencionar que son tres los fenómenos urbanos relevantes en los países de AL en primer lugar, el rápido crecimiento y consolidación de centros intermedios en segundo lugar, los servicios avanzados a la producción y el desarrollo del turismo se han fortalecido y concentrado en las metrópolis y ciudades capitales mientras que la consolidación de “ciudades

⁵² Que con la suma necesaria de periodos histórico - críticos anteriores, la hacen más compleja

globales” constituye, en tercer lugar, otra característica central del proceso urbano en la región.

Por otro lado, y a diferencia de la década de los noventa, no hay que olvidar que además del proceso de globalización económica hoy se dibuja con mayor claridad la tendencia a la recomposición del Estado y del gobierno donde paulatinamente se deja atrás su papel central como asignador de recursos y como receptor de demandas sociales siendo más evidentes los cuestionamientos en torno a su papel como agente de desarrollo y conductor de la economía.

De hecho, es evidente que desde el Estado no ha sido posible revertir la problemática urbana que se observa actualmente en las ciudades donde además, hoy es posible identificar cambios notables. Al efecto, Fernández (1997) identifica los siguientes:

- Descentralización de competencias urbanas
- Irrupción de los agentes de desarrollo económico en la toma de decisiones
- Creciente peso de los movimientos sociales urbanos
- Creciente rivalidad entre ciudades y territorios
- Incorporación de innovaciones tecnológicas en la gestión de la ciudad
- Mayor exigencia en la transparencia de los procesos de toma de decisiones

En relación con lo anterior, aunque en un sentido relativamente inverso, se podría considerar la importancia de tres elementos que, como resultado del propio proceso de modernización del Estado, podrían indicar el rumbo que habría de tomar el nuevo estilo de actuación pública en el desarrollo urbano (Gutiérrez, 2000):

1. Un aspecto relevante lo constituye la redefinición del papel de las administraciones locales donde encontramos nuevas modalidades de gestión que buscan ser eficientes receptoras de demandas y paralelamente, asignadoras de recursos en beneficio de los sectores deprimidos
2. Las ciudades necesitan ser competitivas en el marco del actual proceso de globalización económica, proceso que acrecienta la competencia entre ciudades y territorios; tanto el posicionamiento de éstas, como su nivel de competitividad dependen de su capacidad de atracción de inversiones, de las características cualitativas y cuantitativas en términos de infraestructura, equipamiento y servicios, lo que a su vez depende de sus condiciones de urbanización por lo tanto, las ciudades requieren respuestas innovadoras que le permitan superar la crisis de adaptación a este nuevo contexto.

3. Relacionado con el punto anterior, responder a esa crisis significa concertar las voluntades de los actores de la ciudad, públicos y privados; no puede haber políticas de desarrollo sin la participación del Estado mediante las administraciones locales, y es necesario a la vez, concertar con el sector privado, porque es el que invierte el que construye la ciudad, y paralelamente con el sector social, que es quien da sentido a la ciudad.

En el mismo sentido, Sabatini (1998) identifica tres procesos de cambio de los cuales emanan uno o más temas críticos que deberá enfrentar el nuevo estilo de PLU en las ciudades Latinoamericanas:

1. La profunda transformación de la cultura política Latinoamericana que está haciendo emerger gradualmente un nuevo tipo de ciudadanía recelosa de la política oficial y centrada en objetivos de calidad de vida más que en discusiones sobre ideologías o modelos socioeconómicos. La relación entre Estado y sociedad civil está modificándose, lo mismo que los esquemas de participación ciudadana, lo que representa desafíos y cambios para la PLU entre otros ámbitos de la gestión pública.
2. Un segundo proceso es la radical mutación de la forma de las ciudades que las hace abandonar tanto su carácter compacto como su centralidad y patrones típicos de segregación social.
3. El tercer proceso es la obsolescencia creciente de la PLU frente a estos cambios, haciéndola perder capacidad de conducción del desarrollo urbano frente a la acción de una variedad de agentes privados e incluso, del sector público.

La constatación de los efectos y consecuencias de los procesos y tendencias señalados llevó, durante el decenio de los noventa, a revalorizar el papel de la políticas públicas en particular lo referente a la PLU además de tomar conciencia sobre la importancia de promover acuerdos entre los diversos actores sociales.

No han quedado suficientemente claras las modalidades de PL y la institucionalidad pertinente que sean más apropiadas para responder a las exigencias del escenario global sin embargo, en algunos países se ha rescatado el valor de la intervención pública selectiva para promover sistemas urbanos mejor articulados, fortalecer la gestión local, reducir la dispersión rural y hacer más competitivas, ordenadas y habitables las ciudades (ILPES, 2000).

No obstante, los avances conseguidos no ocultan el hecho de que todavía falta definir una óptica del análisis territorial que permita superar los sesgos del *espacialismo* como uno de los rasgos de la PLU Moderna que reduce el ordenamiento territorial a la simple expresión cartográfica de las interacciones sociales y a la utilización de artefactos (infraestructura, vías y equipamiento entre otros) haciendo abstracción de la lógica de funcionamiento social de ahí que para articular una estructura territorial congruente con un genuino proceso de

transformación se requiera, desde la perspectiva del ILPES (2000), que las políticas urbanas tengan un carácter integrado y multidimensional por lo que la PLU debería entenderse como una suerte de matriz, cuyos vectores representan campos específicos de intervención, y entre tales vectores se encuentren, entre otras, una política de ordenamiento territorial, una de descentralización y una de fomento al crecimiento y desarrollo socioeconómico.

Asimismo, y como respaldo a la orientación de este trabajo, las líneas trazadas por el ILPES para el contexto Latinoamericano señalan que la PLU deberá ser capaz de generar un ambiente proclive a la negociación entre los diferentes actores involucrados estimulando a la vez, la búsqueda de consenso en torno a un proyecto político territorial más apropiado a adaptarse a la complejidad inherente de la sociedad contemporánea.

Por su parte, Balbo (1998) señala que en virtud de que en los próximos años no se esperan grandes cambios en la distribución de la población en AL, esta tendencia demográfica permitiría abordar los problemas de la gestión de las ciudades desde una perspectiva de mayor estabilidad, y enfatiza en la necesidad de un cambio en las modalidades de gestión de la ciudad desde el gobierno local en virtud de que éste, adquiere el rol de actor primario de la política urbana teniendo que asumir un protagonismo central en la definición de la estrategia para el desarrollo local. Este nuevo rol implica establecer los rumbos para el futuro de la ciudad es decir, definir un proyecto de ciudad y una política urbana consecuente.

Y es en el marco de este desafío que el mismo autor reconoce que la PLU “analítica” es decir, la PLU que tenía como producto el Plan Regulador o el Plan de Urbanismo ha mostrado ser insuficiente para gestionar el crecimiento de la ciudad y los cambios que en ella ocurren; los resultados de una política fundada en la idea de que el gobierno podía controlar todo significaron infraestructuras insuficientes, falta de servicios, ineficiencia en la administración del uso del suelo, fragmentación del espacio urbano y condiciones ambientales deterioradas.

La enseñanza no es que no se puede planificar o que la PLU no sirve sino que lo que se necesita, es un estilo alternativo que busque un enfoque diferente abandonado la idea de poder controlar todos los aspectos del desarrollo urbano y de la construcción de la ciudad. Un estilo de PLU que reconozca que los que producen e intervienen en la ciudad no son sólo los gobiernos sino también los diferentes grupos e intereses que operan en lo urbano; que tenga la capacidad de estimular, orientar y coordinar las acciones de los diferentes actores, junto con la capacidad de ampliar y fortalecer las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno, entre los grupos sociales y las instituciones.

En respuesta a lo anterior, Balbo (1998) respalda la idea de que a pesar de ser un instrumento de la política urbana relativamente nuevo, la PEC es el medio más apto que, por sus características de consensualidad y flexibilidad, permitiría enfrentar la creciente complejidad de los procesos que interesan a la ciudad; el

enfoque de la PEC es sin duda lo que los gobiernos locales tienen que adoptar si quieren apoyar el desarrollo de la ciudad de manera eficiente.

De la misma forma Wilson (1993), reconociendo que la PLU en AL está, por necesidad, cediendo el paso a una nueva concepción de PL más capaz de hacer frente a los nuevos desafíos y al nuevo contexto, menciona que el nuevo enfoque de la PLU se distingue por las características siguientes:

- Es estratégico, en tanto se constituye en un aporte ágil y útil para la toma de decisiones.
- Tiene una visión holística, global y no sectorial, estableciendo los vínculos entre la urbanización, el desarrollo económico, el social y la gestión del gobierno.
- Es empresarial, emprendedor, busca nuevas oportunidades y fuentes de recursos.
- Se orienta más al proceso que al resultado, confiando que un proceso regido por los mismos actores resulta mejor que un plan diseñado por un profesional.
- Supera los antagonismos entre el sector privado y el sector público mediante un proceso de cooperación que movilice los recursos privados.

En el mismo sentido, Nientied (1998) menciona que en todo el mundo un número cada vez mayor de ciudades abandonan el estilo tradicional de PLU reconociendo los nuevos retos urbanos que la ciudad debe enfrentar y destaca la formulación de estrategias de más largo plazo que, formuladas por el gobierno y la sociedad civil, se basen en metas económicas realistas vinculadas a planes de inversión de capital de diferentes actores urbanos que a su vez, se desagreguen en una serie de proyectos urbanos a través de los cuales la estrategia cobra sentido.

Por su parte, Sabatini (1998) menciona que a pesar de la conciencia relativamente generalizada que existe respecto a las debilidades de la PLU actual, ésta sobrevive y ello constituye como una innegable dificultad para impulsar enfoques para su renovación y señala que existen al menos dos “funcionalidades” que la *vieja* PLU está cumpliendo y que debemos dilucidar a efecto de tener éxito en nuestra empresa en favor de una PLU renovada para la ciudad:

1. La zonificación que es la esencia de la PLU tradicional (Moderna) y que consiste en separar espacialmente las actividades que se entorpecen entre sí, sigue siendo necesaria por lo que nuevas propuestas, desde la PE por ejemplo, deberán reservar un rol para la *vieja* forma de normar los usos del suelo
2. Algunos de los instrumentos principales de la PLU tradicional como las normas sobre tamaño mínimo de lotes, han sido usados profusamente en el mundo

para segregar usos y grupos no deseados de ciertas áreas de la ciudad por lo que la nueva propuesta, debería estar en condiciones de matizar tales desigualdades en especial en áreas de futuro crecimiento

Y es debido al reconocimiento del agotamiento de la PLU vigente, que este autor señala que los temas de futuro para un nuevo estilo de PLU consideran:

- Equilibrar su preferencia por el enfoque corporativo de la PE que la llevará a una mayor integración con el sector empresarial privado y con una mayor influencia política de los ciudadanos en las decisiones que se adopten
- Complementar la opción por la acción local con una mayor capacidad para imprimir el sello de los objetivos colectivos en ámbitos que rebasan lo local y lo inmediato.

Finalmente, es el conjunto de los fenómenos señalados hasta este punto lo que ha propiciado, en opinión de Fernández (1997), la aparición de nuevos enfoques metodológicos e instrumentos que enfatizan en los siguientes aspectos:

- Predominio del proceso
- Enfoque integrado y coordinado
- Enfoque estratégico
- Orientación hacia el costo – beneficio
- Orientación hacia la demanda
- Superación de límites administrativos
- Participación focalizada

En síntesis, los problemas actuales y las amenazas futuras de la ciudad no podrán resolverse únicamente desde los tradicionales instrumentos de PLU. Para hacer viables operaciones reestructuradoras del tejido físico, económico y social de la ciudad se hace necesaria una política urbana más amplia que incluya un proyecto estratégico ambicioso que al menos, oriente y articule las acciones sectoriales y estimule la participación en el diseño y logro de los objetivos planteados para la ciudad.

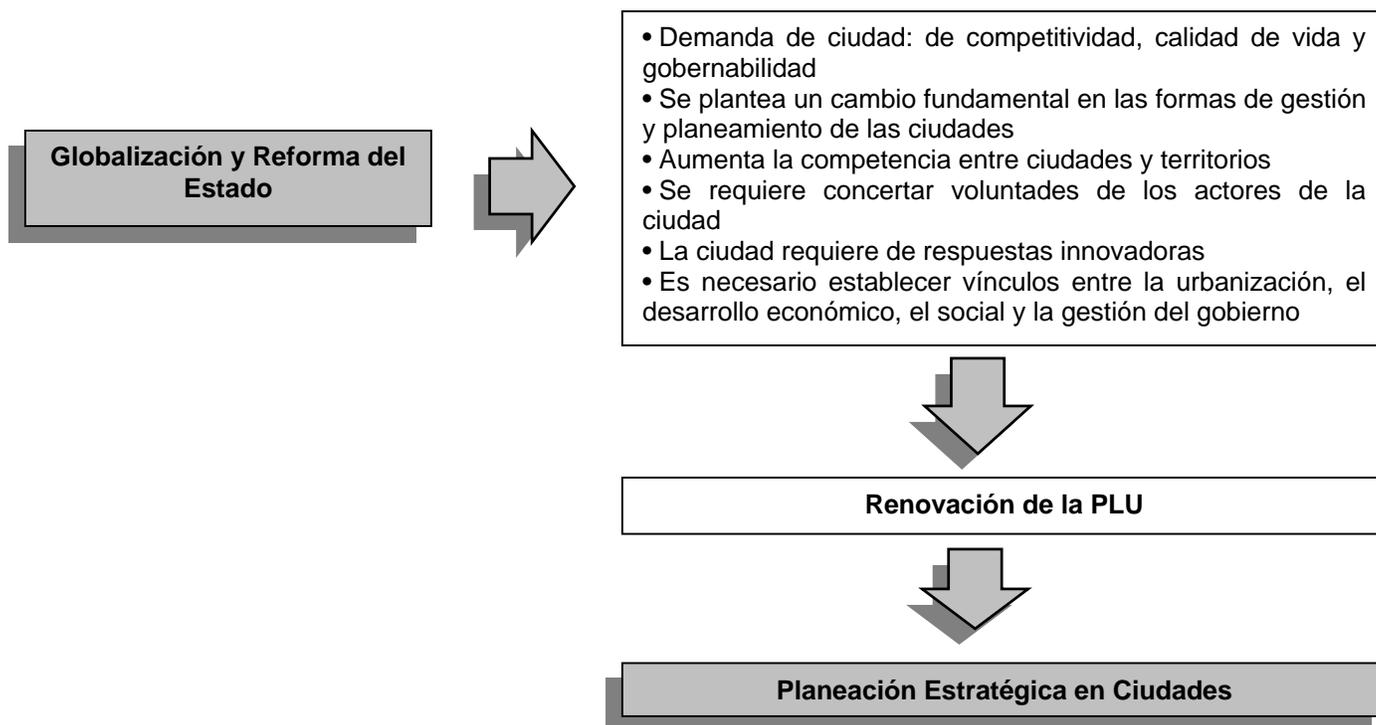
Desde esta perspectiva, el gobierno de la ciudad está llamado a desempeñar un papel sustantivo en el que se incorporen elementos de convencimiento que generen consenso y permitan una acción pública eficaz. Se hace evidente la necesidad de promover estilos y formas modernas de gestión urbana cuya conceptualización supone una permanente articulación de actores, de recursos, de

lo público con lo privado, apuntando hacia el logro de una mejor calidad de vida para el conjunto social (CEPAL, 1994).

El nuevo estilo de gestión presume nuevos roles para la administración local y la ubica en la misma posición que el resto de los actores sociales urbanos para facilitar el diálogo. En este sentido, la administración local debe constituirse en un ámbito de debate y concertación entre los distintos actores y posturas de la ciudad por lo tanto, y de acuerdo con los planteamientos vertidos en el capítulo anterior, la PE en el ámbito público emerge como el instrumento que permite sistematizar la acción municipal dándole coherencia y proyección hacia el futuro facilitando al interior de la administración local, los recursos disponibles, sus fortalezas y debilidades y en su contexto, las oportunidades y dificultades que se presentan.

Por lo anterior, y de acuerdo con lo señalado hasta este punto, como un esfuerzo de síntesis en el siguiente esquema se presenta un resumen gráfico de las tendencias comentadas:

ESQUEMA 13. TENDENCIAS DE LA PLU



Fuente: elaboración propia

3. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN CIUDADES

3.1. MARCO Y ANTECEDENTES

Como ha sido señalado desde distintas perspectivas, las ciudades constituyen los puntos nodales en torno a los cuales se organiza la red que caracteriza la economía mundial contemporánea en este sentido, las ciudades se constituyen como los elementos organizadores y de soporte de la economía mundial y aquellas que no logran articularse en este sistema de flujos, quedan marginadas de los procesos de desarrollo.

En consecuencia, las ciudades se ven en la exigencia de definir una estrategia de cualificación de sus recursos humanos, infraestructurales y de servicios para adquirir la suficiente singularidad y notoriedad en los diferentes subsistemas de ciudades a los que pertenecen o se inscriben y a la vez, conseguir la suficiente competitividad y capacidad de proyección para atraer nuevos flujos y/o aumentar su capacidad de dirección y organización de los mismos (Pascual, 1999).

Sin duda, este escenario plantea un cambio fundamental en las formas de gobierno, gestión y planeamiento de las ciudades y como ha sido señalado, el agotamiento del planeamiento territorial clásico obliga a proponer un estilo de planeamiento alternativo que se adecue a la naturaleza de las intervenciones que corresponden a los nuevos espacios urbanos de manera que, al igual que en el caso de la PL del desarrollo, se produce una evolución hacia el concepto de PE motivada por dos razones:

La primera, que la PLU convencional separa diseño y ejecución y no establece un camino sistemático para gestionar la evolución de la ciudad y la segunda, que el futuro de las ciudades ya no es problema exclusivo de la administración sino que afecta e interesa a su población y a los agentes sociales y económicos que actúan en ella (PROMADRID, 1993).

En este contexto, de Forn i y Pascual i (1995) señalan tres tendencias emergentes en el desarrollo integral del territorio:

1. La PE como elemento de definición de grandes sistemas
2. La PLU pensada cada vez más como definición de espacios y criterios para asegurar el interés público de las actividades sobre el suelo y;
3. La creciente aparición de sistemas de urbanismo concertado entre los sectores público y privado.

Al respecto, Sabatini (1998) señala que aún cuando no esté enteramente perfilado o de que pueda tener formulaciones alternativas, el nuevo modelo de PLU presenta tres características centrales:

1. Busca asimilar el estilo de la PE el que inicia con el análisis FODA identificando fortalezas y debilidades en el ente gestor, y oportunidades y amenazas en el medio en que aquél deberá operar y que buscará modificar además de que se perfila como una opción tendiente a la búsqueda de formas de colaboración y acción conjunta con los agentes privados y con las fuerzas externas al aparato del Estado. En este sentido, con la adopción del enfoque estratégico se pretende dejar atrás el carácter estático y prohibitivo de la PLU tradicional y también, superar la histórica oposición entre la PL y el mercado
2. El nuevo estilo de PLU otorga un papel central a los proyectos y a la identificación de oportunidades para realizarlos, a su diseño y puesta en marcha y a sus impactos sobre el entorno y, como fue comentado en la sección anterior, la zonificación y las normas en que se centra la PLU tradicional siguen siendo importantes y necesarias pero quedan relegadas a un segundo plano frente a la importancia que adquieren los proyectos
3. La PLU renovada lleva implícita la negociación abierta con los ciudadanos y con los inversionistas dejando atrás el estilo formal, hermético y rígido de la *vieja* forma de hacer las cosas. En estos términos, el Plan Urbano tradicional excesivamente detallado y espacialista ahora debe ser susceptible de ser influido y modificado por el proceso de gestión – negociación característico de un Plan Estratégico el cual promueve y enfrenta la participación ciudadana y la negociación con el sector empresarial.

No obstante, y aún cuando desde distintas perspectivas se reconoce que el planeamiento territorial clásico está en crisis y que la PEC aparece como una respuesta que busca superar las condiciones actuales en esta materia, es importante tener en cuenta que las tendencias de aplicación de este estilo de PL en la ciudad tienen un antecedente más amplio.

En este sentido Pascual (1999) señala que de manera formal, esta tarea inicia a comienzos de la década de los ochenta en San Francisco – California cuando en plena crisis fiscal de las ciudades norteamericanas, los empresarios locales organizaron el Plan con el objetivo de mejorar los ingresos públicos y fue tal el impacto en la reestructuración de la ciudad, que para el año de 1983 ya se empezaba a redactar un nuevo Plan al que se sumó la autoridad pero también, los efectos de esta experiencia fueron retomados por más de 25 ciudades norteamericanas que para la segunda mitad de la década habían elaborado Planes bajo esta influencia; los había desde Planes más generales y filosóficos como el de Los Ángeles, hasta operaciones mucho más concretas como en San Antonio o Filadelfia y Detroit.

En Europa, el mismo autor señala que el proceso ha sido algo diferente. La gran tradición anglosajona de PL, las especiales características de las ciudades alemanas, el centralismo francés y su larga tradición en el uso de Planes Directores como sistema de imposición de estrategias han mantenido paralizadas durante mucho tiempo las tendencias más participativas en el desarrollo del territorio.

En general, se debe hablar más bien de operaciones estratégicas relacionadas con la renovación o la puesta en marcha de grandes espacios o de sistemas participativos bajo la dirección y el control absoluto del sector público así, desde mediados de los años ochenta es posible identificar ejemplos claros de PE sectorial, o bien no definida como tal por la falta de participación activa y efectiva de agentes; se trata de estrategias de desarrollo territorial acertadas con grandes antecedentes en la generación de proyectos estratégicos.

Desde esta perspectiva, aún cuando en algunos casos no se contaba con un Plan Estratégico formal la variable fundamental siempre lo fue, como ahora, el desarrollo estratégico territorial como vía para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Contar con un Plan Estratégico significa contar con un régimen democrático consolidado y se necesita, además, disponer de recursos e infraestructuras mínimas y de una administración local funcional. Si no existen estos factores se han de utilizar métodos diferentes, especialmente los relacionados con el desarrollo estratégico de infraestructuras y sus sistemas de gestión y control y los relacionados con la transformación administrativa y las estrategias de cambio.

3.2. ADOPCIÓN Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

En principio, es pertinente reiterar que gran parte de los conceptos que definen a la PEC proceden de la PE empresarial debido al paralelismo que desde la perspectiva de Fernández (1997) existe entre la empresa y la ciudad:

ESQUEMA 14. CIUDAD Y EMPRESA

Aspectos	Empresa	Ciudad
Propiedad	Accionistas	Ciudadanos y empresas
Alta dirección	Consejo de Administración	Ayuntamiento
Productos	Manufacturas y servicios	Servicios, atractivos y puestos de trabajo
Clientes	Consumidores	Ciudadanos, inversores y visitantes
Competidores	Otras empresas	Otras ciudades

Fuente: Fernández (1997:54)

Con esta base, y junto con los argumentos vertidos en el capítulo anterior, la PEC puede definirse como una forma sistemática de manejar el cambio y de crear el futuro posible para la ciudad; es un proceso creativo que sienta las bases de actuación integrada a largo plazo estableciendo un sistema continuo de toma de decisiones, identificando cursos de acción específicos involucrando a los diferentes actores urbanos en las diferentes acciones y proyectos formulados desde el Plan y, frente a la necesidad de incrementar los niveles de competitividad de la ciudad en el marco de los retos impuestos por la globalización económica, la finalidad de la PE en opinión de Freire y Stren (2001) es ayudar a la ciudad a identificar las señales del mercado y conducir su capacidad para responder a ello para lo cual, los esquemas de PE en la ciudad deberían considerar al menos lo siguiente:

- Un análisis de lo que ocurre realmente en el contexto de la economía local y en los mercados que inciden en ella;
- La participación de todos los actores urbanos en la definición de la manera en que desean que evolucione la ciudad, de las dificultades por resolver y de cómo están preparados para contribuir a este proceso; y
- Creación de asociaciones activas que se comprometan a implementar la estrategia que ha sido definida

Por su parte, Fernández (1997) menciona que la adopción de la PE en el contexto urbano tiene estrecha relación con cuatro fenómenos:

1. El dinamismo del entorno ha ejercido presión sobre los instrumentos tradicionales de PLU
2. Crecientes demandas relacionadas con la competitividad y la habitabilidad de la ciudad como condición de permanencia en ella;
3. La competencia entre ciudades como resultado de la apertura cada vez mayor del mercado y las fronteras comerciales y;
4. El uso cada vez mayor de enfoques multidisciplinares para atender la complejidad de los problemas urbanos, en contraposición con las limitaciones sectoriales de la PLU tradicional.

Asimismo, Pascual (1999) refuerza la idea de las ventajas que ofrece las PE frente a la necesidad de definir una nueva estrategia para la ciudad haciendo referencia a aquellas que favorecen la cooperación público privada y la participación ciudadana, principal característica de un Plan Estratégico:

- Se consigue implicar a los principales actores con capacidad para transformar el territorio urbano lo que constituye una condición necesaria para disponer de

una estrategia creíble y desarrollar una gestión estratégica por parte de los principales decisores urbanos

- Se logra articular en un solo proyecto de gestión del cambio a todos los actores y se establecen sinergias importantes entre las actuaciones y proyectos de los principales actores que refuerzan el dinamismo y la cualificación de la ciudad. Un Plan Estratégico debe definir pocos pero importantes proyectos para la ciudad de lo contrario, será muy difícil impulsarlos y efectuar su seguimiento adecuado
- Con la participación ciudadana se logra contemplar, sí no todos, la mayoría de las ideas y proyectos de los que dispone la ciudad lo que constituye una garantía para posteriormente, hacer una priorización de los criterios, objetivos y proyectos realmente importantes y de este modo lograr la legitimación social de los principales elementos de la estrategia urbana
- Lo fundamental de la participación es la capacidad de integración social del movimiento asociativo y empresarial en un proyecto de transformación urbana.
- La metodología general de un Plan Estratégico proporciona un mayor rigor en la identificación de las decisiones a tomar y da mayores garantías de viabilidad debido a que la identificación de la estrategia no es apresurada ni simplemente intuitiva por el contrario, responde a un diagnóstico – pronóstico participativo y detallado de la situación urbana en cuestión
- El Plan Estratégico aumenta la cuantificación de objetivos, estrategias y Planes de acción y permite un mayor control de la gestión estratégica en general, y fundamentalmente, ante los cambios del entorno.

No obstante, en opinión del mismo autor la definición de la estrategia para la ciudad no es suficiente sí no contempla, al menos, los parámetros mínimos siguientes:

- *Un posicionamiento en el sistema de relaciones funcionales con otras ciudades,* con las que establece relaciones de competencia y complementariedad con su entorno más próximo
- *Una definición de la estrategia económica y competitiva.* La promoción del desarrollo económico endógeno impulsando determinados sectores o áreas de actividad económica y las opciones de desarrollo exógeno, facilitando las inversiones o la localización de nuevas actividades
- *Una opción en relación con la estructura y la dinámica urbana.* Las ciudades optan por una política de crecimiento urbano o por el contrario, por una de contención, una de mantenimiento, de mejora de la cohesión interna, de reequilibrio o vertebración territorial, entre otras

- *Una determinada posición en relación a la cohesión social.* A través de políticas reductoras de desigualdad social o de integración de determinados colectivos, o del desarrollo de mecanismos de participación social, entre otras

De la misma forma, de Forn i y Pascual i (1995) señalan que en un periodo como el actual, un Plan Estratégico debe considerar:

- La influencia del entorno en la configuración económica y social de los territorios como consecuencia de la globalización de la economía y de los procesos demográficos o de cohesión social
- La necesidad de adecuar el proceso productivo y las ciudades a los cambios técnicos, económicos y sociales ligados a la aparición de nuevas tendencias y transformaciones económicas, sociales y territoriales
- La intensificación de los riesgos y la inseguridad en la toma de decisiones a consecuencia de lo señalado
- A nivel local, la PEC adquiere la forma de un proyecto *integral* porque se basa en la cooperación entre los actores público y privado; *global* porque considera de manera unitaria e interdependiente el conjunto de aspectos y factores que determinan el desarrollo económico y la calidad de vida en el territorio y; *participativo* porque tiene en cuenta todos aquellos objetivos y proyectos formulados por los distintos sectores sociales de la ciudad que cuenta con una visión del futuro deseable y unos objetivos concretos para poner en marcha la ciudad
- Un Plan Estratégico Territorial debe contener una visión del futuro posible y deseable de la ciudad. Este proyecto futuro debe estar respaldado por objetivos concretos los que a su vez, deberán contar con un amplio consenso por parte de los actores involucrados

Por lo tanto, y como una respuesta a las exigencias del entorno urbano actual que ha sido referido, la PEC se distingue, según lo señalado por Pascual (1999) por las características siguientes:

- Es aquella que determina los objetivos estratégicos para una ciudad o un territorio. Por objetivos estratégicos se entienden aquellos que permitan a la ciudad a medio plazo (entre 4 y 8 años) conseguir una posición de competitividad económica y de calidad de vida superior a la media de las ciudades de su entorno tomadas como referencia
- Se concibe como un Plan de acción y por lo tanto no se limita a un estudio prospectivo que define las grandes variables del entorno de la ciudad y las respuestas posibles analizadas desde un punto de vista teórico. Tampoco es un estudio técnico elaborado por un equipo consultor que define las acciones a emprender según el futuro previsible por el contrario, se trata de concertar las

estrategias y voluntades de las entidades y las empresas que tienen capacidad y recursos para incidir, mediante su actuación, sobre la evolución del municipio y por esta razón, tiene que considerar a los principales agentes de decisión económica y social y, de manera especial, a la principal autoridad democrática del municipio

- Tiene que ser un Plan consensuado fundamentalmente entre estos agentes por lo que es necesario que estén plenamente convencidos de que el Plan es útil para el municipio, para sus entidades y para sus asociados. Por otro lado, es imprescindible contar con la cooperación de las principales entidades y los principales agentes económicos y sociales del municipio para obtener las garantías suficientes de que el Plan se llevará a cabo. Si no se participa desde el inicio, difícilmente se puede alcanzar un consenso posterior en la actuación por ello debe incluirse, necesariamente, un apartado referido a la comunicación con el fin de generar compromiso ciudadano en el proyecto
- Bajo la forma del análisis FODA, el diagnóstico se ha de basar en el análisis externo e interno. Externo, en cuanto a todos aquellos factores clave que influyen en el desarrollo del municipio y que están fuera de su control inmediato; interno, por lo que se refiere a los factores endógenos que posibilitan el crecimiento económico y la cohesión social
- El Plan debe tomar en cuenta los diferentes aspectos de la ciudad (económicos, sociales, culturales, educativos y asociativos) y no por ello tiene ser una sumatoria de Planes por el contrario, de lo que se trata es de identificar desde una amplia perspectiva los factores y las variables principales que en un momento determinado y con perspectiva de futuro, tienen más importancia en un territorio concreto respecto al desarrollo económico sostenido y la calidad de vida de los ciudadanos
- Debe centrarse en pocos objetivos pero que sean claves para poder conducir a la ciudad hacia el escenario que se ha identificado como posible y deseable en este sentido, los objetivos del Plan tienen que ser factibles y para ello compara los recursos disponibles con los obstáculos a superar como garantía para no convertirse en un estilo de PLU ficticio basado en objetivos que no se pueden llevar a cabo

De manera complementaria, Borja y Castells (1996) señalan como elementos básicos de la PEC los siguientes:

- La PEC es una forma de conducción del cambio basada en un análisis participativo de situación y de su posible evolución
- El diagnóstico toma en consideración los entornos (globalización), el territorio (en sus distintas dimensiones) y la administración (o sistema de actores públicos) considerando especialmente las dinámicas y actuaciones en marcha, las demandas sociales, los puntos críticos, los obstáculos y las

potencialidades. En estos términos, sobre la base del diagnóstico se determina la situación previsible, los escenarios posibles y la situación deseable a partir de la cual se definen las acciones a emprender para alcanzarla

- Con el objetivo final de difundir el pensamiento estratégico en la ciudad (es más importante el proceso que los propios resultados), los beneficios de la PEC consideran:
 - Acción a corto plazo
 - Identificar el uso más efectivo de los recursos
 - Posicionar a la ciudad para aprovechar las oportunidades
 - Visión de futuro
 - Ganar perspectiva y objetividad en el desarrollo de acciones
 - Colaboración entre sectores público y privado
 - Conciencia de ciudad y construcción de consenso
- La participación de los agentes públicos y privados es una condición indispensable del Plan Estratégico Territorial que lo distingue de otras formas de planeamiento

De la misma forma, Fernández (1997) define como las características más significativas de la PEC las siguientes:

- Visión de largo plazo y carácter plurilegislativo
- Consideración del entorno
- Identificación de ventajas competitivas
- Visión integral de la realidad urbana
- Flexibilidad decisional
- concentración en temas críticos
- Orientada a la acción
- Fomento y coordinación de la participación de todos los agentes sociales
- modernidad de la administración

Por su parte, y de manera más esquemática, en opinión de Griffin (2001) los elementos clave de un proceso de PE incorporado a la Ciudad son:

- Guiar y facilitar el proceso de visión estratégica

- Comprometer a todas las partes interesadas
- Proporcionar información para facilitar la discusión
- Favorecer el desarrollo de la estrategia de la ciudad que contenga la visión y los objetivos seleccionados por la comunidad
- Buscar el compromiso de los actores implicados para el cumplimiento de los objetivos del Plan
- Proporcionar recursos adicionales al presupuesto del gobierno por la vía de fuentes alternas
- Establecer y vigilar los indicadores de medición del rendimiento
- Informar a la comunidad sobre los logros de los objetivos y continuar guiando la visión de la comunidad

Desde esta perspectiva, y como un esfuerzo de síntesis de los aportes señalados, en el siguiente esquema es posible identificar algunos de los puntos divergentes que permiten construir una primera distinción entre ambos estilos de PLU:

- [Ver esquema en pagina siguiente](#)

ESQUEMA 15. DIFERENCIAS ENTRE LA PEC Y LA PLU TRADICIONAL

PEC	PLU tradicional
Proceso continuo y sistemático de análisis y discusión que tiene por objeto establecer la dirección que guíe el cambio situacional, además de producir acciones que construyan viabilidad	Proceso que establece normas racionales y coherentes sobre el futuro
Sistema periódico y flexible de discusión y análisis que precede la acción en el que se definen trayectorias flexibles dirigidas al cumplimiento de objetivos	Sistema rígido y poco flexible que se materializa en un plan-libro en el que se definen trayectorias estáticas para el cumplimiento de objetivos
Reconoce la incertidumbre, la dinámica y los cambios que son producto de una situación futura	Se basa en situaciones existentes de hecho y en sus tendencias
Plan integral de ordenamiento urbano que considera no sólo objetivos territorializables sino que además, toma cuenta de la transformación social y económica	Plan de ordenamiento del espacio urbano
Prioriza proyectos pero no los localiza necesariamente en el espacio	Determina los usos del suelo en su conjunto y localiza con precisión los sistemas generales y las grandes actuaciones públicas
Se basa en el consenso y la participación en todas sus fases	El diseño es responsabilidad de la administración y la participación, en su caso, es posterior
Se basa en análisis cualitativos y de factores críticos	Se basa en estudios territoriales y de medio físico
Plan de compromisos y acuerdos entre agentes para la acción inmediata o a corto plazo	Plan normativo para regular la acción futura y posible
Es un plan de acción	Es un plan para regular la acción

Fuente: Gutiérrez (2000)

A partir de lo anterior, es conveniente mencionar que a pesar de las diferencias entre ambos enfoques el objetivo de la PEC es complementar y no suplantar a la PLU tradicional en virtud de que con la utilización conjunta de ambos estilos de PL para la ciudad se integran diferentes visiones y actividades y además, aseguran un propósito y una dirección común no obstante, es importante recordar que en una de las conclusiones del capítulo anterior se señalaba que la adopción de la PE en la esfera pública requiere de un cuidadoso proceso de adecuación más que nada de tipo metodológico con el objeto de aprovechar al máximo sus ventajas.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que la PEC complementa a los instrumentos tradicionales de PLU y no los suplanta, es más enfática, más participativa y está orientada hacia la acción y los resultados conduciendo a la ciudad hacia el aprovechamiento de sus ventajas comparativas en un contexto de oportunidades y amenazas.

Está centrada en el análisis del entorno y espera el surgimiento de cambios y la aparición de nuevas tendencias con el objeto de reducir incertidumbres y adecuar constantemente las acciones internas a las tendencias externas a fin de aprovechar oportunidades y reducir peligros.

A través de ella se determinan los objetivos estratégicos en la ciudad que le permitan una posición de competitividad y calidad de vida articulando voluntades, decisiones y capacidades de los actores de la ciudad. Además es dinámica, busca el potencial del espacio y lo estimula a través de proyectos urbanos mediante la gestión, negociación y consenso con el sector privado y social de manera que la adopción de este enfoque alternativo, tendería a reforzar la PLU actual y en consecuencia a reorientar el desarrollo de la ciudad.

Asimismo, y considerando la dificultad en el manejo y control del territorio que no obstante debe ser normado dada la complejidad de los fenómenos que en él se producen, a diferencia de la PLU convencional la estratégica, con énfasis en la acción, más que en diagnósticos y voluntades, se ocupa del análisis de situaciones y está dirigida a la ejecución de proyectos urbanos basados en la concertación pública y privada a partir de la definición de un interés general del logro de consensos.

Adicionalmente, la PEC se constituye como un instrumento para la coordinación y priorización de las actividades sobre el territorio y como fórmula para el establecimiento de previsiones respecto a las actividades deseables en la ciudad y su distribución con el objeto de alcanzar un desarrollo urbano equilibrado.

3.3. BENEFICIOS

En principio, vale la pena mencionar que en opinión de Cabrero (2000) la mayor parte de los conceptos vertidos hasta este punto son aplicables a municipios de tipo urbano y difícilmente dadas sus características, son pertinentes en el ámbito rural no obstante, el proceso de PE ofrece toda una serie de beneficios para los municipios y los ayuntamientos que comienzan a adoptarlo y entre los principales beneficios prácticos de un Plan Estratégico para la Ciudad destacan, en opinión de Pascual (1999), los siguientes:

- *Establecimiento de las prioridades*

El Plan proporciona escenarios previsibles para el municipio según el análisis de los entornos y de la valoración interna y en esa medida, no todo tiene la misma importancia sino que se establece una prioridad de las acciones según su papel estratégico. Por otro lado, es factible establecer la diferencia entre lo que es urgente de aquello que es importante en oposición a la práctica habitual de abordar los diferentes temas según su inmediatez y urgencia

- *Concentración de las energías*

... del conjunto de la ciudad o del territorio en aquellos objetivos considerados claves y que además son factibles para pasar de una situación determinada a otra considerada posible y deseable

- *Aumento de objetividad*

... en la medida en que los diagnósticos del Plan basados en el análisis FODA proporcionan información válida y fiable; un Plan Estratégico permite distinguir la realidad de la ficción

- *Sistematización de los objetivos para el territorio.*

Un Plan Estratégico tiene tres tipos de objetivos:

- *Objetivos de competitividad.* Son aquellos que proporcionan una mejora sustancial de los resultados obtenidos en el territorio en materia de crecimiento, desarrollo y proyección de la ciudad
- *Objetivos de apoyo.* Son los destinados a disponer de los elementos necesarios para ampliar la capacidad del territorio de atraer más actividades especialmente de carácter económico
- *Objetivos de estructura.* Son los que se refieren a la mejora de las relaciones de cooperación entre los agentes económicos y sociales y las entidades que actúan en la ciudad y el territorio

- *Colaboración entre los sectores público y privado*

Como ya se ha señalado, éste es un rasgo central de un Plan Estratégico. Sin esta condición, el Plan perdería un componente muy importante para garantizar el cumplimiento de las estrategias; la cooperación pública y privada se constituye como un objetivo de estructura para la ciudad sin el cual difícilmente se podrá llevar a cabo el resto de objetivos del Plan

- *Creación de una cultura estratégica común*

Este es un objetivo intangible pero muy provechoso para el municipio o el territorio porque posibilita a todas las entidades y a todos los agentes urbanos que participan en el Plan, tener una visión común en relación con lo que es la ciudad y cuál ha de ser su futuro

- *Refuerzo del liderazgo del ayuntamiento a la ciudad*

Un Plan Estratégico promovido y liderado por el ayuntamiento significa que éste dispone de objetivos concretos capaces de movilizar la ciudad es decir, que ha sabido articular por medio de su iniciativa un consenso entre los principales agentes y entidades para llevar a cabo un Plan de acción

- *Identificación más clara del uso efectivo de los recursos*

La clasificación de objetivos considerados en el Plan estará acompañada de la identificación de los recursos más adecuados para llevarlos a la práctica. El Plan Estratégico, como cualquier proceso de PL *bien hecho*, establece la diferencia entre los recursos y el financiamiento de las acciones en este sentido, no puede prever objetivos que no cuenten con los recursos y la financiación adecuada para ejecutarlos aunque en todo caso, una de las acciones del Plan consiste también en la búsqueda de financiación pública complementaria o proveniente de los procesos de cooperación entre los sectores público y privado

En este contexto, y con las condicionantes de cada caso en particular, se puede afirmar que la utilidad que tiene la PEC como algo más que un estudio de prospección es muy alta lo que Matus (1981) respalda al considerar que este estilo de PL puede concebirse como un procedimiento para construir viabilidad a las propuestas y objetivos definidos por un Plan determinado.

Asimismo, y debido al elevado nivel de participación que demanda, la colaboración entre los sectores público y privado ofrece perspectivas más favorables para el cumplimiento de las estrategias a la vez que permite revalorar y legitimar el papel de la administración que lo ejecuta aumentando su capacidad de negociación porque al ofrecer una nueva forma de canalizar la participación ciudadana, la administración se transforma en una entidad relacional con capacidad de aglutinar personas y recursos para el logro de los objetivos estratégicos de la ciudad, alcanzando acuerdos concertados sobre el proyecto futuro de la ciudad.

A su vez, el Plan Estratégico es altamente eficaz como instrumento en tanto define objetivos factibles para la ciudad al estar formulados sobre la base de los recursos disponibles además de contar con el consenso de la sociedad. Por otro lado, con el análisis del entorno y la valoración interna a partir de considerar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, aumenta la objetividad y se le otorga más consistencia a la predicción de situaciones o escenarios y por consiguiente, permite establecer prioridades en las acciones según su papel estratégico sentando las bases para distinguir la diferencia entre lo urgente y lo importante.

Finalmente, y como un beneficio intangible, se crea una cultura estratégica común en la que todos los agentes que participan tienen una visión compartida de lo que

es la ciudad, lo que debe ser en el futuro así como el camino que habrá de seguirse.

3.4. SESGOS Y RIESGOS

Como instrumento al interior del sector público, la PE tiene sus limitantes y no ofrece garantía en los resultados y el caso del planeamiento territorial no es la excepción sin embargo, y como ha sido señalado desde diferentes perspectivas, la adopción de este enfoque en la PLU se constituye como un eficaz conductor en la toma de decisiones sí sus enfoques y su metodología se adecuan a las condiciones propias del espacio a planificar así como a los objetivos que se pretenden alcanzar.

De hecho, y para efectos de minimizar los riesgos en la adopción del enfoque estratégico en la PLU, es preciso reconocer que los instrumentos de gestión del sector privado no pueden trasladarse mecánicamente al sector público ya que éste presenta particularidades notables que habrán de ser consideradas. Al respecto, en opinión de Fernández (1997) pueden señalarse las diferencias siguientes:

- *Definición de la misión:* compañías de bienes de consumo pueden describir su misión en una o dos frases mientras que la mayoría de las ciudades, no pueden hacerlo porque son mucho más complejas y heterogéneas
- *Nivel de consenso:* el Plan de una empresa está fuertemente controlado y mientras sólo un grupo reducido de personas tienen acceso a él, en la elaboración del Plan para la ciudad intervienen una multiplicidad de actores
- *Nivel de exposición pública:* mientras en el ámbito empresarial los medios de comunicación no intervienen en el proceso de toma de decisiones, en el sector público lo hacen desde el principio
- *Alcance del Plan:* el alcance del Plan de una empresa no presenta mayor dificultad cuando lo comparamos con un Plan para la ciudad, donde al menos los límites geográficos están sujetos a múltiples consideraciones
- *Evaluación de alternativas:* mientras en el sector privado se utilizan indicadores objetivos y cuantitativos, en el público los indicadores son básicamente subjetivos y cualitativos
- *Grado de complejidad:* sin duda, la ciudad es sumamente compleja en comparación con casi cualquier otra entidad sujeta de planificar
- *Disponibilidad de recursos:* mientras en el sector privado se observa una relativa flexibilidad para asignar recursos, el público está sometido a una gran rigidez

En relación con lo anterior, el trabajo de Pascual (1999) permite identificar tres errores cometidos por algunas ciudades al elaborar su Plan Estratégico:

1. No se han analizado previamente los actores urbanos para conocer sus estrategias ni las relaciones que establecen entre sí, ni las posibilidades y condicionantes a tener en cuenta para la formulación de una estrategia compartida
2. Se ha considerado que con la *simple* aplicación de una metodología de manual o siguiendo los pasos de una buena práctica obtendrían un Plan Estratégico no obstante que dicho referente esté basado en condiciones sociales e institucionales diferentes; se subordina la realidad al método y no al contrario
3. No se ha tenido en cuenta que antes del Plan Estratégico, existían dinámicas urbanas importantes reguladas por instrumentos preexistentes lo que provoca que el Plan Estratégico, en lugar de articular y de constituirse en marco de referencia para la acción bajo esas condiciones, se constituya como un instrumento que se suma a los existentes y en algunos casos, con menor capacidad de incidencia que sus predecesores perdiéndose de vista que un Plan Estratégico, en una suerte de complementariedad con aquellos instrumentos, facilita la identificación de proyectos dado que la dinámica urbana preexistente ha sido, de alguna manera, identificada.

Por su parte, Borja (1996) considera que tal vez los principales riesgos en la adopción de este enfoque se derivan de la insuficiente participación y consensos sociales, del poco compromiso de los agentes involucrados, de la incorrecta definición de objetivos o de la incapacidad para impulsar un seguimiento y una promoción eficaz de los mismos mientras que Pascual (1999), de manera más explícita, señala que el gran riesgo de un Plan Estratégico es empezarlo sin tener las ideas y los objetivos claros; sí no hay un modelo previo de lo que se quiere no hay Plan y más aún, todo el proceso que se genera incrementa la confusión. Adicionalmente, y como un aspecto relevante, también comenta que otros peligros que conlleva la PE están relacionados con las consecuencias de una metodología inadecuada o mal aplicada por técnicos inexpertos.

En todo caso, en opinión del mismo autor, los principales riesgos que hay que tener en cuenta son:

- *La no ejecución del Plan:* un Plan que no se ejecuta es un Plan que en su fase de elaboración no ha buscado los compromisos de las entidades, de las empresas y de los agentes con competencias y recursos

- *Objetivos muy genéricos:* que la autoridad pública se ponga de acuerdo en términos muy generales y poco concretos sin poder debatir sobre escenarios de futuro; la ausencia de debate se suple, por ejemplo, con afirmaciones genéricas sobre el crecimiento económico o la calidad de vida
- *La politización del Plan:* considerando el liderazgo que el Plan proporciona a la autoridad pública, es importante tomar en cuenta al menos tres peligros que hay que evitar: 1). fijarse sólo en los aspectos participativos y dejar de lado los aspectos analíticos y de compromiso; 2). aunque muchos de los objetivos del Gobierno sean ampliamente consensuados, el problema consiste en intentar consensuar también los objetivos inmediatos y poco estratégicos para la ciudad que, obviamente, no son considerados por la metodología del Plan y; 3). aunque la autoridad haya sido capaz de poner de acuerdo a la ciudad con los objetivos de consenso para el progreso económico y social en ocasiones, en el marco del proceso de cooperación y participación, la misma autoridad intenta tener mayorías en todas las comisiones y, en especial, en todos los órganos directivos encargados de la ejecución del Plan
- *Costes del Plan Estratégico:* este elemento no es un riesgo propiamente dicho sino una realidad; el Plan Estratégico tiene sus costes y el peligro está en minimizar los costes. Un trabajo precario nunca da un buen resultado en términos de establecer unos buenos objetivos estratégicos y una articulación entre la iniciativa pública y la privada

Desde esta perspectiva, es importante señalar que los riesgos que conlleva un Plan Estratégico son menores cuando los comparamos con los beneficios que un Plan bien hecho y riguroso puede aportar. Pero, en cualquier caso, es mejor no llevar adelante un Plan si no se tienen unos objetivos claros, una voluntad política clara y un rigor técnico en el proceso de desarrollo.

Por otro lado, los errores deben ser sin duda subsanados y para ello, el primer paso es reconocerlos a fin de contar con un buen instrumento para identificar las estrategias urbanas. Si no lo hacemos se corre el riesgo de deslegitimar los Planes Estratégicos puesto que de la existencia de desastrosas o inoperantes estrategias urbanas, se culpabilizará a la PE en general y no al hecho de que el Plan en que se basaba esta estrategia era, en sí mismo, inoperante.

En el mismo sentido Fernández (1997) argumenta, que aún cuando todavía no es posible evaluar de forma rigurosa los Planes Estratégicos que ya han sido empleados, es posible apreciar errores y desviaciones conceptuales al momento de su diseño e implementación no obstante, también afirma que sus beneficios sobrepasan con creces las desventajas; en seis puntos se resumen las observaciones de este autor:

1. La rápida difusión de la PE ha obedecido en muchas ocasiones a necesidades de marketing político de la autoridad local quedando relegado a segundo término, el esfuerzo real que se haya emprendido

2. Pocas ciudades han sido capaces de establecer una estrategia de desarrollo que reconociera que el principio de la PE es un proceso circular y continuo y en su lugar, la mayoría de las estrategias han sido desarrolladas mediante proyectos puntuales y cerrados
3. La mayor parte de los Planes Estratégicos elaborados han puesto un énfasis excesivo en aspectos de competitividad económica y no se han esforzado por la vía del desarrollo sostenible
4. Frente a las deficiencias observadas en la ejecución de algunos Planes la puesta en marcha de estos procesos innovadores, que invariablemente conducen a la negociación y el consenso sobre aspectos urbanos clave, ha puesto de manifiesto la madurez política y de gestión alcanzada por la autoridad municipal
5. La PEC no sólo ha resultado novedosa por involucrar agentes económicos y sociales sino también, por contemplar el fenómeno urbano desde una óptica sistémica
6. La PEC no es ni pretende ser la panacea que dé respuesta a todos los problemas que son propios de la PLU ya que ello conduce a una notable disminución de su credibilidad por el contrario, pretende ser un complemento que permita superar los errores en los que el estilo de PLU tradicional ha incurrido

Por lo anteriormente expuesto, y dadas las particularidades metodológicas del enfoque estratégico incorporado a la PLU, es necesario advertir que no se puede hablar propiamente de una metodología *estándar* aplicable para cada uno de los diferentes procesos de PL ya sea territorial o sectorial. Existen pautas, comportamientos y objetivos que invariablemente imprimirán un sello particular a cada una de las situaciones por planificar.

Metodológicamente, la PEC no pretende definir, como único producto, cómo se debe realizar un Plan Estratégico; persigue mostrar múltiples alternativas para innovar la gestión de la ciudad en el contexto de un entorno tan competitivo, cambiante y de multiplicidad de actores participantes como son las ciudades de este nuevo milenio.

No obstante, aún cuando el proceso se reduzca a la sola elaboración del Plan, el verdadero carácter estratégico de éste radica en el hecho de ser un proyecto común, imprescindible para enmarcar la diversidad de los intereses y campos de acción necesarios para producir las innovaciones y mejorar el posicionamiento de las ciudades.

4. ALTERNATIVAS PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO LOCAL DESDE LA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA

La PLU tradicional sigue viva y dominando el trabajo en la ciudad no obstante, estamos en una etapa de transición donde si bien la PEC representa una de las opciones más viables según se ha comentado a lo largo de este capítulo, como estilo de gestión corporativa aplicada a agencias públicas sin duda representa serios desafíos para estas últimas. No obstante, se va fortaleciendo la convicción de que es necesario que las autoridades responsables de planificar la ciudad puedan prever los problemas futuros desde una perspectiva territorial, holística e integrada de cada ciudad o región urbana.

El estilo emergente de PLU se respalda por diversos hechos y situaciones que ponen en evidencia la necesidad de un estilo de PL que desde un enfoque diferente, reconozca que los que producen e intervienen en la ciudad no son solo los Gobiernos sino también los diferentes grupos e intereses que operan en lo urbano; una PL que tenga la capacidad de estimular, orientar y coordinar las acciones de los diferentes actores, junto con la capacidad de ampliar y fortalecer las relaciones entre la sociedad civil y el Gobierno, entre los grupos sociales y las instituciones (Balbo, 1998 y Sabatini 1998).

En este marco, es imprescindible establecer mecanismos permanentes de relaciones y acuerdos en los que instituciones, tanto públicas como privadas que en su quehacer cotidiano están forzosamente enfrentadas, puedan encontrar estrategias comunes de desarrollo territorial para el beneficio mutuo. Aparece así una doble dimensión de la PE que, además de ser entendida como una forma de PL de la ciudad bajo la figura del Plan Estratégico cuyas características fueron comentadas en apartados anteriores, también es considerada como una forma de gestión del desarrollo de la ciudad.

Desde esta doble dimensión, los agentes sociales pasan a ser sujetos activos de la transformación urbana y su participación, además de la relacionada con la elaboración del Plan, se traduce en ser parte del proceso de toma de decisiones en términos de su responsabilidad directa o indirecta de la financiación y/o ejecución de determinados proyectos que son estratégicos para el conjunto de la ciudad. Esta participación activa de los agentes sociales obliga a pasar de una gestión pública de *arriba hacia abajo* a una gestión de *abajo hacia arriba*, donde no sólo participan en el proceso de decisión los empleados públicos y las empresas especializadas sino también los consumidores, usuarios y beneficiarios del territorio.

Por lo anterior la PEC no consiste únicamente en un Plan del Gobierno además, se trata de una forma de planificar y gestionar la ciudad que debe incorporar las responsabilidades de los representantes políticos y los objetivos de los diferentes agentes privados que actúan en el territorio ambos igual de legítimos y complementarios en el esfuerzo del desarrollo de la ciudad por este motivo, los

instrumentos derivados de este estilo de PL se deben orientar a la evaluación y minimización de los intereses contrapuestos en la ciudad de manera que se favorezca el consenso y se evite el disenso entre agentes con objetivos comunes.

Sin embargo, en la actualidad la búsqueda de nuevas formas de gestión y planificación de la ciudad carecen de los mecanismos necesarios para asegurar su implementación efectiva. A menudo, su existencia material asume formas tales como propuestas de Planes, acuerdos no obligatorios, tratados formales, informes de consultores, folletos sofisticados, conferencias, reuniones o seminarios, bases de datos y centros de información, entre otros. Por sí mismos, tales mecanismos no han podido satisfacer los diversos prerrequisitos financieros y organizacionales necesarios para un desarrollo urbano concertado por lo que resultan necesarios esquemas alternativos e innovadores de gestión del desarrollo en la ciudad.

Se requiere, pues, de una estrategia de cambio institucional y aunque no se ha resuelto aún qué formas precisas de reinversión y/o reestructuración del Gobierno se requieren para efectuar este cambio en las modalidades de gestión del desarrollo en la ciudad, existe consenso en torno a la idea de que, en un intento por optimizar los procesos de PL y gestión de la ciudad, se empiezan a desarrollar, tanto en el debate como en la práctica, diversas instancias de concertación entre el sector público y privado. Estas formas de gestión permiten la articulación de distintos intereses, tanto públicos como privados, para emprender acciones conjuntas y con ello responder de manera efectiva a las demandas de los diferentes actores sociales sobre todo en el nivel local. (Parra y Dooner, 2001).

En coherencia con esta concepción de participación activa, se desarrollan formas de concertación a través de las cuales actores privados y públicos se vinculan con el objetivo de generar beneficios para ambas partes en pro del desarrollo de la comunidad territorial local. Se trata de un modo de gestión acorde con las políticas de descentralización y al nuevo rol del Estado, ya no sólo regulador sino además innovador y promotor del desarrollo y que involucra, por lo tanto, la participación de la ciudadanía como protagonista en el proceso.

Pero ¿cómo generar un espacio de encuentro, compuesto por agentes tan diversos, garantizando su perdurabilidad?. Diversas pueden ser las alternativas:

En principio, Batley (2001) identifica varios tipos de Asociaciones en las cuales el Estado y los organismos privados se empeñan en trabajar mutuamente en tareas paralelas en lugar de dividir los papeles jerárquicamente: propiedad conjunta; compañías de economía mixta; inversiones conjuntas siendo el caso más común el Fideicomiso, así como alianzas estratégicas en donde los diferentes poderes y capacidades de los sectores público y privado son aprovechados en un propósito común.

Y continúa al señalar que la Asociación en forma de alianzas es más probable donde las oportunidades para los inversionistas privados sean generadas por la participación del gobierno. La contribución del sector público puede ser, por un

lado, haciendo las inversiones necesarias que el sector privado no pueda realizar debido a su escala, riesgo o dificultad para el cobro a los consumidores y por el otro, facilitando la acción privada a través de financiamiento o el uso de los poderes coercitivos del Estado. Debe existir la convicción de parte del gobierno que habrá ganancias públicas de la inversión privada siendo en el sector urbano donde estas condiciones parecen más probables en el caso de adquisición de suelo y la instalación de infraestructura para el desarrollo de vivienda y comercio.

En este contexto el Banco Mundial (Freire y Stren, 2001), como uno de los elementos de trabajo principales en el marco de su estrategia urbana ha apoyado recientemente las Estrategias de Desarrollo Municipal (*City Development Strategies* - CDS -) y enfatiza la importancia de la participación de la sociedad civil en las políticas y los cambios urbanos. El enfoque de las CDS es formar grupos de actores locales e instituciones asociadas de desarrollo con el objeto de desarrollar conjuntamente una estrategia que refleje la comprensión, por parte del grupo, de la estructura socioeconómica de la ciudad, sus dificultades y perspectivas, así como la visión compartida de los objetivos, las prioridades y los requerimientos bajo la figura de un Plan de Acción Estratégico.

En estos términos, el Banco señala que las CDS son tanto un proceso como un producto en el que los participantes identifican las maneras posibles para crear las condiciones de sustentabilidad de la ciudad en dimensiones como la habitabilidad, la competitividad, la administración y gobernabilidad así como la financiabilidad.

En el mismo sentido, el Programa 21 en su capítulo 7 incluye el concepto de *Enfoque Facilitador* en el sector de los asentamientos humanos en virtud del cual mediante una Asociación entre los sectores público, privado y comunitario se procuraría el mejoramiento de la calidad social, económica y ecológica de los asentamientos humanos así como de las condiciones de vida y de trabajo de todos los ciudadanos, en particular de quienes viven en la pobreza en las zonas urbanas y rurales.

Por otro lado en el trabajo de Victory (1997) se destacan, influenciadas por la experiencia española, las figuras siguientes resaltando el hecho de que cada marco legal local deberá posibilitar su existencia:

- *Asociacionismo Municipal*: se trata de una fórmula asociativa respetuosa del principio de autonomía local puesto que son los propios municipios interesados quienes libremente se mancomunan y deciden acerca del ámbito organizativo y de competencia más adecuado para lo cual, la constitución de figuras de este tipo habrá de ser reconocida en las leyes o instrumentos legales que regulan el ámbito local
- *Consortios*: es una entidad asociativa de naturaleza pública local o estatal voluntariamente constituida por una o varias entidades públicas y privadas sin afán de lucro con la finalidad de ejecutar o gestionar servicios de interés local. Se rige por estatutos en los que se señalan, entre otros aspectos relevantes,

su objeto y financiamiento, siendo frecuente en este último caso, que una parte de las actividades se puedan financiar con ingresos generados por ellas mismas.

- *Sociedades Privadas Municipales:* tienen carácter mercantil y como tal intervienen en el mercado mientras que su objeto social, es la promoción económica y la prestación de un servicio público municipal concreto contribuyendo a la mejora de la infraestructura y los servicios de la ciudad, así como a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes
- *Agencia de Desarrollo Local:* instancia que favorece la regeneración de las economías locales al promover la innovación tecnológica y su difusión en el territorio. Son entidades de promoción económica que bajo esquemas asociativos constituyen un nuevo instrumento de actuación en el ámbito de la regeneración económica del territorio y posibilita una nueva organización y coordinación territorial de la gestión del cambio tecnológico.

De la misma forma, Parra y Dooner (2001) señalan para el contexto sudamericano que en diversos casos la institucionalización de estos procesos se ha materializado en la formación de instancias jurídicas de derecho privado a través de las cuales, se han podido canalizar recursos de origen tanto público como privado y también han involucrado al sector privado en acciones tradicionalmente de dominio público. Dirigidas también a ciudades Latinoamericanas, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (Samayoa, 1998) identificó tres casos exitosos de gestión conjunta desarrollados por los municipios de Porto Alegre Brasil con el programa “Presupuestos Participativos”; Guatemala Guatemala con el Plan de Desarrollo Metropolitano “Metrópolis 2010” y Valledupar Colombia con innovadores programas para la gestión y operación de los servicios urbanos ⁵³.

Por otro lado, esquemas asociativos y de gestión como los señalados también encuentran sustento en el marco del discurso del desarrollo económico local cuyos planteamientos, al poner en evidencia la incapacidad para difundir el crecimiento económico y el empleo, reconocen la necesidad de una concertación estratégica y un nuevo pacto social entre los diferentes agentes locales, públicos y privados, a fin de estimular la creación de una institucionalidad territorial favorecedora del fomento económico y la capacidad innovativa local. En otras palabras, se constata la necesidad de acompañar los procesos de ajuste con políticas específicas y adecuadas a las características territoriales concretas en cuyo diseño y aplicación, es fundamental la participación de los diferentes actores involucrados en el proceso (Alburquerque, 1997).

⁵³ De estas experiencias, el Banco identifica como factores de éxito los siguientes: 1). la visión integral y de largo plazo como punto de partida para la definición de estrategias; 2). el liderazgo integrador del gobierno municipal; 3). la participación de la población en los procesos de decisión del gobierno local; 4). La incorporación potencial de empresas privadas y; 5). la innovación en la solución de problemas.

VI. UN ACERCAMIENTO A LA HISTORIA DEL URBANISMO EN MÉXICO: DE LA COLONIA A LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XX

Al aceptar como válida la tesis de que la ciudad existe como producto de las múltiples actividades que el hombre desarrolla en el espacio un acercamiento a su historia debería considerar como aspectos centrales la definición, en la medida de lo posible considerando la escasez de trabajos en este campo, de la manera en que ése espacio se ha estructurado a partir de los requerimientos de la organización productiva, de las condicionantes impuestas por el régimen de propiedad del suelo y de las prácticas sociales que durante determinado periodo histórico la han configurado.

No obstante, y sin desconocer que la estructuración histórica del espacio urbano es producto de la interacción dinámica y permanente de las variables que subyacen en cada una de las tres categorías mencionadas sin ser exhaustivos, y por los fines que se persiguen en esta Investigación, el objetivo de este capítulo es identificar los componentes que dieron forma al Paradigma de la PLU en México analizando, desde una perspectiva ideológica, las diferentes influencias, modelos y acciones que progresivamente transformaron el espacio urbano.

Así, y con la ciudad de México como eje de las intervenciones en razón de su histórica hegemonía, el análisis que se presenta se apoya en el supuesto de que independientemente del periodo histórico, criterios como el de estética, jerarquía, salud pública y sobre todo el de orden y funcionalidad, han estado presentes en el conjunto de intervenciones y acciones llevadas a cabo en las ciudades a partir del siglo XVI y hasta comienzos de la década de 1940 cuando, desde la perspectiva de este trabajo, el proceso de construcción del marco teórico – conceptual e instrumental – metodológico de la PLU en México se había consolidado aunque paradójicamente en ese mismo momento, se debilitaría frente al pensamiento económico prevaeciente en el marco del naciente proceso de industrialización nacional de esos años.

1. DE LA TRAZA COLONIAL AL PLANO REGULADOR DE CASTERA: SIGLO XVI – A MEDIADOS DEL XVIII

El proceso de poblamiento que realizó España en América durante el siglo XVI no tiene precedentes respecto al número y características de las fundaciones urbanas realizadas siendo el caso de la antigua Tenochtitlan en México, uno de los más representativos dada la consolidación que tenía la ciudad al momento de la conquista lo cual, desde ese momento, le asignaba un rol hegemónico que sin duda persiste evidentemente por las mismas razones que en la antigüedad: su rol de centro político, demográfico, cultural, comercial y geográfico.

Al igual que el conjunto de los centros urbanos de la época, el trazo de la ciudad de México y de otras tantas ciudades coloniales del país fue concebido a partir de lo dispuesto por las Ordenanzas de Felipe II que, integradas más tarde en las Leyes de Indias⁵⁴, se basaban en una retícula en damero con la plaza mayor como espacio geométrico de base, con una arquitectura unificada y al servicio de numerosas necesidades sociales aunque también Chávez (1998) comenta que además de estas Ordenanzas, en las ciudades coloniales de México se aprecia la influencia arquitectónica y urbanística de León Batista Alberti.

En estos términos, el trazo de las ciudades coloniales que incluso hoy perdura da cuenta de que el urbanismo en México tiene raíces históricas profundas que de origen, lo vinculan con las concepciones urbanas y de diseño del espacio españolas.

Bajo estos preceptos, en el siglo XVI Alonso García Bravo es responsable del diseño de la traza original de la ciudad de México conservando la mayor parte de la antigua traza de la capital Azteca sobre todo su plaza, así como las grandes calzadas indígenas y los canales que sirvieron como límites al trazo de las nuevas calles que si bien eran rectas, no conformaban un damero exacto según lo establecido por las normas de la época no obstante, tras la construcción de la ciudad de México el plan estándar implícito en las Ordenanzas, fue promovido en toda Hispanoamérica siendo a partir de esta experiencia particular, que se logra su aceptación casi total (Borah, 1974 y de Gortari y Hernández, 1988).

Con el paso de los años y el consecuente aumento poblacional y la diversificación de actividades en la ciudad, la traza de García Bravo se fue modificando de acuerdo con las nuevas necesidades sin mayor plan ni organización. El trazo de los asentamientos siguió un criterio basado más en el sentido común y la intuición que consideró la continuidad de los ejes de comunicación a partir del núcleo inicial y otros aspectos como la distribución de las viviendas y el uso del suelo, empedrados, paseos, así como la disposición de algún tipo de normas que impidieran la invasión de propiedades o la ocupación del trazo de caminos.

Desde esta perspectiva, la ciudad de México se caracterizó por ser una ciudad ciertamente monumental pero un tanto anárquica, insegura, sucia y descuidada y no fue sino hasta la segunda mitad del siglo XVIII que esta imagen comienza a ser cuestionada ante las nuevas concepciones que sobre el espacio urbano, se aplicaban en países europeos como Francia y España destacando el debate higienista y la organización del espacio urbano a partir de las ideas del Urbanismo Neoclásico y es con base en estos fundamentos, que en el marco de las así llamadas Reformas Borbónicas en la ciudad comienzan a plantearse una serie de proyectos y medidas de urbanización que buscaban hacer de la ciudad un espacio funcional, sano y ordenado (Hernández, 1998).

⁵⁴ En el trabajo de Whittick (1974) se señala que al menos hasta el siglo XVIII, estos preceptos influyeron en el diseño y planificación de las ciudades mexicanas.

Al efecto, en el trabajo de Lombardo (1978) se hace referencia a un documento anónimo sobre la policía de México escrito en 1788 en el que si bien se integran diversas propuestas para corregir las deficiencias urbanas de la ciudad en esos años, de manera implícita el funcionalismo aparece como principio rector para el ordenamiento de las actividades.

Así, y en el marco del pensamiento racional como uno de los pilares de la Ilustración a partir del cual se cuestionaba la funcionalidad urbana de la ciudad, la nueva concepción del siglo XVIII dejó de lado la idea del orden basado en la jerarquía social para apoyarse en criterios de funcionalidad, salubridad, estética y regularidad del trazo para alcanzar una nueva forma de organización urbana que llevaría a la ciudad a la modernidad así, y según los principios de simetría, orden y regularidad característicos del Urbanismo Neoclásico, las ciudades se trazaron en cuadrícula con calles rectas organizadas a partir de ejes perpendiculares con barrios jerarquizados y especializados (Lombardo 1987, de Gortari y Hernández, 1988 y Hernández, 1998).

Detrás de estos principios de orden estaba el interés del Estado de recuperar el espacio público y controlar su uso de manera que las nuevas pretensiones urbanas inspiradas en el Urbanismo Neoclásico, fueron medidas políticas complementarias a las Reformas Borbónicas. Tales medidas estuvieron básicamente orientadas a las obras públicas de la ciudad en beneficio de la salubridad y comodidad de sus habitantes, sin dejar de lado las pretensiones de funcionalidad urbana siendo las acciones ordenadas para la ciudad de México por el virrey Revillagigedo las que sin duda mayor impacto produjeron en las reformas físicas urbanas hacia finales del siglo XVIII (Lombardo 1987).

Estas obras fueron realizadas por el arquitecto Ignacio de Castera quien además de haber participado en la conducción y ejecución de diversos de proyectos de urbanización ⁵⁵, se distinguió por concebir un conjunto de actuaciones urbanas para la ciudad de México que se plasman en el primer Plano Regulador de México como instrumento para la búsqueda de la ciudad ideal a partir de los principios del Urbanismo Neoclásico: limpieza, estética, comodidad y orden (McMichael, 2002).

Al respecto, en el trabajo de Hernández (1998:27) y en el de de Gortari y Hernández (1988:48) se afirma que el propio Castera consideraba que su propuesta era "... hermosa ... cómoda ... útil... económica ... grande y perfecta..." y que con ella, entre otros aspectos, no sólo se lograrían mejorar las condiciones de salubridad y la limpieza además, se podrían abatir las dificultades provocadas por la irregularidad de su trazo.

⁵⁵ Además de Ignacio de Castera, Hernández (1998) incluye a Baltasar Ladrón de Guevara, a un europeo-americano que se firmaba B.T., a Simón Tadeo Ortiz de Ayala y a un extranjero de nombre Adolfo Theodore como integrantes del grupo promotor de los proyectos de urbanización desarrollados entre 1788 y 1836 quienes además, junto con de Castera, conocían o compartían los principios básicos de la ciudad ilustrada.

Inspirado en el estilo neoclásico y teniendo como referencia la antigua traza colonial el Plano de Castera, con el que inicia en México el Urbanismo Moderno, consideraba dar continuidad al trazo regular desde el centro hacia la periferia a fin de integrar los barrios al conjunto urbano cuyos límites, como imagen de lo uniforme, formarían un gran cuadrado en torno a la ciudad con centro en la Catedral y hasta la acequia maestra favoreciendo con ello, entre otros aspectos, el registro de los habitantes y las viviendas; la administración del servicio de limpia y el de seguridad; el cobro de impuestos de acuerdo con la localización de los terrenos y; el control de las aguas y el drenaje como medida de sanidad (de Gortari y Hernández, 1988).

En relación con lo anterior conviene mencionar que de acuerdo con Morales (1998), una de las principales preocupaciones de las Reformas Borbónicas respecto a la reforma urbana que ha sido sucintamente comentada, fue transformar y ordenar las calles porque desde la concepción ilustrada, eran de los elementos más importantes que debían transformarse para alcanzar el modelo de ciudad ideal.

En consideración a lo anterior, se contemplaron diversas acciones que desde la perspectiva formal consideraban su alineamiento, su empedrado, su limpieza y su alumbrado mientras que desde la perspectiva funcional, se pretendía limitar su uso y función solamente a la circulación.

El Plano de Castera constituía el ideal urbano de la Ilustración en México; consideraba a la ciudad como un todo y proponía la ampliación de la traza favoreciendo el orden y control de la ciudad tanto en la parte central como en los barrios periféricos no obstante, hay que reconocer que los proyectos que lo integraban fueron realizados parcialmente aunque años más tarde, algunos se cristalizan; se logra la apertura de algunas calles, la construcción de la acequia exterior y el paulatino alineamiento de las calles.

Entre las razones que explican esta situación, en el trabajo de Morales (1998) y en el de Lombardo (1978) se destaca, entre otras, la oposición de los pobladores que se verían afectados por la eventual demolición de sus viviendas para la apertura o continuidad de las calles.

De cualquier forma, aún en el México independiente de comienzos del siglo XIX las propuestas de Castera y con ellas las propuestas borbónicas sobre el diseño de la ciudad inspiradas en el Urbanismo Neoclásico siguieron vigentes. En lo sucesivo, los cambios propuestos continuaron con los principios de orden, uniformidad, limpieza y estética.

Así, en proyectos como los de Tadeo Ortiz de Ayala que pretendían hacer de la ciudad un centro majestuoso bello y funcional, era clara la influencia de las ideas del orden y el funcionalismo desde las que fueron promovidas diferentes iniciativas tendientes a consolidar el trazo simétrico de la ciudad sobre todo en la nueva periferia incluso, el Plano de Castera continuó siendo de consulta obligada tanto

para la ampliación de la traza a partir de la prolongación simétrica de las calles, como para el otorgamiento de licencias de construcción no obstante, la inestabilidad política de la época provocó que las obras y los proyectos se limitaran a lo indispensable (Hernández, 1998 y Morales 1998).

2. DESAMORTIZACIÓN, REFORMA Y PORFIRIATO: SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XVIII – A COMIENZOS DEL XX

Durante los años posteriores a la Independencia la traza colonial de la ciudad no se modificó sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII comienza a transformarse con la apertura y ampliación de calles y la extensión del espacio urbano ocupado y aunque además de ello se llevaron a cabo cambios y mejoras en los diferentes espacios y edificios, los cambios en el régimen de propiedad del suelo de la ciudad derivados de la Ley de desamortización de bienes de la Iglesia en 1856 y de las Leyes de Reforma de 1859 con las que además se nacionalizaban los bienes de la Iglesia, significaron un parteaguas en el proceso de transformación urbana de la ciudad y sus alrededores (de Gortari y Hernández, 1988).

Como era de esperarse, la Ley de desamortización conocida también como Ley Lerdo dio pie a un creciente proceso especulativo y de aumento de precios del suelo provocado por la repentina venta de propiedades lo cual fue objeto no sólo críticas desde diferentes sectores además, provocó que años más tarde, como lo señalan de Gortari y Hernández (1988), tuviera que reconocerse que este conjunto de medidas no habían alcanzado el objetivo de distribuir equitativamente las propiedades.

Al efecto, Powell (1974) comenta que la Ley Lerdo fue utilizada para favorecer los intereses personales de algunos de sus promotores entre ellos, Benito Juárez, José María Iglesias, el presidente Comonfort y hasta el propio Miguel Lerdo, autor de la Ley.

Y aunque evidentemente la Iglesia se opuso firmemente a estas disposiciones mientras tuvieron vigencia, con la venta de propiedades se fue transformando paulatinamente la traza y la estructura de la ciudad colonial. Además de la ruptura del casco urbano de la ciudad a raíz del fraccionamiento de los bienes de la Iglesia que lo circundaban, con la desamortización diversas propiedades periféricas son adjudicadas a particulares provocando la ampliación paulatina del antiguo límite de la ciudad y la transformación de su traza a partir de la creación de nuevas colonias ⁵⁶, del trazo y apertura de nuevas calles y de la introducción de ferrocarriles y tranvías que además de favorecer la movilidad, orientaron el

⁵⁶ Proceso que no estuvo ajeno a problemas derivados de la falta o eficiencia de diversos servicios urbanos de ahí que las autoridades, ante el incremento de solicitudes para la creación de nuevos fraccionamientos, condicionara su expedición a la disposición de agua y drenaje.

crecimiento porque fueron un detonante para el establecimiento de nuevas colonias.

No obstante, salvo algunas demarcaciones de la ciudad donde aún operaban criterios normativos inspirados en los preceptos del Plano de Castera, la expansión de la ciudad y la apertura de nuevas áreas al crecimiento durante la segunda mitad del siglo XIX no estuvo dirigida por un modelo determinado, y como en la época previa a las Reformas Borbónicas, la nueva traza de la ciudad siguió un criterio basado en el sentido común y la intuición.

Este proceso de cambio físico de la ciudad se vio acompañado de un importante crecimiento demográfico sobre todo hacia la primera década del siglo XX que es cuando se dieron importantes cambios en la traza de la ciudad al respecto, Morales ⁵⁷ comenta que con una clara tendencia de crecimiento hacia el suroeste y oeste, "... en sólo 50 años el área de la ciudad, que en 1858 era de 8.5 km², se amplió hasta llegar a 40.5 km² en 1910 y su población pasó de 200 mil habitantes a 471 mil ", siendo la experiencia francesa en cuanto a la edificación de monumentos, el diseño urbano y de jardines así como el trazo y la apertura de calles y avenidas, lo que terminaría por modificar la imagen y estructura de la ciudad.

Desde esta perspectiva, no fue hasta principios del siglo XX cuando en México pueden identificarse los primeros ejercicios de intervención desde la perspectiva del Urbanismo que al menos en Europa ya contaba con una gran tradición y es durante el régimen de Porfirio Díaz que, en una suerte de continuidad de las iniciativas del periodo de Reforma, se construye el México moderno con la ciudad de México como el principal centro económico, político y demográfico del país y en adelante, nicho en el que se gesta la PLU moderna.

La estructura física y social que la ciudad había adquirido durante poco más de tres siglos de tradición española reflejada en su trazo reticular con la plaza como elemento estructurador del espacio, se interrumpen a partir de los últimos años del siglo XIX para dar paso a las intervenciones basadas en la experiencia francesa.

Con una imagen urbana y una estructura inspirada en la yuxtaposición de dos modelos el colonial y el moderno inspirado por Europa, la política de urbanización del Porfiriato planteó modificaciones profundas a la vieja traza y bajo la noción de "orden y progreso" en esos años, al igual que otras ciudades Latinoamericanas, las actuaciones Porfirianas estuvieron influidas especialmente por el Urbanismo Francés destacando el caso de las operaciones de reforma ejecutadas por Haussmann en la ciudad de París en el contexto del movimiento de la *Ciudad Bella*.

Al efecto, Figueroa (1994) comenta que en la búsqueda del embellecimiento y la reforma interior de las ciudades Latinoamericanas, hacia finales del siglo XIX y

⁵⁷ Citado por de Gortari y Hernández, 1988:61

durante las primeras décadas del XX los planes y las iniciativas se distinguieron por reproducir fragmentos de la experiencia francesa la que en opinión de Sica (1980), se caracterizó por un notable proceso de renovación donde la higiene, el tráfico y la estética junto con los valores ideológicos, los fines políticos y policiales y la promoción económica fueron algunos de los elementos del modelo impulsado por Haussmann.

Como complemento de lo anterior, en el trabajo de Whittick (1974) se comenta que después de al menos dos siglos de predominio de los preceptos de las Leyes de Indias, a partir de la segunda mitad del siglo XIX el diseño y planificación de las ciudades en México efectivamente se caracteriza por la influencia de Haussmann, y aún cuando en otras ciudades de Europa cobraban fuerza modelos como el de Owen, Geddes, Soria y Mata o Howard⁵⁸, en México eran desconocidos o bien, no se registra su influencia.

De cualquier forma, el nuevo estilo arquitectónico que convivía con el colonial transformó la imagen urbana de la ciudad porfiriana mientras que la extensión del territorio ocupado, además de verse favorecida de alguna forma por la desamortización, fue estimulada por el trazo de nuevas y amplias calles entre las que destaca el Paseo de la Reforma cuyo trazo y diseño fue muestra palpable de las nuevas concepciones urbanísticas.

Además de sus glorietas y de numerosas estatuas y monumentos, a lo largo de esta importante vialidad y rodeadas de jardines se asentaban numerosas edificaciones con estilos arquitectónicos que evocaban al de ciudades de otros países modificándose el perfil urbano arquitectónico de la capital a semejanza de las capitales europeas de hecho, es en esta zona donde se asientan las principales colonias de extranjeros, básicamente inversionistas que cambiaron su lugar de residencia (de Gortari y Hernández, 1988 y McMichael, 2002).

Así como se trataban de imitar modelos y experiencias urbanísticas de ciudades europeas, en opinión Gruzinski (2004) también se buscaba reproducir estilos de vida, moda y espectáculos de ahí que para comienzos del siglo XX, la Ópera haya sido un rasgo común de la vida cultural de la ciudad además del impulso al comercio de importación de productos de lujo que se vendían en prestigiosos almacenes como El Puerto de Veracruz y El Palacio de Hierro cuyo edificio, además, era representativo del estilo arquitectónico de la época.

A lo largo de avenidas como la 16 de septiembre, la 5 de Mayo y el Paseo de la Reforma se alojaban diversas casas comerciales, hoteles y restaurantes de lujo, mientras que establecimientos como el Jockey Club (hoy Sanborn's de los Azulejos), el Casino Español, el Casino Francés entre otros, eran puntos de reunión de la aristocracia de la ciudad

⁵⁸ para mayor referencia, ver Capítulo II, apartados 3 al 5

En contraste, de Gortari (1987:47) comenta que para el conjunto de la ciudad las desigualdades eran tangibles "... heredándose entonces una ciudad diferenciada socialmente por su traza y arquitectura" lo cual, sin duda estuvo relacionado con el hecho de que este proceso de transformación también se vio impactado por el considerable crecimiento urbano de la ciudad hacia su periferia y de manera horizontal, favorecido por la introducción del ferrocarril y los tranvías que cubrían buena parte de la ciudad.

Entre otros efectos, este proceso de crecimiento provocó que el uso del suelo se hiciera más intensivo en detrimento de la calidad de vida de la población al impactar básicamente en la dotación de servicios y también, como consecuencia de la expansión de la ciudad, se favoreció el comercio especulativo del suelo que entre otros efectos provocó el encarecimiento de la vivienda para las clases populares.

No obstante, a partir de la segunda mitad del siglo XIX la expansión urbana de la ciudad favorecida por la desamortización, estuvo acompañada de las primeras subdivisiones del territorio en *Colonias* con lo que se abrían posibilidades tanto para la inversión inmobiliaria como para el acceso a la vivienda para los diferentes estratos sociales concibiéndose en este contexto los primeros proyectos: Colonia Santa María la Ribera como distrito suburbano que ofrecía a la clase media ventajas de localización fuera del centro de la ciudad; la Colonia Guerrero que ofrecía a la clase trabajadora la posibilidad de vivir cerca de sus lugares de trabajo en la zona norte y la Colonia Arquitectos, dirigida a la clase alta en una zona al suroeste de la ciudad (McMichael, 2002).

Con estas primeras iniciativas de subdivisión, no sólo se marcaba la pauta que definiría el modelo para la expansión futura de la ciudad además, se le otorgaban facultades regulatorias a la autoridad adquiriendo también obligaciones en materia de dotación de servicios.

Pero no solo la política urbanística del Porfiriato colocaba a la ciudad de México como su icono principal además, iniciativas del régimen como la modernización de las comunicaciones tanto periféricas y regionales como a nivel nacional, terminaron por consolidar su rol hegemónico al ser centro político, cultural, comercial y geográfico del país y como lo comenta de Gortari (1987:52), "... se acepta que durante la Reforma y el Porfiriato se construye el México moderno y que consustancial a éste está la ciudad de México, en la cual reside la fuerza y la voluntad ejecutiva, siendo esta última un actor histórico decisivo en nuestro país".

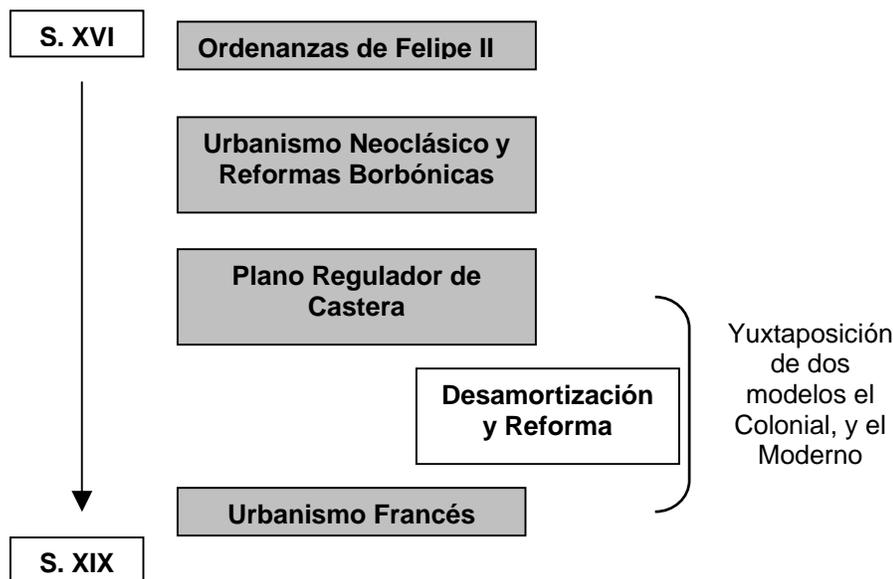
No obstante su centralidad, en el país se consolidan otras regiones durante este periodo decisivo para la vida nacional y destacando regiones como el norte y el bajío, el Sistema Urbano Nacional da los primeros pasos hacia su consolidación. Las ciudades principales del naciente Sistema, se desarrollan también a partir de un esquema urbano – colonial y como en la ciudad de México, desde diferentes perspectivas se promueven iniciativas asociadas con las ideas urbanísticas que

desde el centro se irradiaban a todo el país, aunque con menores niveles de desarrollo e influencia (Chávez, 1998).

De hecho, en el trabajo de Whittick (1974) se comenta que a finales del siglo XIX se observa un incremento en las obras públicas en diversas capitales estatales y cabeceras municipales donde se construyen edificios públicos, teatros, vialidades y carreteras acompañadas de la habilitación de sistemas de transporte ejecutándose también obras para de agua potable y drenaje no obstante, y como fue señalado, este autor también le otorga una primacía indiscutible a la ciudad de México y destaca adicionalmente, los rasgos por los que se le conocía como la Ciudad de los Palacios.

Finalmente, y de acuerdo con lo señalado hasta este punto, como un esfuerzo de síntesis en el siguiente esquema se presenta un resumen gráfico de las principales influencias identificadas entre los siglos XVI y XIX mismas que han sido comentadas en este apartado y en el anterior:

ESQUEMA 16. INFLUENCIAS HISTÓRICAS DE LA PLU EN MÉXICO: SIGLOS XVI AL XIX



Fuente: elaboración propia

3. MÉXICO POSREVOLUCIONARIO Y LOS ALBORES DE LA PLU EN MÉXICO: 1920-1930

Cuando en septiembre de 1910 se inauguraba sobre el Paseo de la Reforma la Columna de la Independencia para conmemorar el primer centenario de la Independencia de México, el país asistía al mismo tiempo a uno de los actos que marcaban el fin del Porfiriato.

El legado de la política urbanística del régimen por la que se buscó el acondicionamiento de la ciudad bajo la influencia francesa, se tradujo en una ciudad llena de contrastes y potenciales conflictos y mientras los planteamientos ideológicos de esta corriente fueron rebasados, sin ser exhaustivos, la dinámica urbana y poblacional de la ciudad y del país entero asociada con otros tantos factores, provocaron el estallido de la Revolución en ese mismo año ⁵⁹.

No obstante sus ideales, y aún reconociendo los logros obtenidos en diferentes ámbitos, con la Revolución no se consiguieron beneficios en el contexto del problema de la ciudad y las condiciones de vida de sus habitantes por el contrario, las deterioradas condiciones de habitabilidad y funcionalidad de las ciudades heredadas del Porfiriato se agudizaron siendo en particular, en opinión de Davis (1999), la escasez de vivienda y de transporte los problemas urbanos más graves de la capital.

Al respecto Davis señala para el caso particular del transporte, que este servicio no aumentaba de acuerdo con la demanda ya de por sí acumulada porque durante el Porfiriato, la inversión pública se orientó más al rubro de vialidades que al transporte colectivo favoreciendo el crecimiento de la ciudad hacia el sur alentando al mismo tiempo, el transporte individual de la clase media que paulatinamente se asentaba en esa zona.

Esta y otras situaciones fueron descritas en 1919 por el General Salvador Alvarado en un texto de su autoría en el que manifestaba su preocupación por la situación imperante en el país después de la Revolución siendo en uno de los tres tomos de la obra ⁶⁰, donde el General Alvarado hace explícita su preocupación por los problemas de la ciudad posrevolucionaria adelantándose a su tiempo, por la naturaleza e incluso vigencia de los planteamientos expuestos.

Haciendo hincapié en que la ciudad es el exponente de la civilización, y con un evidente conocimiento de diversos estándares, experiencias y realidades del

⁵⁹ Aún cuando desde mediados del siglo XIX el diseño y planificación de las ciudades en México se conducía bajo la influencia particular del Urbanismo Francés, el país tenía un evidente retraso en esta materia según lo planteado por Whittick (1974) porque a la par del movimiento armado de 1910, en Estados Unidos se llevaba a cabo el primer Congreso Nacional de Planeación Urbana (1909), se fundaba la Asociación Nacional de Vivienda y Planeación (1911) y 18 ciudades de la Unión Americana contaban con Comisiones de Planeación (1913).

⁶⁰ Alvarado, Salvador (1919). "La Reconstrucción de México". Tomo III. Edición Facsimilar del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1985.

exterior, el General Alvarado argumenta que son las condiciones de habitabilidad creadas por el hombre las que le otorgan a la ciudad su verdadero valor en el contexto de la vida en sociedad cumpliendo con su función histórica y elemental de constituirse en el vehículo del progreso y la modernidad, de ahí que las sociedades que han aprendido a organizar mejor el elemento ciudad, han sido las que más se han destacado por sus fortalezas y pone como ejemplo en esta perspectiva, a ciudades de países como Inglaterra, Alemania y Estados Unidos.

En razón de lo anterior, el General Alvarado afirma que en México son limitados los resultados en cuanto a la organización y mejoramiento de las ciudades del país en esos años y bajo el argumento de que la vida colonial no ha dejado de estar presente, identifica diversos problemas asociados básicamente con la deficiencia de los elementos de infraestructura urbana y de servicios públicos señalando que en buena medida, esta situación es atribuible a la ineficiencia municipal en la gestión de la ciudad.

No obstante, también identifica una serie de situaciones presentes en las ciudades que igualmente han afectado su sano desarrollo en términos habitabilidad y funcionalidad y destaca en particular el problema de la vivienda donde la especulación inmobiliaria, asociada con la lógica tributaria de la época, fueron determinantes para la saturación de las zonas marginales de las ciudades en detrimento de la calidad de vida de sus habitantes.

Frente a este problema, y con el referente de experiencias de otros países, el General Alvarado plantea una serie de pautas y medidas entre otras, aquellas tendientes a la modernización y mejoramiento de la gestión de las ciudades, la evidente necesidad de formular leyes y reglamentos para regular su crecimiento ordenado destacando en particular, la necesidad de consolidar un Servicio Civil en este ámbito a efecto no sólo de dar continuidad a las iniciativas promovidas además, para favorecer la incorporación de especialistas en esta materia que, como en otros países, debían ser formados ex profeso para garantizar la calidad de sus actuaciones.

3.1. EL PENSAMIENTO DE CARLOS CONTRERAS

En correspondencia con el escenario descrito por el General Alvarado, y en el contexto de reconstrucción nacional posrevolucionario no es coincidencia que Carlos Contreras, considerado como pionero de la PLU en México ⁶¹, se haya preocupado también aunque desde otra perspectiva por atender las precarias

⁶¹ Esta afirmación se respalda por los argumentos vertidos en distintas fuentes documentales como los trabajos de investigadores del Instituto Mora y la amplia obra sobre la historia del Urbanismo de Paolo Sica (1980) y además, se confirma con los resultados de un estudio de opinión a informantes clave realizado entre diciembre de 2005 y Febrero de 2006 cuyos resultados específicos, serán referidos en un capítulo posterior.

condiciones de salud, educación, vivienda, y esparcimiento prevalecientes en el país, con una atención excepcional en la ciudad de México.

Los diversos trabajos y acciones realizadas por Contreras a partir de los años veinte en los que era evidente la preocupación por dictar nuevas reglas y criterios para la ciudad a partir de la experiencia adquirida en la Universidad de Columbia Nueva York, donde realizó estudios superiores, fueron la base para promover la PLU en el país como una opción para atender las aspiraciones de progreso y bienestar de la emergente sociedad cuyas demandas urbanas como la vivienda y los servicios habían sido integradas en la Constitución de 1917.

Pero no sólo el interés profesional de Contreras y de otros profesionales que lo acompañaron en esta labor fue lo que permitió sentar las bases de la PLU en nuestro país como una disciplina de reciente desarrollo también, como lo comenta Sánchez (2002), fueron las acciones emprendidas por el entonces Ayuntamiento de la ciudad de México a partir de 1921 las que favorecieron la adopción paulatina de la PLU como una herramienta de intervención urbana – institucional.

Así, el afán del Ayuntamiento por difundir el pensamiento que en relación con las ciudades existía en esos años, se vio acompañado por una serie de intervenciones promovidas por la Sección de Planificación dependiente del Departamento de Arquitectura y asociadas con un estilo de PLU basado en el *sentido común*⁶² con el que se resolvían necesidades en lo ya consolidado y en los nuevos espacios. En diferentes áreas de la ciudad se llevaron a cabo acciones de vivienda, educación, infraestructura vial y de servicios mientras que en las nuevas áreas, los fraccionamientos se trazaban tomando como patrón las retículas contiguas; no se consideraba la introducción de servicios y sólo se buscaba atender las relaciones con los espacios ya urbanizados.

No obstante, los tiempos y las condiciones exigían renovadas posturas de pensamiento y acción ante la saturación y expansión de la ciudad; una nueva condición de ciudad en el contexto de las ideas de la modernidad y el progreso tenía que construirse así, y frente a las cada vez mayores denuncias ciudadanas por las lamentables condiciones de habitabilidad presentes en el conjunto de la ciudad sobre todo en las nuevas áreas, en diversos foros e instancias como el Ayuntamiento, en conferencias y en la prensa⁶³, se daba paso a una serie de debates cuyas críticas y reflexiones resaltaban desde diferentes perspectivas la necesidad de planificar las ciudades en el país siendo la capital, el núcleo principal de pensamiento (Sánchez, 2003).

⁶² Pese a que en México ya se habían generado reflexiones y propuestas para la ciudad, la PLU no se había consolidado como medio de intervención urbana de acuerdo con lo desarrollado en esos años en ciudades de Europa y Norteamérica.

⁶³ Como hitos del movimiento a favor de la PLU, en el trabajo de López (2003) se hace referencia a diversas publicaciones (particularmente en los periódicos *Excelsior* y *El Universal*) en las que, entre 1925 y 1927, se divulgaban diversas temáticas urbanas destacando las aportaciones de Le Corbusier en este campo.

3.1.1. CONSTRUCCIÓN Y DIFUSIÓN DEL MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL E INSTRUMENTAL – METODOLÓGICO LA PLU: LA NOCIÓN DE ZONIFICACIÓN Y EL PLANO REGULADOR

La apuesta por la PLU se vio fortalecida por la asistencia de una delegación de profesionales mexicanos a la Conferencia Internacional de Planificación celebrada en Nueva York en 1925 la cual, alentó los esfuerzos para crear los fundamentos de la naciente disciplina a partir del conocimiento de la experiencia norteamericana de manera que, apoyados en sus propias convicciones y en el interés de la autoridad por transitar hacia la modernidad, este grupo de precursores se dio a la tarea de reflexionar y difundir las posibilidades de la PLU en nuestro país como una herramienta transformadora evolucionando de simples opiniones ante los problemas observados, a un conjunto de propuestas estructuradas colocando a la ciudad y al país en el marco de las aspiraciones de la modernidad que en esa época recorrían todo el mundo.

No obstante los aportes de este grupo de precursores de la PLU en nuestro país, las contribuciones de Carlos Contreras son sin duda las más destacadas e influyentes al efecto, Sánchez (2002 y 2003) comenta que el proyecto de Carlos Contreras denominado “La Planificación de la República Mexicana” publicado en *El Universal* en marzo de 1925 fue el más destacado. De acuerdo con esta nota que se reproduce en el trabajo coordinado por Sánchez (2003a), el Proyecto tenía cuatro propósitos principales:

1. Establecer en la ciudad de México un Departamento encargado de la PL de la República Mexicana entre cuyas funciones, destacaba el desarrollo de un Plano Nacional
2. Organizar grupos o departamentos locales encargados de elaborar Planos de las ciudades
3. Impulsar la PL en distintos foros y medios impresos con la participación de profesionales de diversas áreas y;
4. Preparar un proyecto de Ley Federal relativo a la PL del país.

Aunque años más tarde el Proyecto sirvió de base para la elaboración del Plano Regulador para la ciudad de México de 1933, durante los años posteriores se cristalizaron importantes iniciativas de Contreras destacando la creación de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana en 1926 y la fundación de la revista *Planificación* en 1927 como medio de divulgación de esta Asociación la cual, presidida por Contreras, estuvo integrada por destacados profesionales de la época además de un conjunto de Miembros Honorarios entre los que sobresalían distinguidos urbanistas europeos como Ebenezer Howard, Raymond Unwin y Arturo Soria (López, 2003).

La Asociación fue concebida como un instrumento para la difusión e implementación institucional de la PLU y en palabras de Contreras ⁶⁴, entre sus fines destacaban concientizar al país sobre la importancia de los problemas presentes en las ciudades y la necesidad de resolverlos y para ello, desde la Asociación se impulsarían diversas iniciativas tendientes a difundir el pensamiento planificador por medio de la enseñanza, la prensa, publicaciones especializadas y conferencias públicas sirviendo además como espacio para la colaboración integral de los expertos y profesionales del país.

Asimismo, la Asociación se proponía colaborar conjuntamente con los estados y municipios a través de órganos planificadores creados ex profeso y a iniciativa de la Asociación, en la formulación y ejecución de proyectos tendientes a la organización y previsión del crecimiento de las ciudades.

Derivado de lo anterior, sin duda destacan los esfuerzos de la Asociación por difundir la disciplina en la revista *Planificación* con la publicación de artículos de reflexión en torno a la organización del país y el arreglo de ciudades convirtiéndola en un foro donde personalidades de la época y de distintas profesiones, vertieron sus ideas en torno a la organización del territorio en las que se percibía el pensamiento que respecto de la ciudad existía en ese momento.

Con la difusión de las ideas y sucesos que en torno a la PLU llegaban del exterior, la atención de estos temas paulatinamente cobraba mayor importancia ya no sólo entre intelectuales y autoridades, también entre la población que comenzaba a resentir los efectos provocados por la expansión de la ciudad.

Desde esta perspectiva, la Revista se constituyó como un foro de divulgación de ideas que desde diferentes perspectivas, daban a conocer los beneficios de la PLU a partir de las concepciones influyentes de la época *acercándolas* a la realidad mexicana y aunque en sus diferentes números fueron publicados artículos sobre diversas temáticas, para los fines que se persiguen en este trabajo destaca en particular el artículo de Contreras “¿Qué cosa es la planificación de ciudades y regiones?” publicado en septiembre de 1927 en el número 1 de la Revista ⁶⁵, en virtud de las contribuciones de Contreras en torno a la construcción de un cuerpo conceptual y metodológico de la emergente disciplina con una clara orientación hacia lo físico espacial, sin dejar de lado las determinantes sociales.

Así, Contreras define a la PLU como el arte de proyectar, trazar y construir ciudades a partir de entender su forma y patrón de crecimiento y para efectos de conducir su desarrollo en forma armoniosa y ordenada, incorpora la figura del Plano Regulador como instrumento gráfico que sin limitarse a expresar las condiciones topográficas propias del territorio, se preocupaba por incorporar las

⁶⁴ *Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana*. Trabajo presentado en la Quinta Convención Nacional de Ingenieros. Puebla, septiembre de 1926 (Reproducido en Sánchez, 2003a).

⁶⁵ Reproducido en Sánchez 2003a:65

relaciones funcionales entre las actividades sociales y económicas y su manifestación espacial.

Partiendo de las condiciones presentes en su propio contexto histórico para definir comportamientos futuros, el Plano de la Ciudad forjado por Contreras consideraba aspectos estructuradores como las comunicaciones y transportes, la vivienda, los espacios abiertos, las reservas forestales, la zonificación, la estética y el diseño, los servicios urbanos, las normas, las finanzas y las instituciones, entre otros.

Por otro lado, en el número dos de la Revista dedicado a la *Zonificación* que se publica un mes después ⁶⁶, Contreras incorpora el concepto de zonificación como medida de control y conducción del crecimiento ordenado de la ciudad a partir de las diferentes actividades que en ella se realizan. Como conjunto de normas, la zonificación tenía por objeto establecer las áreas en que debían dividirse las ciudades: zonas residenciales, comerciales e industriales y en ese sentido, determinaba usos a predios y edificios.

Asimismo, establecía un conjunto de regulaciones de construcción para procurar la salud, la seguridad, la comodidad y el bienestar de sus habitantes. Sin ser exhaustivos en la definición de Contreras es importante agregar que desde su perspectiva, y para efectos de reglamentación, todo ejercicio de zonificación requería del conocimiento preciso y documentado de las condiciones prevalecientes del espacio construido a partir de cuatro tipos de zonas (residenciales, de apartamentos, comerciales y manufactureras) cuyas características principales, estarían representadas gráficamente en un conjunto de mapas a color.

Un mes después también, y como complemento al evidente carácter funcionalista que Contreras le asigna a la PLU incluida la zonificación, en el número 3 de la Revista ⁶⁷ se le reconoce a la PLU como una disciplina científica porque lejos de erigirse como un conjunto de ideas u opiniones de los habitantes y las autoridades de la ciudad se le entendía como una ciencia, como un conjunto de ciencias que estudiaban las funciones y comportamientos de la ciudad procurando la elevación de los niveles de bienestar, en paralelo con un sano y ordenado desarrollo físico – espacial.

Desde esta perspectiva, y para los fines que se persiguen en esta Investigación, es importante resaltar que entre septiembre y noviembre de 1927, a tan sólo tres meses de la publicación del primer número de la revista *Planificación*, los esfuerzos de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana especialmente de Carlos Contreras rendían sus frutos en un lapso de tiempo muy breve porque para finales de ese año, el pensamiento urbano en México se afianzaba al sentarse las bases del cuerpo conceptual y metodológico de la PLU.

⁶⁶ Reproducido en Sánchez 2003a:67

⁶⁷ Extracto citado por López 2003:28

De la misma forma, el componente instrumental de la emergente PLU mexicana tomaría fuerza a comienzos del año siguiente porque producto de un estudio de valoración de la situación urbana de la ciudad de México publicado en la Editorial del número 8 de la Revista editado en marzo de 1928⁶⁸, se resaltaba la necesidad de contar con un Plano Regulador para el establecimiento de normas que dirigieran el crecimiento presente y futuro de la ciudad durante al menos los próximos 50 años.

Entre otras consideraciones, se señalaba que “El crecimiento real de la metrópoli, valga la expresión, ha sido por medio de “parches” alrededor de su periferia, que han trastornado la relación de vida y la relación entre sus partes constitutivas, motivando esto la congestión de las secciones centrales, con el resultado de que un gran número de edificios y de seres humanos se encuentran en lugares inadecuados y que el volumen de tráfico ha aumentado”. Y continuaba, destacando que “Si México ha de llegar a ser una de las ciudades más grandes y más bellas de América Latina, es necesario que crezca en forma ordenada y metódica...”

Anticipándose al escenario descrito Contreras, con la colaboración de Justino Fernández, elabora en 1927 el “Estudio Preliminar Número 1 del Plano Regulador” el que básicamente consistía en la creación de un anillo de circunvalación para favorecer la comunicación de la ciudad y la periferia además de reducir los problemas de tráfico en la ciudad sobre todo, en la zona centro porque facilitaría el desplazamiento a diferentes zonas de la ciudad sin tener que pasar por la ya congestionada zona central. Asimismo el Estudio consideraba, además de la ampliación y prolongación de varias calles, la creación de un Boulevard de Circulación Interior en torno prácticamente a las colonias centrales fundadas durante el siglo XIX. (de Gortari y Hernández 1988a).

Finalmente, y aún cuando el Plano Regulador se concretaría años más tarde es conveniente reiterar que en tan solo unos años, y evidentemente influenciado por su formación y experiencia en el extranjero, las contribuciones del Arquitecto Carlos Contreras al pensamiento urbano en México hacia finales de los años veinte no sólo tenían impacto en la capital del país ya que el prolífico trabajo de Contreras, tuvo efectos en otras ciudades donde fue notoria su influencia al participar, entre otros proyectos, en la formulación de la Ley sobre la Planificación de Monterrey de 1927, considerada como la primera legislación urbana del país⁶⁹, la Ley de Conservación de la ciudad de Taxco y en la planificación del Puerto de Veracruz de lo cual, el propio Contreras comentaba que era el trabajo más completo sobre PLU que se había realizado en el país porque consideraba diferentes intervenciones en el Puerto a partir de su zonificación (Sánchez, 2002).

⁶⁸ Reproducido en Sánchez 2003a:75

⁶⁹ La segunda, en la que también participa Contreras, es el Reglamento de Planificación y Zonificación de Azcapotzalco en 1928.

3.2. APORTES COMPLEMENTARIOS AL PENSAMIENTO URBANO EN MÉXICO⁷⁰

No obstante la trascendencia de las contribuciones de Carlos Contreras a la historia de la PLU en México, destacan también los aportes y experiencias de un grupo de profesionales como Modesto C. Rolland, José Luis Cuevas, Alfonso Pallares y Miguel Ángel de Quevedo quienes durante el mismo periodo, y en ocasiones conjuntamente con Contreras, impulsaron importantes iniciativas de intervención urbana en la ciudad contribuyendo así al fortalecimiento del pensamiento urbano en México.

Sin ser exhaustivos en los aportes de este grupo de profesionales, para el caso de Rolland, considerado como un profesional interesado en estos temas desde y con el Ayuntamiento, es importante destacar que se distinguió por abundar en diversas temáticas de la emergente ciudad moderna en el marco del pensamiento urbano dominante en Europa y Estados Unidos de cuya influencia, como lo hiciera Contreras, construyó un concepto de PLU que entre otros aspectos la definía como una ciencia de intervención en la ciudad en la que habrían de participar profesionales de distintas disciplinas.

Adicionalmente, identificaba a las calles como uno de los principales elementos estructuradores de la ciudad siendo el problema de la vivienda y el transporte sus principales preocupaciones aunque también, se interesó por el fortalecimiento municipal en relación con la organización y la gestión de las ciudades.

Por su parte, de la experiencia de José Luis Cuevas sobresale la realización de distintos proyectos para la ciudad a partir de la experiencia que había adquirido en Europa siendo especialmente la influencia de la *Ciudad Jardín* de Howard lo que destaca en el diseño de las colonias Chapultepec Heights Country Club en 1922 y la Hipódromo Condesa en 1926 consideradas como las primeras colonias modernas de México destinadas a la clase acomodada.

En apego a las ideas de Howard el diseño de estas colonias, por las que más adelante se favorecerían proyectos semejantes, se estructuró a partir de un trazo definido por la topografía del terreno en lugar de la tradicional traza ortogonal lo que resultó en lotes más grandes y en amplias avenidas y espacios abiertos, favoreciendo la construcción de grandes casas en cuyo diseño se manifestaba la influencia de la arquitectura norteamericana.

Precursor también de la enseñanza de la PLU en los años veinte y treinta, Cuevas es responsable de la clase de Planificación de Ciudades y Arte Cívico que en 1925 se impartía en la Escuela de Bellas Artes a iniciativa del Arquitecto Manuel Ortiz

⁷⁰ La información contenida en este apartado tiene como fuente principal el trabajo de Sánchez (2002) porque presenta una cronología de hechos y situaciones cuya síntesis, permite tener un acercamiento a los momentos, acciones y aportes del grupo de profesionales precursores de la PLU en México.

Monasterio aunque en especial, destaca su participación como encargado de la clase de Urbanismo incluida en el Plan de Estudios de la Facultad de Arquitectura a partir de 1931 en la que sin duda, promovió el estudio de textos europeos y norteamericanos que él conocía y en los que se ofrecía una perspectiva de los apoyos teóricos y prácticos que sustentaban el trabajo realizado en esa época.

Por otro lado, en el caso de Alfonso Pallares hay que destacar que en sus ideas estuvo presente un enfoque que asociaba a la ciudad con el conjunto del cuerpo humano en una suerte de visión organicista relacionada con los planteamientos de la Escuela de Chicago aunque también, y en relación con la manera en que las actividades se desplegaban en la ciudad, al igual que Contreras reflexionó en torno a la necesidad de zonificar la ciudad colocándola como una de sus mayores preocupaciones lo cual, junto con otro tipo de inquietudes relacionadas con el diseño y la estética, se plasman en una de las primeras propuestas de reorganización de la ciudad, “El Plano de la Ciudad de México” realizado por Pallares en 1922 en el que además, se plasmaban criterios de ensanche de la ciudad tal vez influenciado por la experiencia del Ensanche de Barcelona, España desarrollado por Cerdá a finales del siglo XIX.

Por último, destaca la experiencia del Ingeniero Miguel Ángel de Quevedo cuyos aportes, notoriamente influenciados por el urbanismo de la *École des Beaux Arts* de París, se tradujeron en la concepción de un moderno Plan de grandes avenidas que, en combinación con jardines plazas y parques bajo argumentos higienistas y estéticos de esta Escuela, en contraste con el plano ortogonal de la época colonial, consideraba el trazo de las grandes avenidas radiales diseñadas para la expansión de la ciudad con la avenida Insurgentes como eje estructurador principal (Capel, 2002).

Fueron tan notables sus aportes, que en el trabajo de McMichael (2002) se reconoce al Ing. Quevedo como uno de los principales promotores del pensamiento planificador en México a principios del siglo XX. En especial, este autor menciona dos proyectos relevantes por un lado, el “Parque Balbuena” como uno de los primeros espacios públicos concebidos para satisfacer las necesidades de esparcimiento de la clase trabajadora y por el otro, en atención también a este segmento de la población, el Ing. Quevedo diseña el conjunto de apartamentos “Buen Tono” transformando el concepto tradicional de la vecindad.

Desde esta perspectiva, y encabezados por Carlos Contreras, en los aportes de Modesto C. Rolland, José Luis Cuevas, Alfonso Pallares y Miguel Ángel de Quevedo considerados como los más destacados promotores de la PLU durante los años veinte y en adelante, se puede identificar la influencia de diversas escuelas de pensamiento que en ese momento se gestaban y difundían en Europa y Norteamérica favoreciendo en nuestro país el desarrollo de acciones cada vez mejor reflexionadas y con una base conceptual más clara y fortalecida de manera que, influidos por el pensamiento planificador que se desplegaba como uno de los sustentos de la nueva modernidad y anticipándose a los planteamientos que

integraron la *Carta de Atenas* de 1933⁷¹ es clara la influencia, aunque con diferentes niveles de aproximación y profundidad, de Cerdá y el ensanche de Barcelona, la propuesta de Ciudad Jardín de Ebenezer Howard, el zoning norteamericano y las ideas de intervención y renovación urbana de Le Corbusier y Haussmann entre otros.

4. ORDENAMIENTOS NACIONALES Y EL PLANO REGULADOR DEL DISTRITO FEDERAL: COYUNTURA JURÍDICA Y DESLIZAMIENTO DE LA POLÍTICA NACIONAL 1930 – 1940

Sin necesidad de reiterar las contribuciones de los profesionales de la época a la PLU mexicana, el proceso de construcción y difusión de la disciplina siguió su curso dado que los problemas de la emergente ciudad moderna se multiplicaban y su necesaria atención, desde perspectivas más formales, favorecían la consolidación de los ejercicios desarrollados durante la década anterior.

Junto con el interés de los precursores de la PLU en nuestro país por dar continuidad a la construcción de su base conceptual, técnica, organizativa y legal, las posibilidades de la PLU encontraron un nuevo cauce con la creación del Departamento del Distrito Federal a partir de 1929, en virtud de que significó una condición jurídico administrativa que fortalecía las intervenciones en la ciudad al disponer de un aparato administrativo encargado de regularlas: la Comisión de Planificación del Distrito Federal como una de las instancias de la recién creada estructura del Departamento (Sánchez, 2003 y Aguilar, 1995).

Y es al amparo de esta condición que entre otras acciones, se favorece la celebración del Primer Congreso Nacional de Planeación a principios de 1930 organizado por la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana bajo la coordinación de Carlos Contreras y con el apoyo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

El Congreso tuvo como principal objetivo buscar el desarrollo armónico y ordenado de las ciudades en México a la vez de mejorar las condiciones de vida de la población y para ello, influenciada por las ideas del urbanismo prevalecientes en otras realidades, la estructura temática de las conferencias abrió a la discusión una amplia gama de temas agrupados en dos partes una, sobre temas de interés general y la otra, en la que se consideraron temas especiales (Sánchez 2002).

Sin desconocer los efectos positivos que el Congreso generó en pro del desarrollo de la PLU en nuestro país su principal contribución, además de la difusión de ideas y experiencias diversas que se gestaban en el exterior en esta materia, fue el sentar las bases para la emisión de distintos ordenamientos para respaldar jurídicamente iniciativas de intervención a partir de los años treinta tanto en el ámbito urbano, como en el regional y sobre todo el nacional.

⁷¹ para mayor referencia ver Capítulo II, apartado 5 “El Movimiento Moderno”.

Entre estos ordenamientos destaca, sin duda, la expedición de la Ley sobre Planeación General de la República en julio de 1930 la que además de marcar el inicio de un esfuerzo ininterrumpido para ordenar y encauzar el desarrollo del país, tuvo por objeto incidir desde su propio ámbito en el inestable marco internacional de la crisis financiera de 1929.

Asimismo, destaca la expedición en 1933 de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California y sus respectivos Reglamentos que pese a sus limitaciones, se constituyeron como instrumentos que con mayor solidez contribuyeron en la búsqueda de soluciones urbanas para la ciudad porque dejaban en claro, entre otros aspectos relevantes, la necesidad de estudiar y realizar la PL y zonificación de las ciudades (Sánchez 2002).

En este marco, con la emisión de Leyes como las mencionadas se respaldaron jurídicamente diversas iniciativas de intervención urbana a partir de los años treinta y de acuerdo con los fines que se persiguen en esta Investigación, es importante destacar que en el caso de particular de la Ley sobre Planeación General de la República entre otras disposiciones, fueron incorporados diversos señalamientos tendientes a la organización de las ciudades y el territorio nacional por la vía de Planos Reguladores como documentos gráficos en los que estarían plasmados ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales que irían realizándose a fin de procurar el desarrollo ordenado y armónico del país.

Por su parte, la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California es considerada también como un instrumento por el que se fortalecían las intervenciones urbanas aunque por su objeto, sus disposiciones estuvieron dirigidas al caso particular de la reorganización de la ciudad de México y el territorio de Baja California sin que ello le restara efectividad e influencia.

Como un aspecto necesario para concretar los proyectos y acciones previstas para la ciudad destaca el hecho de que entre sus disposiciones, esta Ley consideraba la expropiación por causas de utilidad pública aunque también, como el caso de la Ley de Planeación Nacional, destacaba la necesidad de formular Planos Reguladores como instrumentos de orden y conducción del crecimiento.

Entre otras, disposiciones como las señaladas fueron el marco para la formalización y afianzamiento de los diversos trabajos que en esta materia Carlos Contreras venía desarrollando desde la década anterior y sin duda, la formulación del Plano Regulador del Distrito Federal en 1933 marca un hito en la historia de la PLU en nuestro país porque es reflejo de las más importantes manifestaciones que sobre el pensamiento urbano en México se habían gestado apenas unos años atrás.

Desde nuestra perspectiva, los esfuerzos de reflexión en torno a la construcción de un cuerpo conceptual y metodológico de la emergente disciplina así como las

diferentes iniciativas para difundir las ideas en torno a la organización del territorio bajo la influencia del pensamiento que respecto de la ciudad existía en ese momento, se revelaron como los sustentos para la formulación del Plano Regulador de Contreras como un instrumento integral de intervención para la ciudad de México principal centro económico, político y poblacional del país con una clara orientación hacia lo físico espacial, sin dejar de lado las determinantes económicas y sociales y su manifestación en el territorio.

En este contexto, y en virtud del carácter integral que de antemano se le había asignado a la PLU, desde diferentes perspectivas la estructura temática del Plano Regulador planteó la realización de estudios detallados para conocer la situación de la ciudad ⁷² para que a partir de sus condiciones sociales, económicas, financieras y jurídicas, fueran diseñadas acciones de intervención en materia de vivienda, infraestructura y servicios urbanos siendo la zonificación el medio por el cual se regulaban el conjunto de intervenciones en cada una de las áreas de la ciudad de acuerdo con su uso y actividad principal (Sánchez, 2003a).

Gráficamente, en el conjunto de planos que acompañaron al Plano Regulador ⁷³ fueron representadas las principales actividades que se desarrollaban en la ciudad destacando, por medio de colores y simbologías diversas, las zonas por tipo de actividad identificándose el tipo de construcción, su uso, densidad, alturas y el sistema circulatorio, entre otros elementos representativos (Sánchez, 2003a, y de Gortari y Hernández, 1988a).

Desde esta perspectiva, en la estructura temática y el perfil gráfico del Plano Regulador del Distrito Federal es notoria la influencia de los estudios realizados por Carlos Contreras en los Estados Unidos aunque de acuerdo con Sánchez (2002), en particular se puede apreciar la influencia del trabajo de Patrick Abercrombie.

Adicionalmente, conviene reiterar que las directrices trazadas por los pioneros de la PLU en México se anticiparon a los planteamientos de la *Carta de Atenas* publicada también en 1933 cuyos postulados centrales, en coincidencia con los del Plano Regulador, establecían que el espacio se debía organizar de acuerdo con las principales actividades humanas: habitación, esparcimiento, trabajo y circulación.

Operativamente el Plano Regulador contaba con un mínimo de condiciones que iban desde el nivel nacional con la Ley sobre Planeación General de la República a través de la Comisión Nacional de Planeación, hasta el nivel local con la Ley de

⁷² La Estructura del Plano consideró diez apartados: 1. Población 2. Zonificación 3. Sistema circulatorio y medios de transporte 4. Sistema de parques y jardines, campos de juego, estadios y reservas forestales 5. Servicios municipales 6. La casa – habitación 7. Recreación 8. Arquitectura 9. Financiamiento 10. Legislación

⁷³ Reproducidos en Sánchez, 2003a.

Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California a través de la Comisión de Planificación del Distrito Federal.

No obstante, las propuestas contenidas en el Plano no se llevaron a cabo sino parcialmente sobre todo en lo que respecta al centro histórico y colonias aledañas, zona consolidada de la ciudad en esa época. En estos términos, por su carácter visionario e integral, el Plano Regulador del Distrito Federal es considerado en distintas fuentes como uno de los más serios planteamientos de PLU del siglo XX en nuestro país.

4.1. LAS FORTALEZAS DEL PENSAMIENTO URBANO FRENTE A LAS PRIORIDADES DEL DESARROLLO NACIONAL: EL DESLIZAMIENTO DE LA POLÍTICA

Sin desconocer las adversidades que se tuvieron que sortear durante la operación del Plano Regulador sobre todo aquellas de índole política y financiera, los esfuerzos por consolidar la PLU en nuestro país se cristalizaban en este instrumento y en los ordenamientos jurídicos que lo respaldaron no obstante, a finales del mismo año en que fue expedido, es elaborado el primer Plan Sexenal (1934 – 1940) como un instrumento escasamente vinculado con la PLU el cual, a pesar de no haber contemplado instrumentos prácticos para su ejecución, tuvo como principal característica el definir una clara orientación económica y social de la política nacional.

Con todo y sus deficiencias, y aún cuando en esos años no existía en nuestro país ningún organismo responsable de la instrumentación de las políticas contenidas en el Plan, años más tarde se elabora el segundo Plan Sexenal (1941 – 1946) superando algunas de las deficiencias observadas en su antecesor al estar conceptualmente mejor definido y respaldado por un organismo consultivo especial, el Comité Asesor Especial. No obstante, al igual que el primero, el segundo Plan Sexenal tampoco pasó de ser un Plan *en el papel* con serias dificultades metodológicas y operativas para su ejecución (Wionczek, 1986).

De cualquier forma, el proceso de consolidación de la PLU en nuestro país siguió su curso durante la segunda mitad de los años treinta y entre otras acciones relevantes, además del lanzamiento de la segunda época de la Revista *Planificación*, destaca la iniciativa por organizar, en agosto de 1938, el XVI Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación bajo la coordinación de Carlos Contreras quien poco más de diez años atrás, concibió esta iniciativa a raíz de su participación en la Conferencia Internacional de Planificación celebrada en New York en 1925 y en los Congresos de París en 1928 y de Londres en 1935.

Con la participación de poco más de 500 delegados, el Congreso es considerado como otro de los hitos de la PLU en México en virtud de que fue un foro que permitió *acercar* a nuestro país las interpretaciones y soluciones derivadas de los trabajos presentados por las delegaciones del exterior en particular, de ciudades

europas y norteamericanas donde en esos momentos se desarrollaban y aplicaban conceptos y experiencias en la ciudad a partir de los preceptos de la PLU vigente en el mundo.

En este sentido, no hay duda de que cada uno de los temas tratados generó amplias expectativas entre los asistentes nacionales no obstante, y de acuerdo con los fines que se persiguen en esta Investigación, destaca el relacionado con la enseñanza de la PLU porque si bien años atrás en nuestro país se habían promovido diversas iniciativas para formar profesionales en el área, era claro que éstas no habían fructificado y que el ejercicio de la PLU recaía en manos de profesionales de la arquitectura y la ingeniería por ello, y como una de las conclusiones de los disertaciones presentadas, en el trabajo de Sánchez (2002) se destaca la necesidad de complementar la visión de estos profesionales integrando a la sola concepción física de la ciudad, variables de tipo social y económico.

En otras palabras, al ser básicamente los arquitectos e ingenieros los responsables de la PLU en la práctica, las variables físicas fueron determinantes y lejos de consolidar una visión integral la PLU paulatinamente se redujo al tratamiento específico de los diferentes elementos estructuradores de la ciudad sin considerar que ésta es un fenómeno complejo y multidimensional.

Esta situación dejaba al descubierto las carencias de la PLU mexicana frente a los problemas de la ciudad y en ese sentido, conscientes de esta situación, los grupos de profesionales involucrados se dieron a la tarea de promover diversas iniciativas para fortalecer y complementar su formación destacando, sin duda, la iniciativa de creación del Instituto Superior de Planificación y Urbanismo dependiente del Instituto Politécnico Nacional.

No obstante, por diferentes razones esta iniciativa no fructificó y en opinión de Sánchez (2002) junto con el Proyecto de la Ciudad Obrera y el Proyecto de Planificación de la Zona del Palacio de Bellas Artes, la creación del Instituto es considerada como una de las tres utopías urbanas de finales de los años treinta concebidas en el marco del Congreso de Planificación de 1938.

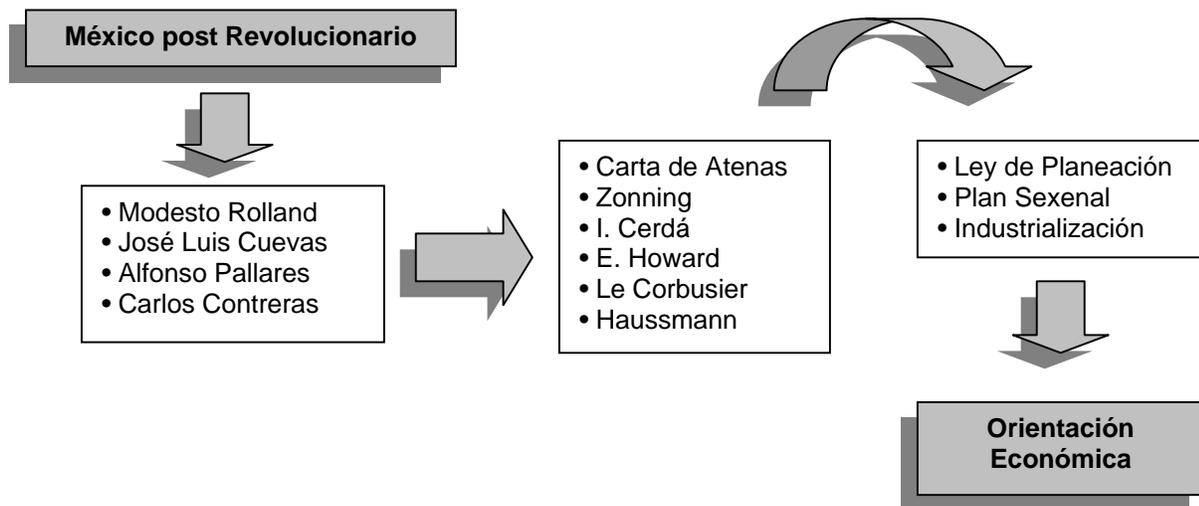
Pero además, no sólo negaba la opción de formar especialistas en el área, los vicios y vacíos profesionales relacionados con el sesgo espacialista que fue comentado más arriba y que para entonces comenzaba a arraigarse como el enfoque dominante de la PLU, paradójicamente se fortaleció a causa de las imprecisiones de ordenamientos como la propia Ley sobre Planeación General de la República la cual, en lo sucesivo, le asignaría a la PLU un carácter más bien físico sin distinguir la diferencia entre hacer PL y la simple elaboración de planos *de colores* limitando su ejercicio al ordenamiento espacialista de las funciones urbanas, alejándose de la posibilidad de incorporar una visión más integral que incorporara al conjunto de variables involucradas en el proceso de organización económica y territorial.

Esta situación que evidentemente eclipsaba los esfuerzos comprometidos en el proceso de consolidación de la PLU en nuestro país en definitiva, se vio fortalecida por la orientación de la Política nacional que hacia finales de los años treinta terminaría por relegar los asuntos urbanos a favor del pensamiento económico en el marco del naciente proceso de industrialización nacional provocando que la PLU se fuera debilitando paulatinamente siendo relegada a la sola interpretación físico – espacial, abriéndose la brecha entre el ejercicio real de PLU y la realización de planos y documentos lo que años más tarde fue objeto de crítica, entre otros sectores, desde la sociología marxista.

5. LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL E INSTRUMENTAL – METODOLÓGICO DE LA PLU EN MÉXICO: UNA SÍNTESIS DE DOS DÉCADAS DE ESFUERZOS

A comienzos de los años cuarenta, cerca de dos décadas después de que los esfuerzos desplegados por destacados profesionales en favor de la PLU mexicana se materializaran en importantes iniciativas jurídico – instrumentales al amparo de un sólido cuerpo conceptual cuya definición, en buena parte fue producto de la perseverante labor de Carlos Contreras, las prioridades del desarrollo nacional dieron pie al progresivo deslizamiento de la Política nacional en favor de la cuestión económica y social en los albores del proceso de industrialización en México.

ESQUEMA 17. INFLUENCIAS HISTÓRICAS DE LA PLU EN MÉXICO Y EL DESLIZAMIENTO DE LA POLÍTICA: DEL MÉXICO POST REVOLUCIONARIO A LA INDUSTRIALIZACIÓN NACIONAL



Fuente: elaboración propia

Las repercusiones de la industrialización, lejos de favorecer el diseño sostenido de alternativas para enfrentar de manera eficiente el consecuente crecimiento demográfico, provocaron que los logros alcanzados en materia de PLU se vieran truncados por un buen tiempo a tal grado que, como se verá en el siguiente capítulo, las nociones con las que hoy se respalda y practica la PLU en nuestro país tienen su único y ahora remoto sustento conceptual, metodológico e instrumental en el esfuerzo creador promovido durante los años veinte y hasta antes del proceso de industrialización.

Desde esta perspectiva, y como se sostiene en la Hipótesis principal de esta Investigación, es posible afirmar que la generación de conocimiento en esta materia se encuentra detenido y hoy resulta insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea.

No obstante, y por los fines que se persiguen en este trabajo en este punto es importante destacar, como un esfuerzo de síntesis, la trascendencia de las iniciativas que en favor de la consolidación de la PLU en nuestro país emprendió un reducido grupo de profesionales en un lapso relativamente breve, cuando lo comparamos con la magnitud de los alcances obtenidos al sentar las bases del pensamiento urbano en México siendo en este caso, la construcción del marco teórico – conceptual e instrumental – metodológico de la PLU mexicana su principal contribución.

Aunque diversos momentos y circunstancias respaldan esta afirmación, conviene recordar que si bien el impulso formal de la PLU en nuestro país comienza en las primeras décadas del siglo XX, ya desde la época colonial las ciudades mexicanas habían sido objeto de intervención bajo la influencia de al menos dos modelos con la ciudad de México como el centro de las intervenciones:

1. El colonial, cuyas raíces se remontan a lo dispuesto por las Ordenanzas de Felipe II en el siglo XVI y que se basaron en la retícula en damero con la plaza mayor como espacio geométrico de base, con una arquitectura civil unificada y al servicio de numerosas necesidades sociales. Inspirados evidentemente en las concepciones urbanas y de diseño del espacio español, estos preceptos influyeron en el diseño y planificación de las ciudades mexicanas al menos hasta el siglo XVIII
2. El moderno inspirado por Europa cuya influencia se identifica, primero, hacia la segunda mitad del siglo XVIII con las ideas del Urbanismo Neoclásico en el marco de las Reformas Borbónicas y segundo, desde finales del siglo XIX con el Urbanismo Francés como la principal influencia difundida en nuestro país y que transformó la imagen urbana de la ciudad no sólo por el nuevo estilo arquitectónico que convivía con el colonial además, por el trazo de nuevas y amplias calles bajo la influencia de concepciones urbanísticas que modificaron el perfil urbano arquitectónico a semejanza de las capitales europeas. Por otro lado, mientras la imagen urbana se transformaba, el impacto de la

desamortización continuaba alentando la extensión del territorio ocupado y surgen las primeras Colonias como modelo de subdivisión del territorio

Como resultado de esta doble influencia ⁷⁴, y también con la ciudad de México pero ahora como el núcleo problemático, el nicho en el que se gesta la emergente PLU mexicana estuvo caracterizado por entornos urbanos anárquicos, sucios e inseguros diferenciados socialmente por su traza y arquitectura y como un elemento adicional que sin duda agudizaba esta situación, los efectos de la devastación provocada por la Revolución de 1910.

Ese fue el escenario que enfrentaron los pioneros de la PLU en México aunque paradójicamente, considerando su complejidad, el proceso de reconstrucción nacional posrevolucionario fue la coyuntura que estimuló las iniciativas emprendidas a partir de los años veinte siendo el arquitecto Carlos Contreras su principal precursor.

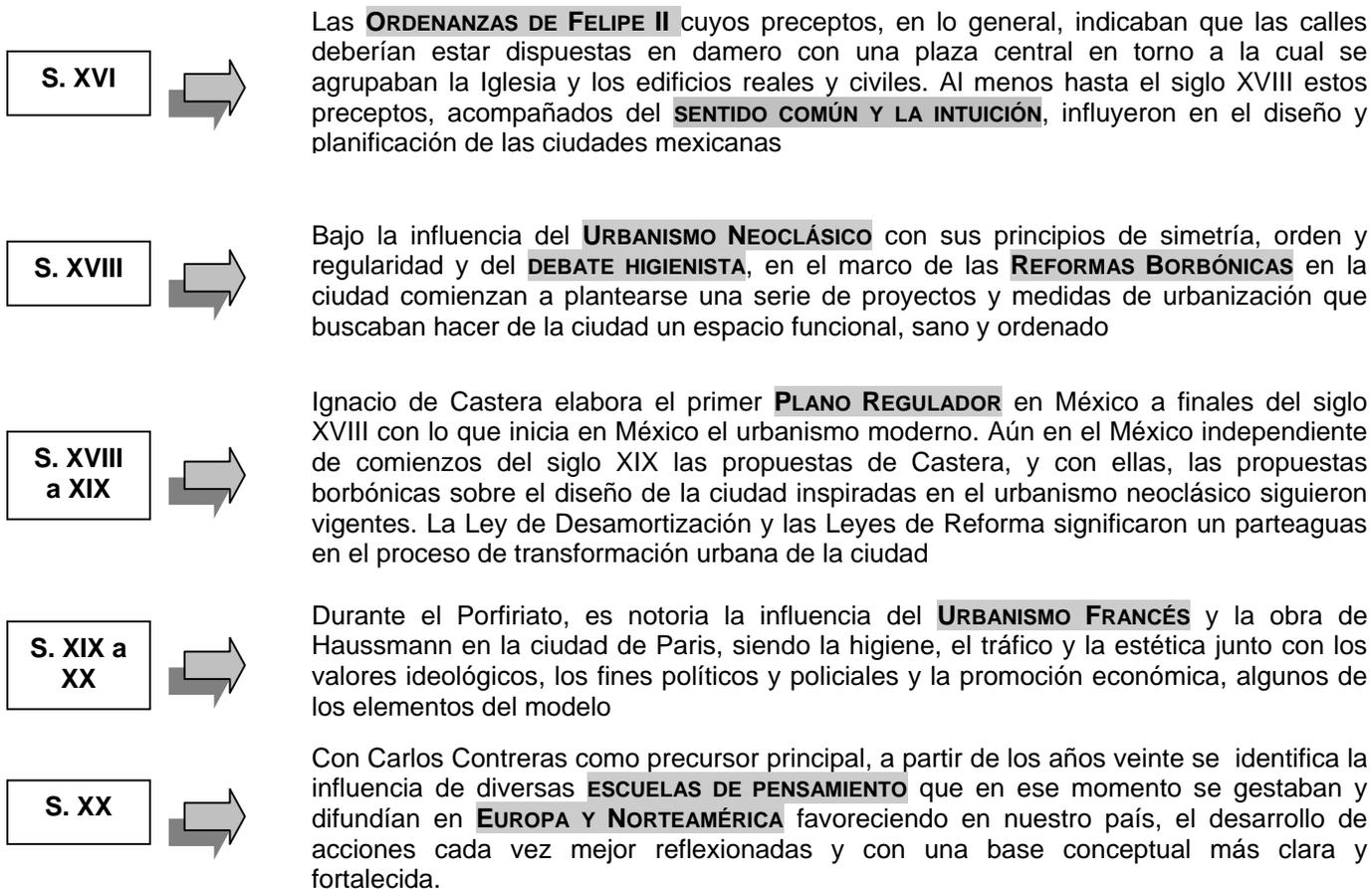
Apoiado en la experiencia adquirida durante su formación en Estados Unidos donde evidentemente tuvo contacto con otras realidades que también influenciaron su pensamiento, Contreras se propuso alcanzar una nueva forma de organización urbana en México apoiado sobre todo en criterios de funcionalidad para hacer de la ciudad un espacio moderno, funcional, sano y ordenado así, y evidentemente con la ciudad de México como su principal *laboratorio*, el grupo de profesionales que encabezó Contreras impulsó iniciativas diversas con el único fin de construir el marco teórico – conceptual e instrumental – metodológico de la PLU y en paralelo, favorecer su adopción paulatina como herramienta de intervención urbana – institucional.

Desde esta perspectiva, una síntesis de las influencias históricas comentadas a lo largo de este capítulo se integran en el siguiente esquema:

- [Ver esquema en pagina siguiente](#)

⁷⁴ Cuyos efectos concretos en materia urbanística temporalmente se ubican en el periodo comprendido entre la Reforma y el Porfiriato cuando se construye el México moderno y también, cuando en particular, la ciudad de México consolida su rol hegemónico.

ESQUEMA 18. INFLUENCIAS HISTÓRICAS DE LA PLU EN MÉXICO: DEL SIGLO XVI A COMIENZOS DEL XX



Fuente: elaboración propia

VII. HISTORIA RECIENTE DE LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

De acuerdo con lo planteado en el capítulo anterior es posible afirmar que la Revolución Mexicana de 1910 fue la coyuntura que favoreció el inicio del proceso de construcción del marco teórico – conceptual e instrumental – metodológico de la PLU en nuestro país aún cuando desde la Colonia y hasta finales del siglo XIX, es tangible la influencia de modelos urbanos que con el correr de los años transformaron el espacio urbano de las ciudades en nuestro país.

Como resultado del análisis fue posible identificar algunos de los componentes del Paradigma de la PLU en México correspondientes a este largo periodo de tiempo en el que destacan los esfuerzos realizados por un reducido grupo de profesionales cuyas acciones, al menos hasta los años cuarenta, colocaron a la vanguardia del conocimiento a la emergente disciplina cuando el proceso de industrialización nacional y el consecuente crecimiento urbano observado en las principales ciudades del país⁷⁵, provocó un estancamiento en esta materia que no se podría superar porque desde esos años el pensamiento urbano se vería eclipsado por el pensamiento económico y en esa medida, la cuestión urbana pasaría a ser un componente sectorial de la Política nacional.

Desde esta perspectiva, y en un contexto en el que el auge de la PLU mexicana se detiene cediéndole su lugar a la industrialización como principal detonante del México urbano, en este capítulo se presenta un análisis complementario al presentado en el anterior y tiene por objeto la identificación de los componentes del Paradigma de la PLU en México para el periodo que inicia con el proceso de industrialización nacional hacia 1940 y pasa por la institucionalización de la PLU a mediados de los años setenta hasta llegar hasta su práctica institucional contemporánea que sin duda, se fundamenta en los principios que le dieron forma treinta años atrás caracterizándose por su carácter rígido, prohibitivo, espacialista y centralizado.

También de manera complementaria, y como un claro reflejo de la situación nacional en materia de PLU que será descrita a continuación, este capítulo se acompaña de un análisis paralelo que se presenta en el “Anexo 1” de este trabajo donde se aborda el caso particular del estado de México en el cual se identifican diferentes coyunturas y entre las más representativas, destaca la creación del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) a finales de los años sesenta como una experiencia pionera a nivel nacional que sin duda ejerció una notable influencia en la creación de la SAHOP años más tarde.

No obstante, la importancia del análisis objeto de este Anexo radica en el hecho de que en él se demuestra el progresivo abandono de la PLU en el contexto

⁷⁵ De acuerdo con Unikel (1976), la década de 1940 se constituye como punto de inflexión en el proceso de urbanización en nuestro país porque a partir de esos años, México comienza una etapa de urbanización acelerada.

institucional del estado de México tal y como sucedió a nivel nacional a partir de los años cuarenta lo cual, además de limitar la acción del gobierno en esta materia, provocó que también a nivel estatal el conocimiento se encuentre detenido y que el modelo vigente se caracterice por su obsolescencia y sus limitadas respuestas en el marco de un proceso de urbanización acelerada, también a semejanza de los fenómenos observados a nivel nacional durante al menos la segunda mitad del siglo pasado.

1. LA INDUSTRIALIZACIÓN URBANIZADORA

Sin existir una preocupación específica por regular o impulsar un proyecto urbano nacional, a partir de los años cuarenta y en el marco de una ambiciosa política económica la acción del Estado estuvo dirigida a promover la inversión para la creación de la infraestructura soporte de la industrialización sin embargo, la urbanización resultante concentró recursos y población en unas pocas zonas del territorio nacional con especial acento en la ciudad de México, principal destino de la creciente migración.

Se imponía un modelo expansionista del crecimiento urbano registrándose en paralelo las mayores tasas de crecimiento de la población donde destaca el decenio 1940 – 1950 cuya dinámica fue de tal magnitud que en opinión de Unikel (1976), es muy difícil que vuelva a repetirse.

Este periodo de urbanización acelerada que coincide con el llamado *desarrollo estabilizador*, Garza (2003) lo identifica como el periodo de “Políticas de impacto territorial aislado” que estuvo fundamentado en una estrategia para la ejecución de obras de infraestructura bajo una política sectorial dirigida esencialmente a estimular la industrialización aunque también, estuvo orientada a promover el sector agropecuario como medida para contener los flujos migratorios hacia la ciudad que a la postre, debilitaron este sector y contribuyeron en buena medida al crecimiento social de las principales ciudades del país destacando sin duda la ciudad de México y su zona metropolitana.

No obstante la conflictiva situación urbana que se vislumbraba, en materia de PLU son escasas las iniciativas emprendidas. En su lugar, además de dar continuidad a la política económica bajo la figura de un segundo Plan Sexenal, la cuestión regional tuvo un notorio impulso en respuesta a las previsiones del crecimiento industrial y del fortalecimiento agropecuario.

En este contexto, destaca el Programa de Desarrollo Regional por Cuencas Hidrológicas que pretendía fundamentalmente la modernización agrícola mediante intensos programas de riego, de ampliación de la infraestructura carretera y de la red ferroviaria pero sobre todo, mediante la dotación de tierras.

Adicionalmente, este Programa fue considerado como el primer ejercicio para resolver el ya prematuro congestionamiento del Valle de México y canalizar los esfuerzos nacionales del núcleo económico y político del país aunque también, pretendía la urbanización racional de los principales poblados y ciudades ubicados en el área de influencia de las cuencas hidrológicas. No obstante, este Programa no tuvo el éxito esperado y paradójicamente estimuló el desarrollo de las ciudades más industrializadas del país en esos años, consolidándose un patrón de crecimiento polinuclear a partir de los años sesenta (Garza, 2003 y Castañeda, 1991).

Desde la perspectiva del desarrollo industrial se impulsa la creación de parques y ciudades industriales ⁷⁶ aunque adicionalmente, la promoción del Estado se orientó también al impulso de centros turísticos como Acapulco y Veracruz y a la consolidación de ciudades dando pie al surgimiento de “La Perla de Occidente”, “La Sultana del Norte” y “la Región más transparente”. En el mismo sentido, a comienzos de los años setenta destaca el impulso de importantes proyectos de desarrollo regional bajo la noción de los *Polos de Desarrollo* como el puerto industrial de Lázaro Cárdenas y la siderúrgica Lázaro Cárdenas – Las Truchas (Garza, 1992 y Soberanes, 1993).

Al mismo tiempo, se llevan a cabo otro tipo de ejercicios de PL con una orientación fundamentalmente económica como los formulados por la Comisión Federal de Planeación Económica (1942) o los de la Secretaría de la Presidencia (1959) o los del Programa Nacional Fronterizo (1961) no obstante, por su impacto destacan la promulgación del Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el primer Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

En particular conviene mencionar que el Plan de Acción Inmediata fue formulado en respuesta a los acuerdos derivados de la *Alianza para el Progreso* en cuyo marco, se exigía la elaboración de Planes de Desarrollo como condición necesaria para recibir recursos internacionales para ser aplicados preferentemente en obras de infraestructura para la producción y el desarrollo social.

En este sentido, y como fue comentado en el capítulo III de esta Investigación, el caso de la PL en México no fue la excepción cuando a comienzos de los años sesenta se le asocia con una concreta ideología del desarrollo relacionada con el modelo de PL centralizada de inspiración Soviética y con las teorías del desarrollo de origen Keynesiano ⁷⁷.

Esta modalidad de conducción del proceso de desarrollo requirió de una gestión pública de arriba hacia abajo altamente centralizada basada en una fuerte

⁷⁶ Iniciativa que se fortalece por la creación de instrumentos paralelos como Leyes Estatales de exención fiscal, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la creación de Nacional Financiera como institución de financiamiento que impulso fondos financieros como el FOGAIN, el FIDEIN, el FOMIN, el FONEP, el INFOTEC, entre otros (Garza, 2003).

⁷⁷ Para mayor referencia ver apartado 2.1. “La perspectiva desarrollista” en el capítulo III.

intervención estatal en consecuencia, comienza a ganar impulso la convicción de que era factible una gestión gubernamental orientada a manejar racionalmente los procesos sociales conforme a objetivos preestablecidos lo que en definitiva, y como en el caso del conjunto de los países Latinoamericanos, influyó en la concepción y el quehacer de la PLU en nuestro país cuya característica principal, que aún hoy es posible observar, fue el conducirse sobre la base de un conjunto de regulaciones centralmente establecidas.

En este contexto, la explosión demográfica era ya rasgo característico de la urbanización nacional. Las políticas económicas adoptadas a partir de los años cuarenta con la finalidad de industrializar el país, terminaron en una crisis social cerca de treinta años después colocando a las principales ciudades en el sendero de una crisis urbana sin precedentes donde la PLU, supeditada a la política económica – industrial, encontró serias limitaciones lo que hoy muestra sus más evidentes signos de agudización.

Esta situación fue provocada por una Política del desarrollo industrial que en lugar de favorecer el desarrollo regional como estaba previsto, al margen de los intereses de las regiones atrasadas alentó la consolidación de un modelo de desarrollo concentrador en las principales ciudades del país debido a las ventajas que ofrecían para la acumulación del capital y sin importar la concentración espacial de la población y las actividades, se agudizaron las desigualdades regionales (Unikel, 1981 y Garza, 1999).

2. EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN Y LA PLU EN MÉXICO: PERFIL Y ACCIONES DESDE LOS 40'S Y HASTA ANTES DEL '76

Cuando consideramos los esfuerzos realizados en favor de la PLU mexicana que fueron comentados en el capítulo anterior, no hay duda de que las acciones emprendidas durante las primeras décadas del siglo XX superan con mucho las promovidas entre los años cuarenta y setenta cuando la orientación económica de la Política nacional, deja de lado la oportunidad de progreso conceptual en nuestro campo del conocimiento.

Es una situación paradójica porque frente a la inminente urbanización inducida por la industrialización, no se registran acciones que dieran continuidad al proceso de construcción del marco teórico – conceptual e instrumental – metodológico de la PLU en México iniciado en los años veinte en su lugar, y bajo la influencia de los preceptos y conceptos forjados hasta antes de la industrialización, sólo se identifican acciones aisladas que sobre la base de Planos Reguladores o instrumentos jurídicos intentaron enfrentar desde una perspectiva pragmática, y en el contexto de diversas instancias públicas creadas ex profeso, los problemas que paulatinamente surgían en las ciudades mexicanas.

2.1. LA PERSPECTIVA PÚBLICO – INSTRUMENTAL

Sobre las iniciativas promovidas desde el sector público, Chávez (1998) comenta que entre los años cuarenta y setenta en México se contaba con experiencias de organización, legislación y administración urbana en diferentes estados de la República como Jalisco, Nuevo León, Veracruz, México, Tabasco, Michoacán y Aguascalientes así como en algunas ciudades Fronterizas y por supuesto en la ciudad de México.

De entre las diversas iniciativas promovidas destaca en particular el caso de los Planos Reguladores elaborados a partir de 1949 al interior de la entonces recién creada Secretaría de Bienes Nacionales que años más tarde se transformaría en la Secretaría del Patrimonio Nacional (SEPANAL), o los realizados a partir de 1953 en la antigua Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y también, los realizados por las Secretarías de Recursos Hidráulicos y Marina, entre otras instancias.

A decir de Chávez (1998) algunos de estos Planos fueron elaborados en la entonces Escuela Nacional de Arquitectura de la UNAM donde desde 1941, existía un Taller de Urbanismo a cargo del Arquitecto José Luis Cuevas identificado en el capítulo anterior como uno de los pioneros de la PLU en nuestro país.

No obstante, y sin enfocarnos tanto en los limitados resultados que tuvieron estos ejercicios en términos de que sus propuestas fueron tan sólo generales e indicativas, por los fines que se persiguen en esta Investigación destaca el punto de vista de Enrique Cervantes⁷⁸ cuando señala que "... no obstante que desde los años cuarenta en la Escuela de Arquitectura de la UNAM se conformaba un grupo de connotados urbanistas, encabezados primero por el Arq. José Luis Cuevas y después por el Arq. Domingo García Ramos, su influencia en esta época fue limitada en la administración pública de la ciudad de México hasta ya entrada la década de los setenta".

De cualquier forma es importante señalar que en los Planos Reguladores era posible identificar algunos de los elementos propuestos por Carlos Contreras años atrás en virtud de que pretendían refuncionalizar el espacio urbano haciéndolo apto para el crecimiento futuro sin embargo, la esencia de estos instrumentos sucumbió frente a una óptica de programación de obras y probablemente el caso más representativo en este sentido, lo constituya el largo periodo de Ernesto Uruchurtu al frente del Departamento del Distrito Federal (Hiernaux, 1992). De hecho, la operación de los Planos Reguladores a nivel estatal estuvo supeditada a los Organismos de Obras Públicas y aunque en casos aislados se contaba con organismos especializados en PLU, tampoco llevaron a buen término las propuestas contenidas en los Planos Reguladores.

⁷⁸ citado por Hiernaux (1992:242-243).

Respecto a la experiencia jurídica en el análisis se ha identificado que a partir de la segunda mitad del siglo XX, se promueven a nivel estatal y municipal así como en el propio Distrito Federal diversas iniciativas jurídicas dirigidas particular, aunque no exclusivamente, a brindar el respaldo necesario para la concreción de las acciones urbanas contenidas en los Planos Reguladores, y aunque fue a partir de los años sesenta cuando gran parte de las entidades federativas habían decretado sus propias Leyes y Reglamentos urbanos ⁷⁹, en opinión de Chávez (1998) fue en 1954 cuando se registra el primer caso normativo – instrumental del que se tiene conocimiento: el Plano Regulador de Campeche y la Ley Estatal decretada para sustentarlo.

Por otro lado, y desde la perspectiva institucional – federal, también entre los años cuarenta y setenta se crearon diversas instancias públicas que como parte de sus atribuciones tenían bajo su responsabilidad los asuntos urbanos y entre otras, destacan la Subsecretaría de Urbanismo de la SEPANAL, las Juntas Federales de Mejoras del Programa Nacional Fronterizo y del Programa de Puertos, el Instituto Nacional de la Vivienda, la Comisión de Desarrollo Urbano del País y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

A nivel estatal, se tiene conocimiento de la creación de instancias de este tipo en cuyo marco se emprendieron acciones diversas al amparo de las Leyes y Reglamentos urbanos que habían sido decretados sin embargo, por encima de todas destaca la experiencia del estado de México ⁸⁰ cuando en 1969 creó el Instituto AURIS como una institución innovadora para el análisis y el estudio de los problemas urbanos.

A este proyecto se sumaron un grupo de profesionales – urbanistas formados en el extranjero cuya experiencia, acompañada de una sólida voluntad política, colocaba a la institución a la vanguardia de las políticas urbanas en el contexto nacional por lo que años más tarde, esta experiencia serviría de base para la creación de la SAHOP.

No obstante, y aún cuando se reconocen los esfuerzos realizados desde la perspectiva institucional es importante mencionar que, desafortunadamente, la puesta en operación de los Planos Reguladores elaborados al menos hasta finales de los años sesenta fue muy limitada porque en lugar de haber sido considerados como Programas Urbanos de desarrollo integral según su concepción original, sólo sirvieron para que instancias como las señaladas realizaran obra pública en cada una de las ciudades objeto de estos instrumentos.

Afortunadamente hubo excepciones las cuales, desde la perspectiva de esta Investigación, son consideradas como un hito en materia de PLU desde las

⁷⁹ Fueron instrumentos limitados en la acción porque aún no se habían modificado los artículos 27, 73, y 115 de incuestionable influencia en el ejercicio de la PLU.

⁸⁰ Como fue comentado al comienzo, en el Anexo 1 de este trabajo se presenta la experiencia del estado de México en materia de PLU como complemento del análisis objeto de este capítulo.

contribuciones que hicieran Carlos Contreras y su equipo hasta antes de los años cuarenta ⁸¹. Nos referimos a los Planos Reguladores para ciudades portuarias y fronterizas elaborados por Enrique Cervantes durante los primeros años de la década de 1970 para la SEPANAL entre los que destacan los de ciudades como Acapulco y Tijuana.

Y aunque como en el caso de sus antecesores estos instrumentos estuvieron sujetos a los vaivenes políticos y económicos del país, se les considera como el antecedente inmediato a la institucionalización de la PLU en nuestro país y por los fines que se persiguen en esta Investigación, se destaca su planteamiento metodológico y conceptual porque a partir de la revisión de al menos seis de ellos, se pudo identificar que además de rescatar en buena medida los planteamientos que hicieran Carlos Contreras y su equipo al menos tres décadas atrás, el esfuerzo emprendido por Enrique Cervantes y sus colaboradores significó un avance muy importante en materia de PLU en nuestro país.

Al revisar su estructura es posible observar que tanto su planteamiento metodológico como sus objetivos e incluso su formato, guardan una estrecha relación con los planteamientos que hiciera Carlos Contreras en los años treinta cuando incorporaba la figura del Plano Regulador como instrumento gráfico que se preocupaba por integrar las relaciones funcionales entre las actividades sociales y económicas y su manifestación espacial.

En particular, y sobre la base del conocimiento preciso y documentado de las condiciones prevalecientes del espacio construido, en los Planos Reguladores elaborados por Cervantes destaca la incorporación de la zonificación ⁸² como medida de control y conducción del crecimiento ordenado de la ciudad a partir de las diferentes actividades que en ella se realizaban y que eran definidas sobre la base de los usos del suelo plasmados en una *Tabla de Usos del Suelo* en la que se indicaba el tipo de uso y edificación permitido en cada zona de la ciudad que a su vez, era definida desde el punto de vista funcional.

Desde esta perspectiva es posible observar que además de que a comienzos de los setenta los planteamientos de Carlos Contreras recuperan vigencia en los Planos Reguladores elaborados por Enrique Cervantes, en esta Investigación se sostiene que tales planteamientos también recuperan vigencia en los Planes Urbanos que algunos años más tarde serían promovidos por la SAHOP en el contexto de la LGAH cuando consideramos que, como se verá más adelante, metodológicamente conservan su esencia como instrumentos de conducción y anticipación con la zonificación y los usos del suelo como sus componentes principales.

⁸¹ Para mayor referencia ver apartado 3.1. "El pensamiento de Carlos Contreras" en el capítulo anterior.

⁸² Concepto que también fue incorporado por Carlos Contreras evidentemente bajo la influencia del urbanismo funcionalista y de su formación en Estados Unidos.

En otras palabras, se considera que el Plano Regulador ha prevalecido como modelo y ha tenido aceptación institucional como instrumento normativo para la ocupación.

Al margen de estas aseveraciones que serán constatadas más adelante, conviene mencionar que en el contexto problemático de la expansión física de las ciudades los Planes fueron objeto de constantes revisiones en su planteamiento a partir de los años setenta por iniciativa de una nueva generación de planificadores algunos de ellos formados en el extranjero no obstante, y lejos de que esta preocupación se transformara en un ejercicio formal de reflexión, en opinión de Chávez (1998) las modificaciones se limitaron al cambio en la denominación del instrumento en lugar de profundizar en sus contenidos y metodología.

En este sentido, de la denominación original del Plano Regulador se pasó a la del Plan Maestro en una suerte de traslado del *Master Plan* anglosajón y después a la de Plan Integral por la que se pretendía abordar el problema urbano desde una perspectiva multidimensional.

En este contexto, y como lo demuestra la experiencia Latinoamericana que fue comentada en el capítulo III de esta Investigación⁸³, en estos ejercicios es posible apreciar el traslado inacabado e irreflexivo de teorías y modelos urbanos producidos en el exterior que en lugar de fortalecer a la PLU mexicana, condicionaron sus alcances.

2.2. LA PERSPECTIVA CONCEPTUAL

Desde otro punto de vista, y por los fines que se persiguen en esta Investigación, de manera complementaria a las iniciativas público – instrumentales en el análisis se identificaron iniciativas aisladas dirigidas al fortalecimiento conceptual de la PLU en nuestro país y entre ellas, sin duda destaca la formación de profesionales en la Maestría en Urbanismo que a finales de los años sesenta comienza a impartirse en la UNAM bajo la dirección de profesores como Domingo García Ramos y Enrique Cervantes.

La indiscutible experiencia y trayectoria de estos y otros profesionales se reflejó en la formación de especialistas con una clara orientación hacia lo físico – espacial no obstante que, como fue comentado en el capítulo II, esta concepción de la PLU había perdido vigencia apenas unos años atrás⁸⁴. De cualquier forma, y considerando que históricamente en nuestro país el conocimiento *llega tarde*, los estándares en la formación de profesionales de la ciudad en esos años fueron

⁸³ Para mayor referencia, ver apartado 2.2. “La perspectiva espacial y los asentamientos humanos: el modelo emergente de la PLU Latinoamericana”.

⁸⁴ Para mayor referencia ver apartado 6.2. “La crisis del Planeamiento” en el capítulo II.

notables no sólo en el contexto de la formación en la UNAM sino en otras Universidades del país que se vieron influenciadas por esta experiencia.

Una muestra del interés por avanzar en el conocimiento de la PLU en nuestro país en esa época y que sin duda influyó decisivamente en la orientación de los profesionales en el nivel posgrado de esos años, fue la publicación de los trabajos de dos destacados profesionales mexicanos: Domingo García Ramos y su obra “Iniciación al Urbanismo” y Luis Unikel con su influyente trabajo “El Desarrollo Urbano de México”.

Estas obras, junto con “La Cuestión Urbana” de Manuel Castells publicado en el mismo periodo son consideradas como pilares en la formación de profesionales y por su trascendencia y orientación temática, no hay duda de que le asignaron a la PLU mexicana un perfil de socio – espacial que hasta el día de hoy prevalece por lo que, anticipando conclusiones, es posible afirmar que tanto los contenidos de los estudios de posgrado como la práctica profesional no han avanzado en paralelo con las tendencias del conocimiento en materia de PLU.

De hecho, la orientación hacia lo físico – espacial con su alto contenido social típica de los setentas es notoria hasta el día de hoy cuando en el contexto del pensamiento Posmoderno, las tendencias se han modificado drásticamente.

Situándonos nuevamente en el periodo de análisis de este capítulo, otra de las iniciativas dirigidas al fortalecimiento conceptual de la PLU en nuestro país es la labor de la Sociedad Mexicana de Planificación (SMP) creada en 1961 como una instancia especializada integrada por un grupo de profesionales de diversas disciplinas que se ocuparían del asesoramiento, promoción, consulta, programación y realización de trabajos de PL.

Sin mostrar una preocupación específica por la PLU al menos hasta mediados de los años setenta, el pensamiento de la SMP se ubicaba en el marco de los supuestos del modelo de la PL-RD característico de los países Latinoamericanos en esos años ⁸⁵ al concebir a la PL como una disciplina enfocada hacia el bienestar social.

En estos términos, la Sociedad se propuso como tarea permanente promover la PL y fomentar su aplicación como instrumento básico para mejorar las condiciones de vida de la población de hecho, en la Memoria correspondiente al año de 1977 se destaca que la labor emprendida por la SMP se encontraba apegada a los objetivos que le habían dado forma 16 años atrás y entre esos objetivos se destaca el de “*Impulsar* a la Planificación como actividad para racionalizar el desarrollo nacional” (SMP, 1977:6).

Desde esta perspectiva, la preocupación principal de la Sociedad se expresaba en la relación entre PL y Desarrollo como reflejo del estilo de PL normativo impulsado

⁸⁵ Para mayor referencia, ver apartado 2.1. “La perspectiva desarrollista” en el capítulo III.

en AL por la CEPAL desde la década de los sesenta en el que a partir del diagnóstico de la situación actual se identificaban objetivos, políticas, instrumentos, metas y programas de acción además de las inversiones y corresponsabilidades necesarias para su ejecución bajo la figura del Plan.

En este contexto, es claro que el trabajo desarrollado por la Sociedad desde su creación efectivamente estuvo influenciado por el pensamiento Latinoamericano en cuanto a la dinámica de desarrollo de la Región siendo hasta el año de 1974, cuando la Sociedad se involucra de manera decidida en la temática de los Asentamientos Humanos participando activamente en distintas actividades preparatorias a la Conferencia de Vancouver celebrada en 1976.

Pero no sólo la formación de profesionales a nivel posgrado y el trabajo realizado por la SMP se identifican como parte de las acciones emprendidas en materia de PLU desde la perspectiva conceptual además, hay que reconocer que entre los años cuarenta y setenta del siglo pasado la investigación urbana y regional en México reporta un buen número de trabajos en respuesta a las modificaciones estructurales observadas en las ciudades de nuestro país a consecuencia de la urbanización.

No obstante, y en relación con los ejes temáticos de esta Investigación, en el trabajo de Garza (1999) se advierte una notoria insuficiencia del aparato científico mexicano en el campo del Urbanismo y la PLU durante este periodo cuando se compara la producción académica de estas disciplinas con el conjunto de trabajos vinculados con la investigación urbana y regional en nuestro país:

CUADRO 3. PRODUCCIÓN CIENTÍFICA EN EL CAMPO DEL URBANISMO Y LA PLU EN MÉXICO 1941 – 1970

Disciplina	Total de Trabajos	Participación Relativa
1941-1960		
Urbanismo	14	17.5%
Planeación Urbana	3	3.75%
1961-1970		
Urbanismo	24	14.5%
Planeación Urbana	12	7.25%

Fuente: elaboración propia a partir de Garza (1999).

Como puede apreciarse en este Cuadro, son los trabajos relacionados con la PLU los que muestran una menor participación relativa respecto al total y no obstante la importancia de los trabajos en el área del Urbanismo, conviene destacar que éstos estuvieron dirigidos básicamente a la solución de problemas como el de la vivienda, la infraestructura, el equipamiento y la expansión metropolitana y no a teorías y modelos urbanos en apego al criterio que subyace en esta Investigación.

De manera similar, en relación con la problemática urbano – regional de nuestro país Unikel (1981) advierte el escaso número de trabajos académicos realizados durante el mismo periodo no obstante, menciona algunos estudios sobre la ciudad en los que fue notoria una tendencia al análisis de situaciones problemáticas propias del acelerado crecimiento de las ciudades destacando la capital del país y al igual que el análisis de Garza, en el trabajo de Unikel se observa la ausencia de estudios relacionados con teorías y modelos urbanos aplicables a nuestro país en una suerte de alternativas para superar las condiciones del acelerado crecimiento urbano.

Por su parte, en el trabajo de Schteingart (2000) fue posible identificar que desde sus inicios la investigación urbana en México se ha encontrado estrechamente relacionada con los problemas asociados a la urbanización bajo la notoria influencia de la Escuela Francesa de Sociología Urbana. Respecto a las líneas temáticas de análisis, al igual que en los dos trabajos comentados anteriormente en éste también se reporta la presencia de estudios relacionados con el análisis de situaciones problemáticas como la vivienda, la infraestructura, los servicios y la marginalidad sin reportarse la preocupación por avanzar en el ámbito teórico, conceptual y metodológico en materia de PLU.

Desde esta perspectiva es posible afirmar que durante los años previos a la institucionalización de la PLU en México se forja un modelo que aún cuando en su momento estuvo influenciado por los planteamientos de la época, con los años difícilmente podría ser reemplazado.

Se trata de un modelo caracterizado por su orientación socio – espacial con el Plano Regulador como instrumento de base el que si bien se encontraba respaldado por diversos instrumentos jurídicos e institucionales, en la práctica se vio condicionado por las prioridades del desarrollo nacional durante el periodo del *desarrollo estabilizador* provocando que paulatinamente los asuntos urbanos pasaran a ser un componente sectorial de la Política nacional.

Esta situación se fortalece cuando a semejanza del conjunto de países Latinoamericanos, en nuestro país se opta por un modelo de PL que estuvo asociado con una concreta ideología del desarrollo de ahí que los planteamientos que en su momento hiciera la SMP, no consideraron en particular la cuestión urbana como lo hiciera años más tarde.

En el mismo sentido, un acercamiento a la evolución de la investigación urbana y regional en nuestro país demuestra que el abordaje de los asuntos urbanos durante el mismo periodo se limitó a la descripción y solución de situaciones problemáticas presentes en la ciudad sin existir líneas de investigación dirigidas a explorar alternativas desde una perspectiva teórico – conceptual, interés principal de esta Investigación.

Con base en lo anterior es posible afirmar en este momento de la Investigación que las nociones que respaldaban a la PLU en nuestro país hasta antes de su

institucionalización en 1976, tienen como soporte conceptual, metodológico e instrumental el esfuerzo creador promovido durante los años veinte y hasta antes del proceso de industrialización porque salvo las iniciativas promovidas por Enrique Cervantes y su equipo en torno a los Planos Reguladores elaborados durante los primeros años de la década los setenta, o la formación de profesionales en el contexto de la Maestría en Urbanismo de la UNAM, en el análisis objeto de este capítulo no se identifican iniciativas tendientes al fortalecimiento teórico – conceptual de la PLU en México que indiquen continuidad en el proceso de construcción del marco conceptual – instrumental de la PLU en México iniciado a finales de los años veinte del siglo pasado.

3. EL DESPEGUE DE LA PLU A PARTIR DE 1976: ¿COYUNTURA O PARADIGMA?

Como fue señalado desde diferentes puntos de vista, y aún cuando la PLU no avanzó sustancialmente desde la perspectiva teórico – conceptual, hay que reconocer que la preocupación por los efectos del acelerado proceso de urbanización favoreció el impulso de diversas iniciativas desde la perspectiva público – instrumental entre las que destacan Leyes, Reglamentos y Planes de distinto tipo operados por diferentes instituciones públicas y con diversos fines no obstante, se ha hecho mención también que en la práctica estos instrumentos no lograron aliviar la concentración de población y actividades observada en las principales ciudades del país.

De cualquier forma, el periodo 1970 – 1976 se caracteriza por la multiplicación de las acciones urbano – regionales y por un marcado interés del Estado por sentar las bases jurídicas para su intervención en el ámbito territorial. Esta iniciativa se concretó con la expedición de diversos ordenamientos y la creación de diferentes instancias vinculadas con el desarrollo urbano sin embargo, no hay duda de que la expedición de la LGAH y la creación de la SAHOP se constituyen como las más importantes iniciativas y son consideradas como un hito en la historia de la PLU en México, de ahí la importancia de resaltar sus aportes.

Sin duda esta coyuntura no sólo definió el rumbo de la política urbana nacional durante los años siguientes porque incluso hasta el día de hoy, a treinta años de distancia, su alcance jurídico – instrumental y el carácter hegemónico del *modelo SAHOP* es fácilmente demostrable aún cuando la realidad los ha superado con creces.

El supuesto anterior no hace sino demostrar la obsolescencia de la PLU en nuestro país y además, pone en evidencia la ausencia casi total de iniciativas dirigidas a explorar alternativas de fortalecimiento y renovación desde una perspectiva teórico – conceptual. En este sentido, y de acuerdo con lo planteado en los apartados siguientes, es posible corroborar los supuestos en los que se apoya esta Investigación cuando se afirma que el desarrollo teórico – conceptual

de la PLU en México se encuentra detenido y entre otros aspectos, que el *modelo SAHOP* continúa vigente.

3.1. EL MARCO DE INTERVENCIÓN URBANA NACIONAL: LA LGAH Y LA SAHOP

Como resultado de la toma de conciencia por la magnitud de la problemática que el proceso de urbanización había adquirido en el país, además de la necesidad de dar congruencia y continuidad a las múltiples acciones emprendidas en los distintos ámbitos de gobierno para conducir los fenómenos relacionados con el desarrollo urbano, no hay duda de que la promulgación de la LGAH en el año de 1976 marca el inicio de la institucionalización y despegue de la PLU en México.

La promulgación de la Ley formó parte de un conjunto de acciones emprendidas por el gobierno de Luis Echeverría que tenían por objeto favorecer una acción planificada a nivel nacional para lo cual, fue necesaria la modificación de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución como soporte y fundamento de las acciones urbanas que iniciaban en esos años.

Estas reformas, sobre todo las del artículo 27, establecieron el derecho del Estado para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y también, establecieron el principio de concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno homogeneizando la legislación y administración urbana en el país ⁸⁶.

En este contexto, la LGAH tuvo por objeto establecer la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento, y crecimiento de los centros de población y; definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos del suelo (SAHOP, 1979).

Algunos meses después, y ya en la administración de José López Portillo, se creó la SAHOP ⁸⁷ como ministerio especializado encargado de formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país ocupándose primordialmente de la PL de los Centros de Población, de la ecología urbana, del equipamiento, el suelo y la vivienda aunque en particular, destaca la ejecución de obra pública por lo que la función normativa se complementaba con la capacidad de ejercer recursos de inversión "... máxima ilusión de un planificador." (Garza, 2003:62).

⁸⁶ Aunque en algunos estados del país ya se contaba con ordenamientos jurídicos en la materia, en apego a los señalado en la LGAH entre 1976 y 1977 las Legislaturas de todos los estados de la República expidieron sus respectivas Leyes locales de desarrollo urbano integrándose así, la estructura jurídica para la PL y regulación de los asentamientos humanos en México.

⁸⁷ Encabezada por el Arq. Pedro Ramírez Vázquez, urbanista mexicano de reconocida trayectoria.

3.2. EL MODELO SAHOP

Considerada como icono de la institucionalización de la PLU en México, la SAHOP incorporó un amplio número de profesionistas formados en el campo del Urbanismo y la PLU tanto en México como en el extranjero algunos de ellos provenientes del Instituto AURIS donde además de haber sido partícipes de programas pioneros en esta materia a nivel nacional, adquirieron la experiencia que los llevó a constituirse en el basamento directivo de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos.

Asimismo, algunos de estos profesionales eran miembros de la SMP donde fortalecieron su experiencia dado que la Sociedad fue considerada como uno de los principales promotores de la política nacional relativa a los Asentamientos Humanos en esos años destacando, sin duda, su participación en los trabajos relacionados con la elaboración, análisis y puesta en marcha de la LGAH ⁸⁸.

Para concretar la cartera de acciones que se propuso la SAHOP y de acuerdo con lo planteado por la LGAH, se creó el *Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano* como instrumento aglutinador del conjunto de Planes de Desarrollo Urbano previstos en la Ley desde el nivel nacional, y hasta el municipal incluidos los principales Centros de Población ⁸⁹. Por su estructura, el Sistema establecía las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en el marco de una tarea común: alcanzar el desarrollo armónico e integral del país.

En el marco de este propósito nacional, sin duda uno de los principales logros lo constituye la elaboración del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978 considerado como el instrumento de PL global que se ocupaba de los aspectos físico – espaciales y por el que se institucionaliza la acción del Estado en materia de organización del territorio.

No obstante, también destaca el hecho de que para 1981 las autoridades municipales del país dieron cuenta de la conclusión de 2,377 Planes Municipales de Desarrollo Urbano en ocasión de la cuarta Reunión de la República celebrada en Hermosillo Sonora. Al efecto, conviene mencionar que las reuniones de la República llevadas a cabo entre 1976 y 1982, fueron el mecanismo por el que fue posible la legitimación política del Sistema y sus Planes (Aguilar, 1995).

Pero para construir los cimientos que hicieran posible la formulación de Planes y su aplicación, se recurrió a una estrategia de tipo técnico que consideró al menos tres vertientes la primera, referida a la integración del equipo profesional

⁸⁸ En palabras de Ziccardi (2003:141-142), "... la creación de la secretaría fue posible porque existían recursos humanos con formación profesional sólida y un compromiso técnico y social para impulsar un ambicioso proyecto gubernamental en materia de planeación urbana y regional".

⁸⁹ Con el propósito de conciliar el crecimiento urbano con la preservación ambiental, se hicieron también Planes de Ecología Urbana para todos los estados del país y numerosos municipios que fueron comúnmente conocidos como *Ecoplanes*.

responsable que fue comentada en el primer párrafo de este apartado. La segunda consideró la creación de un *Centro SAHOP* en cada uno de los 31 estados de la República como órgano administrativo desconcentrado que entre otras responsabilidades, tenía a su cargo la elaboración de sus respectivos Planes de Desarrollo Urbano según lo establecido en el Sistema Nacional de Planes.

Y por su indiscutible influencia en la PLU mexicana, por los fines que se persiguen en esta Investigación especial mención merece la tercera vertiente referida al diseño del sistema metodológico para homologar el proceso de elaboración, instrumentación y operación de Planes.

Nos referimos al *Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población* como instrumento en el que se proponían los pasos necesarios para elaborar estos instrumentos así como la información básica requerida y las técnicas de representación gráfica y de presentación de datos.

Sobre la base de pasos o etapas sucesivas sin duda bajo la influencia del modelo clásico de la TPL, la PL-RC⁹⁰, el Manual definió una estructura común para todos los Planes del país dividida en cinco niveles y que hasta el día de hoy es posible observar (SAHOP, 1982):

1. *Nivel Antecedentes*: partiendo de considerar las bases legales que respaldan el Plan, indica cómo realizar el diagnóstico del área de estudio destacando sus problemas y sus tendencias. Proporciona también elementos para analizar desde una perspectiva histórica, las condiciones físicas, económicas, sociales y políticas presentes en el centro de población
2. *Nivel Normativo*: explica cómo identificar las disposiciones y condiciones que norman el desarrollo urbano del centro de población y también, señala los lineamientos para definir los objetivos que se pretenden alcanzar
3. *Nivel Estratégico*: contiene las principales disposiciones que permiten concretar los objetivos formulados en el Nivel Normativo, sobre todo aquellos relacionados con el mejoramiento del nivel de vida de la población. Para ello, entre otras sugerencias señala cómo proponer alternativas de crecimiento y estructura urbana; cómo evaluar y seleccionar la alternativa que sea más óptima y; cómo definir con claridad y precisión las acciones de desarrollo urbano contenidas en el Plan, dando prioridad a las que por su magnitud tengan mayor importancia para el centro de población, ubicándolas en el horizonte temporal en el que deben realizarse
4. *Nivel Programático y de Corresponsabilidad Sectorial*: define la participación y responsabilidad que asumen los diferentes sectores involucrados y la manera en que deben integrarse, en forma programática, el conjunto de propuestas de desarrollo urbano definidas en el Nivel Estratégico. Por ejemplo, sugiere cómo

⁹⁰ Para mayor referencia, ver apartado 3 “La Perspectiva clásica” en el capítulo I.

definir una estructura vial acorde con la estructura urbana, de modo que solucione los conflictos viales detectados facilitando en el futuro la comunicación

5. *Nivel Instrumental*: precisa el método para llevar a cabo la instrumentación del Plan desde una perspectiva jurídica, administrativa y financiera

En su parte final el Manual disponía la forma de presentar los Planes, los componentes principales para la estructura de presentación y el material gráfico que deberían contener así como sus especificaciones técnicas en materia de diseño y representación.

Desde otra perspectiva, el Manual con el que la SAHOP promovió la elaboración de Planes en todo el país bajo un sistema metodológico común formó parte de un esfuerzo mayor que tuvo por objeto, entre otros, homologar el lenguaje en materia de PLU a nivel nacional. Nos referimos al ambicioso programa editorial de la Secretaría que incluyó diversas obras temáticas de difusión nacional alcanzando los 5,757 títulos hasta 1982 (SAHOP, 1982a).

Además de los diferentes Planes, se publicó una extensa variedad de materiales técnicos, administrativos, de difusión, de concientización, de estudio y de análisis temático dirigidos no sólo a profesionales, técnicos y académicos sino también al público en general incluyendo niños. Asimismo, se editaron un gran número de guías y manuales técnicos para la correcta realización de obras y proyectos diversos, así como valiosos documentos de apoyo y asesoría.

Entre este universo de documentos destacan el proyecto “El niño y su ciudad”, las historietas “Agua para todos” y “La Ciudad y Yo” o el álbum didáctico “Vigilante” elaborados para niños. Asimismo, para el sector profesional y gubernamental destacan la “Agenda del Presidente Municipal”, “Glosario de términos sobre Asentamientos Humanos”, “Desarrollo Urbano en México”, “Códice de los Asentamientos Humanos”, “¿Qué son los asentamientos humanos?” y “Desarrollo Urbano Municipal” entre otros.

En particular destaca la elaboración del “Sistema de Autoplaneación del Desarrollo Urbano Municipal” el cual integraba en un paquete, los materiales e instrumentos necesarios para facilitar la elaboración de los 2,377 Planes Municipales de Desarrollo Urbano. De acuerdo con Aguilar (1995), los documentos que formaban parte del paquete eran los siguientes:

- Guía para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo Urbano
- Guía para poner en práctica dicho Plan
- Guía para la elaboración cartográfica del Plan
- versión abreviada del Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- versión abreviada del correspondiente Plan Estatal de Desarrollo Urbano
- Legislación básica sobre Asentamientos Humanos para fundamentar jurídicamente los Planes

Junto con el paquete, se llevó a cabo una reunión nacional para orientar a los funcionarios municipales en este proceso planificador además de reuniones estatales siendo los *Centros SAHOP* los que proporcionaron la asesoría y el apoyo técnico necesarios.

Como se puede observar en esta síntesis de hechos y situaciones, no hay duda de la trascendencia de los esfuerzos emprendidos por la SAHOP entre 1976 y 1982 en favor de la PLU en México particularmente, desde la Subsecretaría de Asentamientos Humanos. No sólo se normalizó el lenguaje y la metodología a nivel nacional a través de un extenso programa editorial además, en el contexto del Sistema Nacional de Planes con el que se logró la coordinación de acciones urbanas entre los diferentes niveles de gobierno, destaca la elaboración de Planes de distinto tipo que dieron cobertura total a todos los municipios y las principales ciudades del país bajo la rectoría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Una síntesis de los logros alcanzados en materia de PLU hasta 1982 se reportan en la "Memoria 1976 – 1982" (SAHOP, 1982a):

- Un Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano que armonizó las actividades relacionadas con el desarrollo urbano entre los diferentes niveles de gobierno
- Un conjunto de Planes de Desarrollo Urbano como la expresión legal y operativa de ese Sistema: Plan Nacional de Desarrollo Urbano; Planes de Ordenamiento de Zonas Conurbadas (6); Planes Estatales de Desarrollo Urbano (31); Planes Municipales de Desarrollo Urbano (2,377) y; Planes de Centros de Población (350)
- Una plataforma para realizar y ejecutar la PL del desarrollo urbano: Comisión Nacional de Desarrollo Urbano; Comisiones de Ordenamiento de Zonas Conurbadas y; Comisión Intersecretarial de Vivienda
- Un lenguaje común y una metodología propia
- Una tecnología que iba desde instrumentos simples y programáticos, hasta sistemas altamente perfeccionados e innovadores - para su tiempo - de cartografía e informática
- Un valioso equipo profesional
- Una Política que procuró modificar la inercia del crecimiento urbano del país.

3.3. INICIATIVAS AISLADAS DESDE EL ÁMBITO ACADÉMICO: DIFUSIÓN Y FORMACIÓN

Además de favorecer la institucionalización de la PLU en nuestro país, la coyuntura que encierra el año de 1976 motivó también la apertura de espacios para la discusión y difusión del modelo que a partir de entonces, ejercería una notable influencia en el pensamiento urbano en México.

No sólo la SAHOP a través de su equipo de profesionales y su programa editorial se encargaría de generar y difundir las ideas que en esos años se forjaron en materia de PLU también, en este contexto destaca la labor de la SMP que además de estar involucrada en este tipo de actividades participó activamente en las discusiones previas y posteriores a la Conferencia de Naciones Unidas celebrada en Vancouver también en el '76, cuando México asume internacionalmente el compromiso de incluir en la agenda gubernamental la temática relacionada con los Asentamientos Humanos.

Integrada por un grupo de profesionales de diversas disciplinas, ya se había comentado que la SMP se consolidó como una entidad de reconocido prestigio en nuestro país y al menos en las Memorias correspondientes a los años 1977 y 1981, se reportan diversas actividades tendientes a la divulgación de las tesis y conceptos que en materia de PLU la Sociedad sostenía en esos años en coincidencia con las tendencias Latinoamericanas destacando la labor conjunta con la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP).

De esta forma a partir del '76 la SMP promovió la realización de mesas redondas, congresos, seminarios, conferencias y reuniones tanto a nivel nacional como internacional en los que se discutieron diversas temáticas relacionadas con los Asentamientos Humanos, en una suerte de marco de referencia para la acción desde la perspectiva mexicana lo cual, junto con las actividades permanentes de difusión en el Boletín mensual y en la Revista *Planificación*, condujo a la Sociedad a ratificar su papel de instancia que a nivel nacional tenía como propósito la promoción y aplicación del conocimiento en esta materia a diferencia de años anteriores cuando su labor estuvo influenciada por la cuestión regional y el desarrollo.

De entre las actividades destacadas, en materia de promoción del conocimiento sobresale la serie de televisión denominada "Diseñando el Futuro" que inició a mediados de 1980 por iniciativa de la SMP con el objetivo difundir los diversos aspectos de la PL en México y para ello, la serie inició con los antecedentes de la PL en México donde destaca como una de las primeras experiencias, la formulación del primer Plan Sexenal en 1933. Incluyendo diferentes ordenamientos, en varios programas de la serie fueron abordados instrumentos relacionados con la PLU como fue el caso del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, Áreas Metropolitanas, Desarrollo Regional, Desarrollo Municipal y Vivienda, entre otros (SMP, 1981).

En particular, destaca el hecho de que al momento de la transmisión de la serie ya se habían elaborado los Planes Estatales de Desarrollo Urbano correspondientes a las 31 entidades federativas y se argumentaba que en torno a ellos, era posible analizar la situación actual de cada entidad y a partir de ello, sugerir caminos futuros para el mejor desarrollo de los asentamientos humanos.

Por otro lado, y también bajo el rubro de Asentamientos Humanos, la SMP tuvo una intensa actividad durante los últimos años de la década de 1970 al participar activamente en al menos 15 eventos de distinta naturaleza e impacto destacando la Reunión Nacional de Vivienda en 1977, el Seminario Interregional África – AL sobre asentamientos humanos marginados también en 1977, el XII Congreso Interamericano de Planificación celebrado en Guatemala en 1979, el Simposio Latinoamericano sobre Asentamientos Humanos en 1980 y el XIII Congreso Interamericano de Planificación celebrado en Caracas Venezuela en 1980 entre otros (SMP, 1981).

En el mismo sentido, y como parte de las acciones emprendidas para atender la problemática urbana observada en el país, a semejanza de la iniciativa promovida por la UNAM a finales de los años sesenta cuando se creó la Maestría en Urbanismo, en distintas Universidades del país comienza a promoverse el diseño de Planes de Estudio para la formación de profesionales de nivel licenciatura vinculados directamente con el estudio del fenómeno urbano y en este contexto, también en 1976, se creó en la Universidad Autónoma Metropolitana la carrera de Diseñador de Asentamientos Humanos primera en su tipo en el país.

No obstante, algunos años más tarde en la Universidad Autónoma de Aguascalientes se crea la Licenciatura en Urbanismo y posteriormente, apoyada en estas experiencias y después de varios años de haber sido propuesta, en la UNAM se crea también la Licenciatura en Urbanismo.

Meses más tarde, en la Universidad Autónoma del Estado de México se crean las Licenciaturas en Planeación Urbana y Planeación Regional ⁹¹ las cuales, a semejanza de los Programas señalados, se caracterizaron por integrar en sus correspondientes Planes de Estudio diversas temáticas que tuvieron como común denominador el abordaje del fenómeno urbano desde una perspectiva socio – espacial en consecuencia, ya no sólo en el contexto institucional los principios del modelo SAHOP se fortalecían, también a partir de 1976 influyeron notablemente la formación de profesionales en el nivel Licenciatura.

⁹¹ Actualmente se tiene conocimiento de la existencia de al menos seis programas de Licenciatura vinculados con el estudio del fenómeno urbano en igual número de Universidades en el país las cuales, están agrupadas en la “Asociación Nacional de Instituciones del Diseño Urbano y la Planeación del Territorio” (ANPUD) que a su vez, forma parte de una Asociación semejante a nivel Latinoamericano (ALEUP).

4. DESLIZAMIENTO DE LA POLÍTICA NACIONAL: LA PLU EN MÉXICO FRENTE A LAS PRIORIDADES DEL DESARROLLO DURANTE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS (1982 – 2006)

La institucionalización de la PLU en nuestro país favoreció múltiples iniciativas jurídico – normativas que hasta el día de hoy no han podido ser superadas porque la evidencia demuestra que el *modelo SAHOP* continua vigente. No obstante su impacto, desde la perspectiva de esta Investigación se considera que paradójicamente este conjunto de iniciativas tampoco superó los logros alcanzados hasta antes del 76 en materia de desarrollo teórico – conceptual porque el modelo socio – espacial forjado hasta ese momento, y que tiene sus orígenes en los esfuerzos emprendidos durante las primeras décadas del siglo pasado, continuó vigente en el contexto de las iniciativas de la SAHOP.

Este argumento, que se relaciona directamente con los supuestos de esta Investigación, no minimiza los esfuerzos que fueron comentados en la sección anterior pero deja en claro que en materia de desarrollo teórico – conceptual, el pensamiento urbano en México no avanzó cuando lo comparamos con los periodos de análisis anteriores (1920 – 1940 y 1940 – 1976) en los que fueron notorias las iniciativas desde esta perspectiva sobre todo durante el primer periodo.

Lo anterior significa que aún cuando en el contexto de la experiencia de la LGAH y la SAHOP se consolida la PLU en nuestro país, esta coyuntura no significó un avance teórico – conceptual real en esta materia en consecuencia, es posible afirmar nuevamente⁹² que las nociones que respaldaron a la PLU en nuestro país al menos hasta los años ochenta tienen como soporte el esfuerzo creador promovido durante los años veinte y hasta antes del proceso de industrialización porque salvo las iniciativas legales, la homologación del lenguaje y la elaboración de distintos tipos de Planes en todo el país, no se identifican iniciativas tendientes al fortalecimiento teórico – conceptual de la PLU mexicana.

Sin embargo, entre este periodo (1976 – 1982) y el anterior (1940 – 1976) es posible identificar como común denominador que la concepción y práctica de la PLU en nuestro país estuvo condicionada por las prioridades del desarrollo nacional porque mientras en el primer periodo de análisis se identifica que las iniciativas se vieron eclipsadas por el pensamiento económico en el contexto de la industrialización nacional durante los años cuarenta, a partir de los años ochenta se observa una situación semejante sólo que ahora la variable económica, acompañada de la social y en menor medida de la ambiental provocaron que se afianzara el carácter sectorial de la PLU.

En este contexto, durante la administración de Miguel de la Madrid (1982 – 1988) el predominio tradicional de la PL económica se reafirma frente a la tradición de

⁹² Al final del apartado 2.2. “La perspectiva conceptual” de este capítulo, se argumentaba una situación semejante como resultado del análisis del periodo 1940 – 1976.

PL socio – espacial promovida desde la LGAH e impulsada por la SAHOP, institución que fue desmembrada y sustituida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) la cual, al dejar de realizar obra pública, quedó como instancia normativa y de regulación.

La emergente PLU institucionalizada se ve aparentemente fortalecida hacia el año de 1983 con la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) establecido por la Ley de Planeación (LP) promulgada ese mismo año y aún cuando el SNPD no sustituía al Sistema Nacional de Planes creado por la LGAH, en opinión de Azuela (1992) de alguna forma la *doctrina* de esta Ley fue eclipsada por la de la LP en un contexto en el que las cuestiones de estabilidad y equilibrio macroeconómico, fueron el centro de las preocupaciones del nuevo gobierno.

No obstante, en el contexto del SNPD se impulsaron diversas iniciativas relacionadas con la PLU en el país ⁹³ entre las que destacan el segundo Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el “Programa de Ciudades Medias” y sobre todo, las reformas al artículo 115 constitucional que, entre otros aspectos, otorgaba amplias facultades a los municipios del país en materia de gestión y PLU en su territorio no obstante, el alcance de estas reformas se vería obstaculizado ante la negativa de los gobiernos estatales de transferir, como sucede actualmente, estas nuevas facultades y atribuciones a los gobiernos locales.

Años más tarde, y en el contexto del modelo neoliberal adoptado en nuestro país durante en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994), la PLU experimenta de nueva cuenta los embates de la política nacional cuando en 1990 la SEDUE se transforma en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) cuya principal responsabilidad se centraba en la atención de la pobreza y en particular a la operación del Programa Nacional de Solidaridad en cuyo marco, se debilitarían las funciones relacionadas con la PLU porque aún cuando en esos años es revisada la LGAH y formulado el tercer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a diferencia del Programa Nacional de Solidaridad, este instrumento no contó con financiamiento siendo totalmente relegado.

De hecho a partir de los años noventa Garza (2003:87) argumenta que “Ante la ineficiencia de los ejercicios de planeación, la implantación del modelo neoliberal que relega las cuestiones territoriales incorporadas en el modelo sustitutivo, y la concentración de las acciones gubernamentales en paliar los efectos de la crisis y el impacto de la apertura comercial, se oyen doblar las campanas que anuncian la muerte de la institucionalización de la planeación territorial en México iniciada en los años setenta”.

Por su parte, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994 – 2000) no hubo grandes cambios en materia de PLU y así como durante el sexenio anterior el Programa Nacional de Solidaridad relegaba al Plan Nacional de Desarrollo

⁹³ En opinión de Garza (2003), el conjunto de políticas territoriales pasaron a segundo término y aunque no fueron relegadas del todo, tuvieron una relevancia virtual más que real.

Urbano, en esta administración la puesta en marcha del Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA) debilitaría el impacto del cuarto Plan Nacional de Desarrollo Urbano y con ello, el ejercicio de la PLU en nuestro país.

Desde esta perspectiva, y en el contexto de un franco proceso de debilitamiento de la PLU en México, es posible afirmar que durante los dos últimos periodos presidenciales en México Programas como el Nacional de Solidaridad de 1988 y el PROGRESA iniciado en 1997, anularon por completo las iniciativas, programas y acciones de Desarrollo Urbano correspondientes a cada administración los cuales, en opinión de Garza (2003:101), "...agonizaron durante los dos gobiernos y no murieron gracias al minúsculo Programa de 100 Ciudades ... promovido en los dos últimos años de Salinas de Gortari y continuado en el gobierno de Ernesto Zedillo...", y aunque en ambas administraciones se elaboraron los Planes y Programas que se establecían en los artículos 5 y 22 de la LP, en el sector desarrollo urbano no se hizo el menor intento por instrumentarlos.

En otras palabras, se parte del supuesto de que la puesta en marcha Programas como el de Solidaridad y PROGRESA agudizó el deslizamiento de las líneas de Política del gobierno Federal hacia la cuestión social y la orientación económica en cuyo marco, la PLU asumió un carácter secundario limitado a la regulación del crecimiento de las ciudades desde una perspectiva espacial carente de una visión integral, y sin mostrar signos de avance teórico – conceptual.

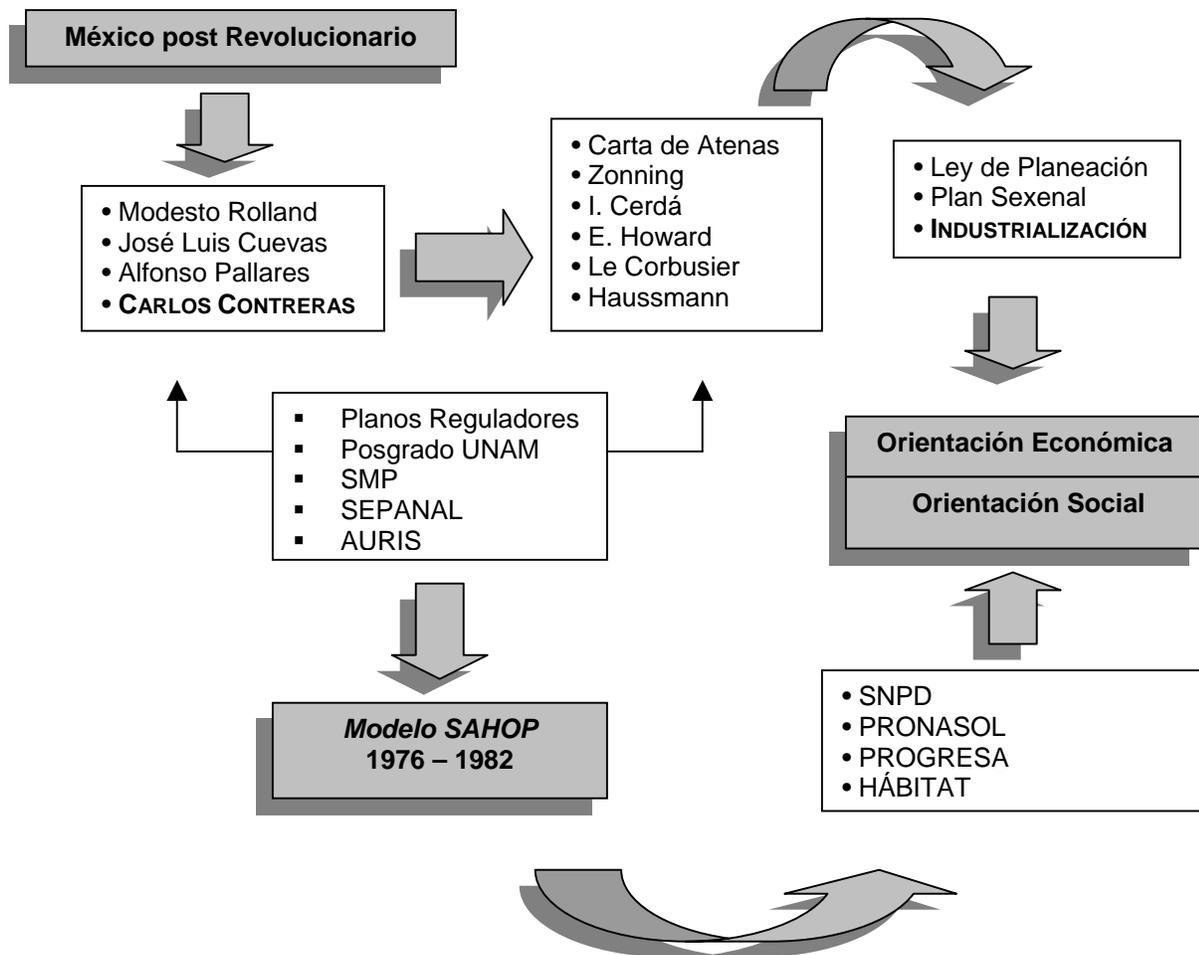
Finalmente, durante el sexenio de Vicente Fox (2000 – 2006) se elabora el sexto Plan Nacional de Desarrollo Urbano que a pesar de ser un instrumento novedoso en cuanto a su forma y contenido, al igual que sus predecesores no tuvo un impacto real en el contexto de las prioridades del desarrollo nacional por el contrario, el argumento del deslizamiento de las líneas de Política se fortalece aún más cuando consideramos que durante esta administración fue promovido, bajo una Política dirigida a la superación de la pobreza, el "Programa Hábitat" con el objeto de avanzar en la superación de los rezagos y contrastes sociales en la ciudad mediante la instrumentación de un conjunto de acciones que combinan, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento en zonas de atención prioritaria con la entrega focalizada de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario.

De acuerdo con lo planteado hasta este punto, es posible afirmar que durante más de dos décadas las prioridades del desarrollo nacional dejaron al margen a la PLU como instrumento de conducción del desarrollo y crecimiento de la ciudad pero sobre todo, y considerando los fines que se persiguen en esta Investigación, condicionaron notablemente las posibilidades de desarrollo teórico – conceptual.

El avance en esta materia se encuentra detenido y sin discusión, hoy resulta insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea.

Desde esta perspectiva, el progresivo deslizamiento de la Política Nacional observado durante al menos la segunda mitad del siglo pasado fortalece el argumento acerca del carácter estático de nuestra disciplina y además demuestra que salvo las iniciativas aisladas comentadas a lo largo de este capítulo, el modelo de la PLU en México se sostiene por los aportes realizados durante las primeras décadas del siglo pasado:

ESQUEMA 19. EL CARÁCTER ESTÁTICO DEL CONOCIMIENTO Y EL DESLIZAMIENTO DE LA POLÍTICA NACIONAL: 1920 – 2006



Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en este esquema, en su primera parte recupera argumentos parciales acerca del deslizamiento de la Política nacional comentados en el capítulo anterior⁹⁴ en virtud de que el proceso de industrialización nacional se identifica como la coyuntura que paradójicamente desde los años cuarenta condicionaría el avance del conocimiento en materia de PLU en nuestro país. De hecho, la trascendencia de las iniciativas que emprendió un reducido grupo de profesionales en favor de la consolidación de la PLU hasta ese momento, difícilmente podrían ser superadas durante las décadas siguientes.

No obstante, y aún cuando desde la perspectiva de esta Investigación no se constituye como una iniciativa de innovación teórico – conceptual, merece especial atención el *modelo SAHOP* porque se le reconoce como la más reciente iniciativa de progreso de la PLU nacional y si bien durante el periodo 76 – 82 se registran importantes avances sobre todo desde la perspectiva jurídico – instrumental, tampoco pudo revertir la tendencia al deslizamiento de la Política nacional porque los Programas de gobierno promovidos desde mediados de los años ochenta y hasta la fecha, han sido más poderosos e influyentes en las diferentes Políticas gubernamentales mostrando una clara propensión a los asuntos económicos y sociales relegando progresivamente los asuntos urbanos y con ello, la posibilidad real de avanzar en el conocimiento sobre esta materia.

5. BALANCE: LIMITANTES PRINCIPALES DEL MODELO VIGENTE Y ACCIONES AISLADAS

Como fue comentado en la Introducción de este trabajo, no hay duda de que el año de 1976 es considerado como un parteaguas en el desarrollo y práctica de la PLU en México sin embargo, y de acuerdo con el supuesto principal que dirige esta Investigación, en este punto es posible afirmar que a treinta años de distancia el desarrollo teórico – conceptual en este campo del conocimiento se encuentra detenido y que en una suerte de estandarización de la PLU nacional, el *modelo SAHOP* continúa vigente.

Nos referimos al hecho de que el Plano Regulador junto con la zonificación como su principal instrumento, ha sido el modelo que implícitamente y sin discusión se ha adoptado como fundamento de la PLU en nuestro país ejerciendo una marcada influencia en las diferentes realidades estatales y municipales donde hasta el día de hoy, es común observar la utilización del lenguaje y la metodología desarrollada en el contexto de la SAHOP además de que se trata de iniciativas promovidas bajo una lógica centralizada, con una excesiva carga normativa heredada de la LGAH, con una muy escasa participación social y con el sesgo espacialista característico de los años setenta.

⁹⁴ Para mayor referencia, ver apartado 5. “La construcción del Marco Conceptual – Instrumental de la PLU en México: una síntesis de dos décadas de esfuerzos” en particular, el Esquema 17 integrado en ese apartado.

Desde otra perspectiva se sostiene que aún cuando la SAHOP normalizó la PLU nacional con notables resultados que estuvieron fundamentados en interesantes iniciativas que fueron innovadoras para su tiempo, con el pasar de los años su impacto se minimizó y lejos de fortalecerse hoy se torna obsoleto porque durante los últimos treinta años, en el análisis objeto de este capítulo no se identifican iniciativas que indiquen el tránsito efectivo hacia un modelo de PLU renovado acorde con la realidad urbana contemporánea.

En consecuencia, es posible afirmar que tenemos una PL *vieja* que fue concebida para una realidad distinta y que ya no opera en un país que es distinto también. Sus principios coexisten con novedosos esquemas jurídico – instrumentales limitando el avance real en esta materia cuando lo contrastamos con los desarrollos recientes en el ámbito disciplinario de la PLU que fueron comentados en los primeros dos capítulos de este trabajo.

Cuando hablamos de coexistencia nos referimos al hecho de que en años recientes, en nuestro país se avanza paulatinamente hacia la renovación de los estilos de gestión de la ciudad sin que ello signifique un proceso formal de renovación de la PLU desde una perspectiva teórico – conceptual porque se trata de ejercicios que han tenido por objeto promover un estilo de gestión basado en principios de cooperación entre la sociedad civil y el gobierno sin dejar de lado la promoción de la participación social.

Como experiencias en proceso de consolidación que emergen desde el ámbito local, estas iniciativas se desprenden de la lógica de adopción del enfoque estratégico en la PLU que fue comentado en el capítulo V de este trabajo y se han traducido, entre otras, en la creación de alrededor de veinte Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN) en igual número de ciudades que entre otras funciones, tienen la de fungir como instancia de negociación y concertación con el sector privado orientando la promoción, el fomento y la inversión hacia proyectos estratégicos potenciando la capacidad de gestión urbana y financiera del gobierno de la ciudad⁹⁵.

No obstante, y aún cuando se les reconoce como experiencias pioneras por impulsar un innovador estilo de gestión para las ciudades, desde la perspectiva de esta Investigación se afirma que en estricto sentido este proceso de reforma de la PLU en realidad se ha limitado a modificaciones semánticas que en ocasiones, han abusado de las herramientas y conceptos que son propios de la incorporación del enfoque estratégico en la PLU.

⁹⁵ Como ejercicios de PL participativa, en el mismo sentido destacan los 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano elaborados en el Distrito Federal conjuntamente con el PUEC – UNAM entre 1998 y 2000.

Hace falta complementar estas iniciativas con un profundo proceso de reflexión que derive en la adecuada adaptación de los supuestos de este enfoque ⁹⁶ pero sobre todo, que tenga como fundamento un cambio real en el concepto y la metodología del modelo de PLU vigente el cual, como ha sido comentado desde diferentes perspectivas, está basado en nociones de conocimiento que sin duda han perdido vigencia.

A lo anterior, hay que agregar que un factor que condicionó notablemente el progreso de la PLU en nuestro país lo constituye el progresivo deslizamiento de la Política nacional en cuyo marco, la PLU ha estado históricamente supeditada a las exigencias del desarrollo nacional sin que exista un mecanismo de retroalimentación entre las metas del desarrollo nacional y las del desarrollo urbano cuando éstas, podrían ser complementarias de las primeras.

Entre otros factores relevantes, esta situación se demuestra con el desmantelamiento de la SAHOP que sería sustituida por la SEDUE transformándose algunos años más tarde en la SEDESOL de hecho, a este respecto Garza (2003) comenta que aún cuando en el país se elaboraron múltiples Planes y Programas primero al amparo de la LGAH y después de la LP, al menos a partir de los años noventa el gobierno abdicó a sus funciones de PLU mientras que las Políticas urbanas y regionales adquirieron un carácter virtual y discursivo.

Desde otra perspectiva, el mismo autor comenta que las inercias negativas del sistema político en México provocaron que, con los años, la trascendental iniciativa de la SAHOP no logrará su propósito central y se fue diluyendo hasta convertirse en una dependencia de asistencia social para enfrentar la creciente pobreza generada por las políticas de los últimos años del siglo pasado.

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar que la PLU en México se caracteriza por su carácter *pasivo* ⁹⁷ porque su ubicación institucional dificulta una relación directa y coordinada con los diferentes sectores gubernamentales en otras palabras, y como ha sido señalado desde diferentes puntos de vista, los asentamientos humanos y la PL de su crecimiento, desarrollo y distribución territorial se han concebido paulatinamente como un área de acción sectorial a cargo de dependencias cada vez más debilitadas.

Esta situación se agudiza cuando consideramos que la multiplicación de figuras jurídicas que regulan el ejercicio de la PLU en nuestro país actualmente tienden a ser más un obstáculo que un impulso porque al menos en el caso de los Planes de Desarrollo Urbano, este complejo sistema normativo paradójicamente los ha limitado notablemente en la acción.

⁹⁶ Para mayor referencia, ver apartado 3.4. "Sesgos y Riesgos" en el capítulo V.

⁹⁷ Cuando las tendencias de la PLU Posmoderna indican el tránsito hacia un estilo de PLU proactivo.

Se trata de un resultado histórico paradójico cuando consideramos que en su momento, la LGAH se constituyó como un garante de la acción del gobierno en el territorio bajo la figura de Planes de distinto tipo elaborados bajo un estricto sistema metodológico y en el contexto de una lógica interinstitucional que favoreció su elaboración e instrumentación en todos los municipios y las principales ciudades del país.

En efecto, la elaboración de Planes de todo tipo se constituye como uno de los principales excesos normativos heredados del *modelo SAHOP* que en opinión de Chávez (1998) promovió un estilo de PLU enfocado más a analizar y procesar información que a realizar acciones concretas. Por su parte, Ziccardi (2003:142) comenta que una de las principales acciones de la SAHOP fue la elaboración de "... miles de planes de centros de población, todos ellos producto de prácticas planificadoras centralizadas en las que prevalecieron, en el mejor de los casos, criterios de racionalidad técnica" mientras que Azuela (1999:70), en este contexto de *proliferación* de Planes, agrega que "... planes de todos tipos y para todos los gustos tenían lugar al fin en los textos legales".

Y aunque se ha comentado desde diferentes perspectivas que el *modelo SAHOP* continúa vigente, conviene destacar la opinión de Ward (2004) cuando señala que los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo Urbano desde el primero de 1978 hasta al menos el de 1995 – 2000, poco han cambiado respecto a su concepción basada en los polos de desarrollo y en estrategias sectoriales de los centros de población, estando supeditados a los vaivenes económicos de este largo periodo.

Desde otra perspectiva, el argumento del carácter estacionario del conocimiento se fortalece cuando consideramos la producción académica en el campo de la PLU y el Urbanismo entre los años setenta y noventa.

Al respecto, en el apartado 2.2. de este capítulo se advertía la notoria insuficiencia del aparato científico mexicano en este campo durante los años cuarenta y setenta lo cual, se fortalece al comparar la producción académica de estas disciplinas con el conjunto de trabajos vinculados con la investigación urbana y regional en nuestro país para los periodos siguientes analizados por Garza (1999) y como puede apreciarse en el siguiente Cuadro, son los trabajos relacionados con la PLU los que muestran una menor participación relativa respecto al total, mientras que los de Urbanismo muestran incrementos constantes llegando a significar casi la cuarta parte del total de trabajos reportados, y segunda en importancia para el último periodo de análisis:

CUADRO 4. PRODUCCIÓN CIENTÍFICA EN EL CAMPO DEL URBANISMO Y LA PLU EN MÉXICO 1941 – 1991

Disciplina	Total de Trabajos	Participación Relativa
1941-1960		
Urbanismo	14	17.5%
Planeación Urbana	3	3.75%
1961-1970		
Urbanismo	24	14.5%
Planeación Urbana	12	7.25%
1971-1980		
Urbanismo	67	14.7%
Planeación Urbana	20	4.7%
1981-1991		
Urbanismo	269	24.6%
Planeación Urbana	56	5.1%

Fuente: elaboración propia a partir de Garza (1999).

Como se puede observar, los trabajos en el área del Urbanismo son los que presentan una mayor importancia relativa no obstante, conviene destacar que éstos estuvieron dirigidos básicamente a la solución de problemas como el de la vivienda, la infraestructura, el equipamiento y la expansión metropolitana y no a teorías y modelos urbanos en apego al criterio que subyace en esta Investigación. Al efecto, un factor importante lo constituye la escasa producción en el área de PLU que dicho sea de paso, en su trabajo Garza argumenta que la producción académica en esta disciplina al menos durante el último periodo de análisis "...fue utilizada básicamente en discursos de legitimación de las acciones del Estado orientadas a superar la crisis económica..." (Garza, 1999:141).

En síntesis, es posible afirmar que la investigación en materia de PLU es muy escasa y en el mejor de los casos los esfuerzos se dirigen al fenómeno urbano en general desde una perspectiva problemática o a la evaluación de sus alcances, en lugar de considerar aspectos metodológicos, instrumentales y sobre todo de reforma teórico – conceptual.

VIII. EL PARADIGMA DE LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO: SUS COMPONENTES

Sin ser exhaustivos es posible afirmar que en nuestro país, en el campo de los estudios territoriales, se observa un vacío temático de gran trascendencia cuando se trata de conocer la evolución, entender el concepto y evaluar los alcances de la PLU mexicana en este nuevo siglo.

Se advierte un proceso de pensamiento *mecánico* que no se percata de su origen y evolución y en la mayoría de los casos, la condena al fracaso como medio de anticipación y conducción del desarrollo y crecimiento de la ciudad entre otras razones, porque en lugar de favorecer la inclusión de renovados criterios técnicos o de servir de base para el desarrollo científico en este campo, su proceso de evolución ha estado dirigido básicamente a engrosar su carácter normativo mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones.

En estos términos, y de acuerdo con el supuesto principal que dirige esta Investigación, el carácter estático de la PLU en México es fácilmente demostrable cuando consideramos que tanto su concepción como su práctica contemporánea, históricamente ha estado influenciada por una diversidad de paradigmas y escuelas de pensamiento que sin duda han perdido vigencia y además, han condicionado la consolidación de un paradigma propio que le dé respaldo y fundamento.

En otras palabras, desde la perspectiva de este trabajo se afirma que el estilo de PLU adoptado en nuestro país no es resultado de un desarrollo intelectual propio de la realidad mexicana sino que más bien, corresponde a una compleja mixtura de estilos y modelos adoptados del exterior y apenas adaptados a nuestro contexto.

De hecho, este traslado inacabado que en principio nos lleva a identificar la presencia de un *Paradigma hecho de Fragmentos* por la diversidad de modelos, escuelas e ideologías que lo integran, se ha confundido con un aparente desarrollo del pensamiento urbano – planificador mexicano que lejos de contribuir con novedosos y constantes aportes al conocimiento de nuestra disciplina se ha limitado a copiar y a salir del paso.

Se trata de iniciativas que no son resultado de un esfuerzo por avanzar en el conocimiento de la PLU y obedecen más a una *moda* por la innovación que a un modelo, y no van más allá del discurso y la demagogia destacando de manera reciente la adopción del enfoque estratégico de corte empresarial en el ámbito de la PLU.

Desde esta perspectiva, la obsolescencia teórico – metodológica del modelo adoptado en nuestro país se constituye como una de sus principales debilidades porque cuando lo comparamos con los desarrollos recientes de nuestro campo del conocimiento, es posible advertir una clara influencia del racionalismo instrumental

considerado como uno de los principales rasgos de la PLU Moderna en un contexto que al menos en el ámbito de la PLU se encuentra definido por el pensamiento Posmoderno.

En particular conviene destacar que la PLU en México se ha desarrollado al margen de los desarrollos recientes de la TPL porque en nuestro país, bajo el *signo* de la racionalidad adquirido desde mediados de los años setenta, la PLU se encuentra influenciada claramente por la PL-RC, modelo clásico de *base* ampliamente difundido décadas atrás⁹⁸ cuya crítica a su excesiva carga racional, ha favorecido la construcción y desarrollo permanente de modelos alternativos en respuesta a la evidente complejidad del mundo actual .

Adicionalmente, y sin que la realidad urbana nacional se modifique sustancialmente, es posible afirmar que los rasgos del modelo de PLU vigente en México se asocian con las características del enfoque racional – sistémico que se mantuvo vigente al menos hasta los años ochenta, aunque también se observan similitudes con el enfoque físico – espacial característico de los años sesenta.

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

1. LA CONSTRUCCIÓN DEL PARADIGMA EN EL CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

Con base en esta síntesis de argumentos, explorar las transformaciones del paradigma de la PLU en México se constituye como una tarea central no obstante, a esta tarea le precede la identificación de los componentes de dicho paradigma lo cual, como fue señalado en la Introducción de este trabajo, marcó la pauta para definir el **OBJETIVO** que se persigue en esta Investigación:

DESCRIBIR E INTERPRETAR EL PARADIGMA DE LA PLU EN MÉXICO A PARTIR DEL ANÁLISIS DE SU PROCESO DE EVOLUCIÓN

⁹⁸ Para mayor referencia, ver apartado 3. “La Perspectiva Clásica” en el capítulo I.

Para alcanzar este Objetivo ya se había comentado al inicio que se diseñó una estrategia que, sustentada en los planteamientos centrales de Kuhn en torno a la noción de paradigma consideró un doble análisis. El primero, un análisis histórico integral sobre los orígenes de la PLU en México en el que se identificaron tanto las ideas y escuelas precursoras como las experiencias relevantes que durante buena parte del siglo pasado, permearon las iniciativas emprendidas en la construcción del marco teórico – conceptual e instrumental – metodológico de la PLU en nuestro país mientras que en el segundo, se examinaron las principales influencias teóricas que sustentan a la PLU a nivel disciplinario así como sus respectivas tendencias.

En particular conviene reiterar que según lo comentado en la Introducción desde la segunda perspectiva de análisis, que será abordada en el siguiente capítulo, fue posible comprobar la obsolescencia teórica del modelo vigente en apego al supuesto que dirige esta Investigación mientras que desde la primera perspectiva, el análisis histórico realizado se constituyó como el insumo principal en la construcción del paradigma, Objetivo de esta Investigación y que se presenta a lo largo del presente capítulo.

1.1. CRITERIOS METODOLÓGICOS

Sobre la noción del paradigma, con la debida reserva que merecen tales referencias en el contexto de las Ciencias Sociales y de la PLU en particular, el criterio para la construcción del paradigma de la PLU en México parte de considerar que desde la perspectiva Kuhniana el paradigma se entiende como una actividad que comparte una comunidad científica en relación con determinado objeto de estudio en términos de Generación, Promoción y Aplicación del conocimiento.

En estos términos, la construcción del paradigma de la PLU en México se sustenta en la identificación de estos tres elementos bajo el supuesto de que la PLU en nuestro país ha sido conducida con base en el conocimiento compartido de distintos grupos de investigadores y profesionales en diferentes momentos de la historia ⁹⁹.

Respecto al doble análisis que subyace en la identificación de los componentes del paradigma es importante señalar que para el caso del primero, el análisis histórico, estuvo respaldado fundamentalmente por la revisión bibliográfica aunque también, y considerando la escasez de trabajos acerca de la evolución de la PLU

⁹⁹ También, con la debida reserva que merecen los planteamientos de Kuhn, ya se había anticipado que para el caso del paradigma de la PLU mexicana nos estaremos refiriendo a Nociones de Conocimiento en lugar de Generación de Conocimiento mientras que los dos elementos restantes se identifican en los mismos términos: Promoción y Aplicación del Conocimiento.

en nuestro país, se recurrió a la aplicación de Entrevistas a informantes clave que tuvieron por objeto fortalecer los argumentos en torno al pensamiento urbano en México ¹⁰⁰.

Por su parte, para el caso del análisis teórico, se diseñó una metodología paralela a la estrategia principal que tuvo por objeto la identificación de los fundamentos teóricos que sustentan la PLU en nuestro país.

En particular, conviene mencionar que a partir de los múltiples argumentos vertidos en las Referencias Metateórica y Teórica (primeras dos partes de este trabajo), mediante esta metodología fue posible identificar gráficamente cuatro *puntos de intersección temática* los cuales, como se verá en el siguiente capítulo, permitieron comprobar la obsolescencia del modelo de PLU vigente en nuestro país al contrastarlo con los desarrollos recientes en este campo del conocimiento los que en particular, se desprenden del análisis de la Referencia Metateórica de este trabajo.

En estos términos, y reiterando que el análisis objeto de esta Investigación apunta más hacia la identificación de los vacíos teórico – metodológicos de la PLU en México y no tanto a los resultados de la gestión del Estado en esta materia ¹⁰¹, es importante subrayar que el paradigma de la PLU en nuestro país se construyó a partir de la interrelación de los componentes histórico – teóricos identificados a lo largo del trabajo siendo posible anticipar que los supuestos con los que la PLU fue adoptada y se sostiene en la actualidad, han permitido comprobar el carácter estacionario de la discusión en este campo aún cuando a nivel institucional, se reconocen los esfuerzos realizados sobre todo desde la perspectiva jurídico – instrumental.

2. EL PARADIGMA DE LA PLU EN MÉXICO

Como ha sido comentado, la identificación de los componentes del paradigma de la PLU en México estuvo fundamentada en el análisis de las principales influencias que, históricamente, han permeado el proceso de construcción de su marco teórico – conceptual e instrumental – metodológico bajo el dominio de diversas escuelas y corrientes de pensamiento.

No obstante, y como se anticipaba en la Introducción de este trabajo, es importante reiterar que este análisis se ubica en el contexto de los aportes de

¹⁰⁰ Como fue señalado en la Introducción, estas Entrevistas fueron aplicadas entre Diciembre de 2005 y Febrero de 2006.

¹⁰¹ Al efecto, en la Introducción ya se señalaba que este trabajo se sitúa en una perspectiva teórico – crítica que en lugar de evaluar una situación urbana determinada con la PLU como componente sectorial del problema, coloca a nuestro campo del conocimiento como eje del análisis y dentro de su propio ámbito disciplinario - la TPL y el Urbanismo - se ocupa de explorar sus raíces, su evolución y sus tendencias.

Sandercock (1998 y 2003) cuando advierte que el carácter totalizador y excluyente de la *Historia Oficial* de la PLU deja de lado a múltiples actores y factores urbanos limitándose a aquellos relatos relacionados con la profesión, sus logros y sus profesionistas.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que la *Historia Oficial* de la PLU en México efectivamente da cuenta de hechos, relatos y momentos relacionados con la profesión, sus logros y sus profesionistas y casi sin discusión, comienza en 1976 por razones de sobra conocidas por ello, y siguiendo el esquema lógico propuesto por Sandercock, el análisis realizado tuvo un doble propósito por un lado, destacar los esfuerzos realizados en diferentes momentos y por diferentes actores cediéndoles el lugar que les corresponde en la Historia y por el otro, fue un análisis necesario en la tarea de describir e interpretar el paradigma de la PLU en nuestro país.

2.1. INFLUENCIAS HISTÓRICAS IMPLÍCITAS Y MOMENTOS DE COYUNTURA

En estos términos, y antes de abordar cada uno de los componentes del paradigma, el análisis parte de considerar que aún cuando desde la perspectiva de esta Investigación el impulso formal de la PLU en México comienza en las primeras décadas del siglo pasado, ya desde la época colonial las ciudades mexicanas habían sido objeto de intervención bajo la influencia de al menos dos modelos con la ciudad de México como el centro de las intervenciones:

1. *El colonial*, cuyas raíces se remontan a lo dispuesto por las Ordenanzas de Felipe II en el siglo XVI influyendo en el diseño y planificación de las ciudades mexicanas al menos hasta el siglo XVIII y;
2. *El moderno* inspirado por Europa cuya influencia se identifica, primero, hacia la segunda mitad del siglo XVIII con las ideas del Urbanismo neoclásico en el marco de las Reformas Borbónicas y después, desde finales del siglo XIX con el Urbanismo francés como la principal influencia difundida en nuestro país y que transformó la imagen urbana de la ciudad

Aunque en el contexto de esta doble influencia se identificaron diversos actores y situaciones ¹⁰², conviene destacar que el Urbanismo Moderno en nuestro país surge hacia finales del siglo XVIII con el “Plano Regulador de México” elaborado por Ignacio de Castera bajo la influencia del pensamiento Ilustrado y del Urbanismo Neoclásico caracterizado por sus principios de simetría, orden, regularidad y salud pública.

¹⁰² Para mayor referencia, ver los primeros dos apartados del capítulo VI “Un acercamiento a la historia del Urbanismo en México: de la Colonia a las primeras décadas del siglo XX”:

No obstante, y después de al menos dos siglos de predominio de los preceptos de las Leyes de Indias y los del Urbanismo Neoclásico, a partir de la segunda mitad del siglo XIX durante el Porfiriato es notoria la influencia del Urbanismo Francés y la obra de Haussmann en el diseño y planificación de las ciudades en México siendo la higiene, el tráfico y la estética junto con los valores ideológicos, los fines políticos y policiales y la promoción económica, algunos de los elementos centrales de esta influencia.

Desde esta perspectiva, el nuevo estilo arquitectónico que convivía con el colonial transformó la imagen urbana de la ciudad porfiriana mientras que la extensión del territorio ocupado, además de verse favorecida de alguna forma por la desamortización ¹⁰³, fue estimulada por el trazo de nuevas y amplias calles entre las que destaca el Paseo de la Reforma cuyo trazo y diseño fue muestra palpable de las concepciones urbanísticas de la época.

En este contexto, cuando en septiembre de 1910 se inauguraba sobre el Paseo de la Reforma la Columna de la Independencia para conmemorar el primer centenario de la Independencia de México, el país asistía al mismo tiempo a uno de los actos que marcaban el fin del Porfiriato. El legado de la política urbanística del régimen por la que se buscó el acondicionamiento de la ciudad bajo la influencia francesa se tradujo en una ciudad llena de contrastes y potenciales conflictos y mientras los planteamientos ideológicos de esta corriente fueron rebasados, la dinámica urbana y poblacional de la ciudad y del país entero asociada con otros tantos factores, provocaron el estallido de la Revolución en ese mismo año.

Este hecho histórico fue la coyuntura que favoreció el impulso de la PLU en nuestro país porque desde la perspectiva de esta Investigación, fue el proceso de reconstrucción nacional posrevolucionario el marco que alentó la promoción de diversas iniciativas que a partir de los años veinte, favorecieron la construcción del marco teórico – instrumental de la PLU y su adopción paulatina como herramienta de intervención urbana – institucional siendo el arquitecto Carlos Contreras su principal precursor, quien influenciado por su formación en Estados Unidos, se propuso alcanzar una nueva forma de organización urbana en nuestro país bajo criterios de funcionalidad para hacer de la ciudad un espacio moderno, funcional, sano y ordenado.

No obstante, en la *Historia* de la PLU en México se identifica una segunda coyuntura que también tuvo sus efectos en el proceso de construcción del marco conceptual – instrumental de la PLU en México sólo que a diferencia del que fue comentado en el párrafo anterior, este segundo momento histórico debilitó los esfuerzos comprometidos en el proceso de consolidación de la PLU en nuestro país al menos hasta los años cuarenta del siglo pasado.

¹⁰³ Que junto con las Leyes de Reforma, significaron un parteaguas en el proceso de transformación urbana de la ciudad y sus alrededores a partir de la nacionalización de los bienes de la Iglesia.

Nos referimos a las repercusiones del proceso de industrialización nacional que lejos de favorecer el diseño sostenido de alternativas para enfrentar de manera eficiente el consecuente crecimiento demográfico, provocaron que los logros alcanzados en materia de PLU se vieran truncados por un buen tiempo a tal grado que las **NOCIONES DE PENSAMIENTO** ¹⁰⁴ con las que hoy se respalda y practica la PLU en nuestro país tienen su único y ahora remoto sustento teórico, conceptual, metodológico e instrumental en el esfuerzo creador promovido durante los años veinte y hasta antes del proceso de industrialización.

En efecto, la orientación de la Política nacional que hacia finales de los años treinta terminaría por relegar los asuntos urbanos en favor del pensamiento económico en el marco del naciente proceso de industrialización nacional, provocó que la PLU se fuera debilitando paulatinamente.

Finalmente, y antes de abordar en lo particular cada uno de los componentes del paradigma, conviene reiterar que las influencias históricas comentadas en párrafos anteriores sirvieron de base no sólo para identificar las raíces de la PLU mexicana además, se constituyeron como un insumo central para alcanzar el Objetivo de esta Investigación en virtud de que, como fue señalado, fue posible identificar dos de las principales coyunturas históricas en el proceso de construcción del marco teórico – instrumental de la PLU en México.

2.2. SUS COMPONENTES

▪ NOCIONES DE CONOCIMIENTO

Desde la perspectiva de esta Investigación, los limitados resultados en cuanto a la organización y mejoramiento de las ciudades del México posrevolucionario son considerados como la coyuntura que marca el inicio de la historia de la PLU en nuestro país, donde el Arquitecto Carlos Contreras es su principal protagonista al preocuparse por atender las precarias condiciones de salud, educación, vivienda, y esparcimiento prevalecientes en el país con una atención excepcional en la ciudad de México.

A partir de la experiencia adquirida en la Universidad de Columbia – Nueva York donde realizó estudios superiores, los diversos trabajos y acciones realizadas por Contreras a partir de los años veinte del siglo pasado fueron la base para

¹⁰⁴ Este señalamiento tiene por objeto dejar en claro que la construcción del paradigma de la PLU en México se fundamenta en la evolución del **PENSAMIENTO URBANO** en México en términos de reconocer que si bien durante el periodo de análisis fueron identificadas importantes iniciativas, éstas se refieren más a acciones desde la perspectiva institucional, jurídica e instrumental y no tanto a iniciativas asociadas con la evolución del pensamiento de acuerdo con los desarrollos recientes de nuestro campo del conocimiento.

promover la PLU en el país como una opción para atender las aspiraciones de progreso y bienestar de la emergente sociedad.

Asimismo, destacan los aportes y experiencias de otros profesionales como Modesto C. Rolland, José Luis Cuevas, Alfonso Pallares y Miguel Ángel de Quevedo quienes durante el mismo periodo, y en ocasiones conjuntamente con Contreras, impulsaron importantes iniciativas de intervención urbana en la ciudad contribuyendo así al fortalecimiento del pensamiento urbano en México.

Desde esta perspectiva, del análisis de las diferentes influencias, modelos y acciones que permearon las iniciativas promovidas por estos profesionales particularmente entre la segunda y tercera décadas del siglo XX, es posible identificar la influencia de diversas escuelas de pensamiento que en ese momento se gestaban y difundían en Europa y Norteamérica favoreciendo en nuestro país el desarrollo de acciones cada vez mejor reflexionadas y con una base conceptual más clara y fortalecida.

En este sentido, y evidentemente bajo el dominio del pensamiento planificador que se desplegaba como uno de los sustentos de la nueva modernidad, en los trabajos desarrollados por los precursores de la PLU en nuestro país es notoria la influencia, aunque con diferentes niveles de aproximación y profundidad, de Cerdá y el ensanche de Barcelona, la propuesta de *Ciudad Jardín* de Howard, el zoning norteamericano y las ideas de Le Corbusier y Haussmann entre otros modelos relevantes no obstante, y más que desde una perspectiva estético – formal, fue su orientación espacio – funcional el carácter dominante y que en alguna medida, perdura hasta el día de hoy.

De hecho, la orientación espacio – funcional ha sido tal vez la más influyente en la planificación de las ciudades mexicanas y sin duda, buena parte de esa influencia se debe al prolífico trabajo de Le Corbusier sobre todo en el contexto de los CIAM cuyos planteamientos se cristalizaron en la *Carta de Atenas* según la cual, el espacio se debía organizar de acuerdo con las principales actividades humanas: habitación, esparcimiento, trabajo y circulación.

En relación con lo anterior es importante agregar que la *Carta* se refería a la definición de una serie de principios básicos por los que los urbanistas deberían intervenir en la ciudad desde una perspectiva funcional basada en una clara zonificación en cuya definición, prevalecería el emplazamiento racional de las cuatro principales actividades humanas que fueron señaladas¹⁰⁵.

En estos términos, la construcción del cuerpo conceptual y metodológico de la PLU en México se fundamentó en los preceptos del Urbanismo Moderno de la época donde principios como el de funcionalidad, orden, estética y salud pública

¹⁰⁵ Sin duda, en nuestro país la influencia de la *Carta de Atenas* se ha traducido en la formulación de numerosos Planos Regulatorios en los que ha sido posible apreciar la creciente intervención del Estado.

se constituían como las nociones comúnmente aceptadas en este campo del conocimiento.

Así, y sin duda a partir de la experiencia norteamericana como principal influencia, a mediados de los años veinte Carlos Contreras definió a la PLU como el arte de proyectar, trazar y construir ciudades a partir de entender su forma y patrón de crecimiento y para efectos de conducir su desarrollo en forma armoniosa y ordenada, incorporó la figura del Plano Regulador como instrumento gráfico que sin limitarse a expresar las condiciones topográficas propias del territorio, se preocupaba por incorporar las relaciones funcionales de las actividades sociales y económicas y su manifestación espacial.

La estructura temática del Plano Regulador planteó la realización de estudios detallados para conocer la situación de la ciudad para que a partir de sus condiciones sociales, económicas, financieras y jurídicas, fueran diseñadas acciones de intervención en materia de vivienda, infraestructura y servicios urbanos siendo la zonificación, el medio por el cual se regulaban el conjunto de intervenciones en cada una de las áreas de la ciudad de acuerdo con su uso y actividad principal.

Tanto la situación presente como las disposiciones futuras estuvieron representadas en un conjunto de planos temáticos en los que por medio de colores y simbologías diversas, se destacaban las zonas de la ciudad por tipo de actividad identificándose en ellas diversos elementos como el tipo de construcción, su uso, densidad, alturas y el sistema circulatorio.

Como complemento del evidente carácter funcional – espacialista que Contreras le asignó a la PLU, al mismo tiempo se le reconoció como una disciplina científica porque lejos de erigirse como un conjunto de ideas u opiniones de los habitantes y las autoridades de la ciudad habría que entenderla como una ciencia, como un conjunto de ciencias que en el marco del método científico, estudiaban desde diferentes perspectivas y enfoques las funciones y comportamientos de la ciudad con el objeto de elevar los niveles de bienestar en paralelo con un sano y ordenado desarrollo físico – espacial.

Esta noción que sin duda estuvo retroalimentada por las experiencias e influencias personales de los precursores de la PLU en nuestro país favoreció la construcción de consensos en torno a las bondades de la disciplina y con ello, además de traducir el conocimiento acumulado en intervenciones prácticas, como una iniciativa complementaria es importante destacar el impulso de diferentes proyectos dirigidos a la enseñanza del Urbanismo y la PLU a nivel superior en los que se ofrecía, entre otras herramientas, una perspectiva de los apoyos teóricos y prácticos que sustentaban el trabajo realizado en esa época en estos campos del conocimiento.

Por último, y aún cuando en teoría el análisis de las variables físicas se complementaba con las sociales en una suerte de visión integral de la ciudad, se

parte del supuesto de que en los hechos la formación profesional de los precursores de la PLU en el campo de la Ingeniería pero sobre todo de la Arquitectura, influyó decisivamente en la orientación físico – espacial como enfoque dominante que hasta el día de hoy prevalece ¹⁰⁶.

En este contexto, y sin ser exhaustivos, es posible afirmar que para comienzos de los años cuarenta los esfuerzos desplegados en favor de la PLU se habían materializado en un sólido cuerpo conceptual cuya definición, en buena medida fue producto de la perseverante labor de Carlos Contreras.

Sin embargo, y como ha sido comentado desde diferentes puntos de vista, las prioridades del desarrollo nacional en esos años provocaron el progresivo deslizamiento de la Política nacional en favor de la cuestión económica y social en los albores del proceso de industrialización en nuestro país provocando que los logros alcanzados en materia de PLU, se vieran interrumpidos por un buen tiempo.

No obstante, el acelerado proceso de urbanización favoreció el tránsito hacia la institucionalización de la PLU en los años siguientes aún cuando como se verá a continuación, los esfuerzos emprendidos no significaron un avance en el conocimiento porque al menos con posterioridad a la industrialización nacional, no se identifican iniciativas tendientes a consolidar el pensamiento urbano en nuestro país en su lugar, la cuestión regional tuvo un notorio impulso en respuesta a las previsiones del crecimiento industrial y del fortalecimiento agropecuario.

De cualquier forma, la preocupación por los problemas presentes en las ciudades mexicanas favorecieron la elaboración de diversos Planos Reguladores los cuales, con la zonificación como el principal mecanismo de control del crecimiento, fueron elaborados a partir de la influencia de Carlos Contreras sin haberse identificado iniciativas tendientes a su mejoramiento o reforma conceptual y metodológica a lo que se suma el hecho de que fueron instrumentos que sirvieron solamente para la ejecución de obra pública.

No obstante, se reportan experiencias relevantes en este sentido como los Planos Reguladores para ciudades portuarias y fronterizas elaborados por el Arquitecto Enrique Cervantes durante los primeros años de la década de los setenta para la SEPANAL.

De hecho, estos instrumentos son considerados como el antecedente inmediato a la institucionalización de la PLU en nuestro país porque además de rescatar en buena medida los planteamientos que hiciera Carlos Contreras décadas atrás, al revisar su estructura es posible afirmar que el esfuerzo emprendido por Enrique

¹⁰⁶ Una de las principales conclusiones del XVI Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación celebrado en nuestro país en 1938 en relación con la enseñanza de la PLU, destaca la necesidad de complementar la visión de estos profesionales integrando a la sola concepción física de la ciudad, variables de tipo social y económico.

Cervantes y sus colaboradores significó un avance muy importante en materia de PLU en nuestro país ¹⁰⁷.

Desde esta perspectiva es posible observar que además de que a comienzos de los setenta los planteamientos de Carlos Contreras recuperan vigencia en los Planos Reguladores elaborados por Enrique Cervantes, tales planteamientos también recuperan vigencia en los Planes Urbanos que algunos años más tarde serían promovidos por la SAHOP en el contexto de la LGAH cuando consideramos que metodológicamente, conservan su esencia como instrumentos de conducción y anticipación con la zonificación y los usos del suelo como sus componentes principales.

En efecto, el Plano Regulador ha prevalecido como modelo y ha tenido aceptación institucional como instrumento normativo para la ocupación y en esa medida, a partir de los años setenta ha sido objeto de constantes revisiones en su planteamiento no obstante, y lejos de que esta preocupación se haya transformado en un ejercicio formal de reflexión, conviene mencionar que las modificaciones se han limitado al cambio en la denominación del instrumento en lugar de profundizar en sus contenidos y metodología.

Por otro lado, y como contraparte de la renovación marginal de los Planos Reguladores, con posterioridad a la industrialización se identificaron iniciativas aisladas dirigidas al fortalecimiento conceptual de la PLU en nuestro país y entre ellas, destaca la formación de profesionales en la Maestría en Urbanismo que a finales de los años sesenta comienza a impartirse en la UNAM bajo la dirección de profesores como Domingo García Ramos y Enrique Cervantes cuya experiencia, junto con la de otros destacados profesionales, se reflejó en la formación de especialistas con una clara orientación hacia lo físico – espacial ¹⁰⁸ que además, estuvo soportada en obras como las de Domingo García Ramos “Iniciación al Urbanismo”, la de Luis Unikel con su influyente trabajo “El Desarrollo Urbano de México” y la “Cuestión Urbana” de Manuel Castells.

Pero no sólo formación de profesionales a nivel posgrado afianzaba los rasgos del modelo de PLU vigente en nuestro país en el mismo sentido, destaca la labor de la SMP que sin mostrar una preocupación específica por la PLU al menos hasta mediados de los años setenta, se preocupó por difundir las nociones del modelo de la PL-RD característico de los países Latinoamericanos en esos años al concebir a la PL como una disciplina enfocada hacia el bienestar social en

¹⁰⁷ Sobre la base del conocimiento preciso y documentado de las condiciones prevalecientes del espacio construido, destaca la incorporación de la zonificación como medida de control y conducción del crecimiento ordenado de la ciudad a partir de las diferentes actividades que en ella se realizaban y que eran definidas sobre la base de los usos del suelo plasmados en una *Tabla de Usos del Suelo* en la que se indicaba el tipo de uso y edificación permitido en cada zona de la ciudad que a su vez, era definida desde el punto de vista funcional.

¹⁰⁸ Al efecto, conviene mencionar que los estándares en la formación de profesionales de la ciudad en esos años fueron notables no sólo en el contexto de la formación en la UNAM sino en otras Universidades del país que se vieron influenciadas por esta experiencia.

asociación con una concreta ideología del desarrollo lo que en definitiva, influyó en la concepción y el quehacer de la PLU en nuestro país cuya característica principal, que aún hoy es posible observar, fue el conducirse sobre la base de un conjunto de regulaciones centralmente establecidas.

No obstante, gracias a la labor de la Sociedad nuestro país se involucra de manera decidida en la temática de los Asentamientos Humanos participando activamente en distintas actividades preparatorias a la Conferencia de Vancouver celebrada en 1976 y que finalmente nos condujo a la institucionalización de esta temática.

En efecto, junto con la preocupación por los efectos del acelerado proceso de urbanización, el año de 1976 es considerado como un hito en la historia de la PLU en nuestro país siendo la promulgación de la LGAH y la creación de la SAHOP sus íconos principales. De hecho, desde la perspectiva de esta Investigación se considera que la magnitud del impacto de esta iniciativa eclipsó notoriamente los esfuerzos realizados con anterioridad y que fueron comentados desde el inicio de esta sección ¹⁰⁹.

No obstante, y de acuerdo con los fines que se persiguen en esta sección, hay que reconocer que el decidido apoyo a la SAHOP y la disponibilidad de recursos humanos con formación profesional sólida ¹¹⁰ permitió impulsar un ambicioso proyecto gubernamental en materia de PLU por el que se normalizó el lenguaje y la metodología a nivel nacional a través de un extenso programa editorial.

En estos términos, y aún cuando al *modelo SAHOP* se le reconoce como una importante iniciativa de progreso de la PLU nacional al mismo tiempo se considera que además de continuar vigente, su trascendencia tiene que ver más con sus logros en materia jurídico – instrumental que desde la perspectiva de la innovación teórico – conceptual.

La vigencia – obsolescencia del *modelo SAHOP* se explica por el hecho de que las alternativas de progreso de la PLU en nuestro país han estado condicionadas, como en el pasado, por la tendencia al deslizamiento de la Política nacional donde las diferentes iniciativas se han visto eclipsadas por las prioridades del desarrollo nacional que muestran una clara propensión a los asuntos económicos y sociales, relegando progresivamente los asuntos urbanos y con ello la posibilidad real de avanzar en el conocimiento sobre esta materia.

¹⁰⁹ Como se recordará, el análisis histórico realizado se ubica en el contexto de los aportes de Sandercock cuando advierte que el carácter totalizador y excluyente de la *Historia Oficial* de la PLU – que en nuestro país inicia sin duda en 1976 –, deja de lado a múltiples actores y factores urbanos limitándose a aquellos relatos relacionados con la profesión, sus logros y sus profesionistas.

¹¹⁰ Algunos de ellos formados en el extranjero y además miembros de la SMP, considerada como uno de los principales promotores de la Política nacional en materia de asentamientos humanos en esos años.

Esta tendencia sostenida de deslizamiento de la Política, no ha impedido que en el pasado reciente se haya procurado renovar los esquemas de conducción sobre todo desde la perspectiva del enfoque estratégico no obstante, desde la perspectiva de esta Investigación tales reformas no son consideradas como una alternativa de progreso teórico – conceptual de la PLU porque metodológica y conceptualmente, conserva los rasgos que la han caracterizado durante las últimas décadas.

En síntesis, es posible afirmar que el avance del conocimiento en materia de PLU en México se encuentra detenido y sin discusión, hoy resulta insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea.

Entre otros argumentos, esta afirmación se fortalece al considerar que la evolución de la investigación urbana y regional en nuestro país demuestra que el abordaje de los asuntos urbanos se ha limitado a la descripción y solución de situaciones problemáticas presentes en la ciudad sin existir líneas de investigación específicas dirigidas a explorar alternativas desde una perspectiva teórico – conceptual, interés principal de esta Investigación ¹¹¹.

Adicionalmente, conviene mencionar que durante los años previos a la institucionalización de la PLU en México se forja un modelo que con los años difícilmente podría ser reemplazado. Se trata de un modelo caracterizado por su orientación hacia lo físico – espacial con el Plano Regulador como instrumento de base que, notoriamente influenciado por el pensamiento típico de los setentas, hoy continua vigente cuando en el contexto del pensamiento Posmoderno, las tendencias del conocimiento en el campo de la PLU se han modificado drásticamente.

▪ PROMOCIÓN DEL CONOCIMIENTO

Cuando en 1925 una delegación de profesionales mexicanos asistió a la Conferencia Internacional de Planificación celebrada en la ciudad de Nueva York, se alentaron los esfuerzos para crear los fundamentos de la naciente disciplina a partir del conocimiento de la experiencia norteamericana de manera que, en lo sucesivo, el grupo de precursores de la PLU en nuestro país se dio a la tarea de reflexionar y difundir acerca de sus posibilidades como herramienta transformadora del territorio y las condiciones de vida de la población, evolucionando de simples opiniones ante los problemas observados a un conjunto de propuestas estructuradas para la ciudad.

¹¹¹ Como fue comentado en el capítulo VII, en el trabajo de Garza (1999) se advierte una notoria insuficiencia del aparato científico mexicano en el campo del Urbanismo y la PLU cuando se compara la producción académica de estas disciplinas con el conjunto de trabajos vinculados con la investigación urbana y regional en nuestro país.

En este contexto, y al igual que lo descrito en el apartado anterior, las contribuciones del Arquitecto Carlos Contreras son de las más representativas cuando en marzo de 1925 publicó en *El Universal* el proyecto denominado “La Planificación de la República Mexicana” el cual, entre otros propósitos relevantes, destacaba la necesidad de impulsar la PLU en distintos foros y medios impresos con la participación de profesionales de diversas áreas y también, de la sociedad civil.

Durante los años posteriores se cristalizaron importantes iniciativas en este sentido y entre otras, destaca la creación de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana en 1926 concebida como un instrumento para la difusión e implementación institucional de la PLU en todo el país. Entre sus fines, destacaba el impulso de diversas actividades tendientes a difundir el pensamiento planificador por medio de la enseñanza, la prensa, publicaciones especializadas y conferencias públicas.

En este sentido, sin duda destaca la fundación de la revista *Planificación* en 1927 como medio de divulgación en la que se publicaron diversos artículos de reflexión relacionados con la organización del país y el arreglo de ciudades convirtiéndola en un foro donde personalidades de la época y de distintas profesiones, vertieron sus ideas en torno a la organización del territorio en las que se percibía el pensamiento que respecto de la ciudad existía en ese momento.

Como medio en el que se difundían las bases del cuerpo conceptual y metodológico de la PLU, a tan sólo tres meses de la publicación del primer número de la Revista los esfuerzos de la Asociación, especialmente los de Contreras, rendían sus frutos en un lapso de tiempo muy breve porque para finales de 1927 el pensamiento urbano en México se afianzaba al sentarse las bases del cuerpo conceptual y metodológico de la PLU.

Por otro lado, en materia de *Promoción del Conocimiento* destaca también la celebración del Primer Congreso Nacional de Planeación a principios de 1930 el cual, organizado por la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana, tuvo como principal objetivo buscar el desarrollo armónico y ordenado de las ciudades en México haciéndose notoria la influencia de las ideas del urbanismo prevalecientes en otras realidades.

No obstante, y sin desconocer los efectos positivos que el Congreso generó en pro del desarrollo de la PLU en nuestro país su principal contribución, además de la difusión de ideas y experiencias diversas que se gestaban en el exterior en esta materia, fue el sentar las bases para la emisión de distintos ordenamientos para respaldar jurídicamente iniciativas de intervención a partir de los años treinta tanto en el ámbito urbano, como en el regional y sobre todo el nacional.

El proceso de consolidación de la PLU en nuestro país seguía su curso y entre otras acciones relevantes, durante la segunda mitad de los años treinta destaca el

lanzamiento de la segunda época de la Revista *Planificación* y la iniciativa por organizar el XVI Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación en agosto de 1938. Con la participación de poco más de 500 delegados, el Congreso es considerado como otro de los hitos de la PLU en México en virtud de que fue un foro que permitió *acercar* a nuestro país las interpretaciones y soluciones derivadas de los trabajos presentados por las delegaciones del exterior en particular, de ciudades europeas y norteamericanas donde en esos momentos se desarrollaban y aplicaban conceptos y experiencias en la ciudad a partir de los preceptos de la PLU vigente en el mundo.

Las conclusiones del Congreso dejaron al descubierto las carencias de la PLU mexicana frente a los problemas de la ciudad destacando el sesgo espacialista que para entonces comenzaba a arraigarse como enfoque dominante, y aún cuando en torno a ello se sucedieron numerosas iniciativas, ya había sido comentado que la orientación de la Política nacional a favor del pensamiento económico en el marco del naciente proceso de industrialización nacional a partir de los años cuarenta, provocó que tanto los logros alcanzados como las iniciativas en materia de PLU, se vieran interrumpidos por un buen tiempo.

No obstante, el acelerado proceso de urbanización favoreció el tránsito hacia la institucionalización de la PLU en los años siguientes y junto con ello, se le dio continuidad a los esfuerzos emprendidos en materia de *Promoción del Conocimiento* aunque no con la misma intensidad que en los años previos a la industrialización nacional. Pero no sólo se debilitan los esfuerzos adicionalmente, y considerando que durante la segunda mitad del siglo pasado no se identifican iniciativas tendientes a consolidar el pensamiento urbano en nuestro país, las iniciativas de *Promoción* son consideradas como reiterativas aunque se reconoce la progresiva difusión del quehacer gubernamental en esta materia sobre todo, desde la perspectiva jurídico – instrumental.

En este sentido, además de la celebración de diversos Congresos y Foros especializados, destaca la labor de la SMP al promover la realización de mesas redondas, congresos, seminarios, conferencias y reuniones tanto a nivel nacional como internacional.

De entre las actividades destacadas, sobresale la serie de televisión denominada “Diseñando el Futuro” que inició a mediados de 1980 y tuvo por objetivo difundir los diversos aspectos de la PL y la PLU. En varios programas de la serie fueron abordados instrumentos relacionados con la PLU como el caso del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, Áreas metropolitanas, Desarrollo Regional, Desarrollo Municipal y Vivienda, entre otros.

No obstante su impacto, desde la perspectiva de esta Investigación se considera que el Programa Editorial de la SAHOP es de los más influyentes en materia de *Promoción del Conocimiento* porque además de homologar el lenguaje en materia de PLU a nivel nacional destacando el “Manual para la Elaboración de Planes de

Desarrollo Urbano de Centros de Población”, este Programa de difusión nacional publicó cerca de 6 mil obras temáticas diversas hacia 1982.

Además de los diferentes Planes, se publicó una extensa variedad de materiales técnicos, administrativos, de difusión, de concientización, de estudio y de análisis temático dirigidos no sólo a profesionales, técnicos y académicos sino también al público en general incluyendo niños. En particular, destaca la elaboración del “Sistema de Autoplaneación del Desarrollo Urbano Municipal” el cual integraba en un paquete, los materiales e instrumentos necesarios para facilitar la elaboración de los 2,377 Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

Por último, y considerando lo señalado hacia el final del apartado anterior acerca de la evolución de la investigación urbana y regional en nuestro país, en materia de publicaciones especializadas no se reporta una actividad sistemática de investigación sobre la evolución de la PLU en México porque aún cuando en lo general el aparato científico mexicano ha tenido una notable producción editorial como resultado de múltiples investigaciones, ya se advertía la notoria insuficiencia de trabajos en el campo del Urbanismo y la PLU cuando se compara la producción académica de estas disciplinas con el conjunto de trabajos vinculados con la investigación urbana y regional en nuestro país.

▪ APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO

A diferencia de los dos componentes del paradigma comentados en los apartados anteriores, sin duda el que se refiere a la *Aplicación del Conocimiento* es el más influyente pero no tanto por sus contribuciones al pensamiento urbano en México sino que su importancia radica en el cúmulo de experiencias institucionales, jurídicas, normativas e instrumentales identificadas a lo largo del análisis.

Sin desconocer su importancia en la construcción del paradigma de la PLU mexicana conviene mencionar que, como fue comentado desde diferentes perspectivas en los capítulos VI y VII de este trabajo, este cúmulo de experiencias no hacen sino evidenciar el excesivo carácter normativo de la PLU en nuestro país en detrimento de su base teórico – metodológica.

En este contexto, nuevamente las contribuciones del Arquitecto Carlos Contreras son de las más representativas porque en la misma nota publicada en *El Universal* en marzo de 1925 ¹¹² en la que advertía sobre la necesidad de impulsar la PLU en distintos foros y medios impresos, destacaba la necesidad de contar con instancias encargadas de la PLU con atribuciones para elaborar Planos Reguladores en las ciudades del país.

¹¹² Referencia utilizada en el apartado anterior.

Con este antecedente, no hay duda de que la coyuntura histórica que favoreció las intervenciones en la ciudad fue la creación del Departamento del Distrito Federal en 1929 al disponer de un aparato administrativo encargado de regular esta actividad, siendo la Comisión de Planificación del Distrito Federal el organismo responsable. Y aunque este hecho no es atribuible a la labor de Contreras, esta nueva condición de institucionalidad de la PLU favoreció la ejecución de diversas acciones en este campo y entre otras, por su temporalidad, destaca la celebración del Primer Congreso Nacional de Planeación a principios de 1930.

Como se anticipaba en el apartado anterior, una de las principales contribuciones del Congreso fue sentar las bases para la emisión de distintos ordenamientos para respaldar jurídicamente iniciativas de intervención tanto en el ámbito urbano, como en el regional y sobre todo el nacional. Entre estos ordenamientos destaca la expedición de la Ley sobre Planeación General de la República en julio de 1930 la que en definitiva, marcó el inicio de un esfuerzo ininterrumpido para ordenar y encauzar el desarrollo del país ¹¹³.

Entre otras disposiciones, conviene mencionar que en esta Ley fueron incorporados diversos señalamientos tendientes a la organización de las ciudades y el territorio nacional por la vía de Planos Reguladores como documentos gráficos en los que estarían plasmados ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales que irían realizándose a fin de procurar el desarrollo ordenado y armónico del país.

A esta Ley le siguió la expedición en 1933 de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California y sus respectivos Reglamentos que pese a sus limitaciones, se constituyeron como instrumentos que con mayor solidez contribuyeron en la búsqueda de soluciones urbanas para la ciudad porque dejaban en claro, entre otros aspectos relevantes, la necesidad de estudiar y realizar la PL y zonificación de las ciudades.

La expedición de Leyes como las mencionadas fueron el marco para la formalización y afianzamiento de los diversos trabajos que en esta materia Carlos Contreras venía desarrollando desde la década anterior y sin duda, la formulación del Plano Regulador del Distrito Federal en 1933 marca un hito en la historia de la PLU en nuestro país porque es reflejo de las más importantes manifestaciones que sobre el pensamiento urbano en México se habían gestado apenas unos años atrás .

En efecto, los esfuerzos de reflexión en torno a la construcción del cuerpo conceptual y metodológico de la emergente disciplina así como las diferentes iniciativas para difundir las ideas en torno a la organización del territorio bajo la

¹¹³ Conviene mencionar que antes de la expedición de este ordenamiento habían sido expedidas, entre otras, la Ley sobre la Planificación de Monterrey de 1927 y el Reglamento de Planificación y Zonificación de Azcapotzalco en 1928 consideradas como la primera y segunda legislaciones urbanas del país respectivamente.

influencia del pensamiento que respecto de la ciudad existía en ese momento, se revelaron como los sustentos para la formulación del Plano Regulador de Contreras como un instrumento integral de intervención para la ciudad de México principal centro económico, político y poblacional del país.

El Plano, que operativamente contaba con un mínimo de condiciones que iban desde el nivel nacional con la Ley sobre Planeación General de la República a través de la Comisión Nacional de Planeación, hasta el nivel local con la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California a través de la Comisión de Planificación del Distrito Federal, es considerado en distintas fuentes como uno de los más serios planteamientos de PLU del siglo XX en nuestro país.

No obstante, y en coincidencia con periodo conocido como el *desarrollo estabilizador*, años más tarde los esfuerzos estuvieron orientados por una Política sectorial dirigida esencialmente a estimular la industrialización en cuyo marco, además de dar continuidad a la política económica bajo la figura de un segundo Plan Sexenal, la cuestión regional tuvo un notorio impulso en respuesta a las previsiones del crecimiento industrial en detrimento de la cuestión urbana aún cuando las principales ciudades del país transitaban por el sendero de una crisis urbana sin precedentes donde la PLU, supeditada a la Política económica – industrial, encontró serias limitaciones lo que hoy muestra sus más evidentes signos de agudización.

De cualquier forma, entre los años cuarenta y setenta en nuestro país se contaba con experiencias de organización, legislación y administración urbana en diferentes estados de la República así como en algunas ciudades Fronterizas y por supuesto, la ciudad de México.

Al respecto, desde la perspectiva institucional – federal se crearon diversas instancias públicas que como parte de sus atribuciones tenían bajo su responsabilidad los asuntos urbanos. Entre otras, destacan la Subsecretaría de Urbanismo de la SEPANAL, las Juntas Federales de Mejoras del Programa Nacional Fronterizo y del Programa de Puertos, el Instituto Nacional de la Vivienda, la Comisión de Desarrollo Urbano del País y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

A nivel estatal, también fueron creadas instancias de este tipo en cuyo marco se emprendieron acciones diversas al amparo de las Leyes y Reglamentos urbanos no obstante, por encima de todas destaca la experiencia del estado de México¹¹⁴ con la creación del Instituto AURIS en 1969 como una institución innovadora para el análisis y el estudio de los problemas urbanos cuya experiencia de vanguardia en el quehacer de la PLU nacional, serviría de base años más tarde para la creación de la SAHOP.

¹¹⁴ Ver Anexo 1 donde se presenta la experiencia del estado de México en materia de PLU..

En el ámbito de instituciones como la señaladas, fueron elaborados diversos Planos Reguladores a partir de 1949 destacando el caso de la Secretaría de Bienes Nacionales que años más tarde se transformaría en la SEPANAL, o los realizados a partir de 1953 en la antigua Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y también, los realizados por las Secretarías de Recursos Hidráulicos y Marina, entre otras instancias.

No obstante, y aún cuando se reconocen los esfuerzos realizados desde la perspectiva institucional es importante mencionar que, desafortunadamente, la puesta en operación de los Planos Reguladores elaborados al menos hasta finales de los años sesenta fue muy limitada porque en lugar de haber sido considerados como Programas Urbanos de Desarrollo Integral según su concepción original, sólo sirvieron para que instancias como las señaladas realizaran obra pública en cada una de las ciudades objeto de estos instrumentos ¹¹⁵.

Por su parte, el periodo 1970 – 1976 estuvo caracterizado por la multiplicación de las acciones urbano – regionales y por un marcado interés del Estado por sentar las bases jurídicas para su intervención en el ámbito territorial. Esta iniciativa se tradujo en la expedición de diversos ordenamientos y la creación de diferentes instancias vinculadas con el desarrollo urbano destacando, sin duda alguna, la expedición de la LGAH y la creación de la SAHOP como las más importantes iniciativas mismas que a su vez, como ha sido comentado desde diferentes perspectivas, son consideradas como un hito en la historia de la PLU en México.

En el ámbito de sus atribuciones, se creó el *Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano* como instrumento aglutinador del conjunto de Planes de Desarrollo Urbano previstos en la Ley desde el nivel nacional, y hasta el municipal incluidos los principales Centros de Población. En el marco de este propósito urbano – nacional, uno de los principales logros lo constituye la elaboración del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978 aunque también destacan los 6 Planes de Ordenamiento de Zonas Conurbadas, los 31 Planes Estatales de Desarrollo Urbano, los 2,377 Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los 350 Planes de Centros de Población.

Sin restarle importancia a estos esfuerzos de conducción del desarrollo urbano bajo la figura de diversos tipos de Planes respaldados por la LGAH es importante mencionar, desde otra perspectiva, que este conjunto de acciones significaron un *camino sin retorno* al considerar que el proceso de evolución de la PLU en México se ha distinguido, casi exclusivamente, por engrosar su carácter normativo mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones ¹¹⁶.

¹¹⁵ Afortunadamente hubo excepciones como los Planos Reguladores para ciudades portuarias y fronteras elaborados por Enrique Cervantes durante los primeros años de la década de 1970 para la SEPANAL entre los que destacan los de ciudades como Acapulco y Tijuana.

¹¹⁶ En palabras de Azuela (1999:70), ya se había comentado que "... planes de todos tipos y para todos los gustos tenían lugar al fin en los textos legales".

En otras palabras, los excesos normativos heredados del *modelo SAHOP* no han podido revertirse hasta el día de hoy restándole eficacia a la PLU que desde su institucionalización, estuvo enfocada más a analizar y procesar información que a realizar acciones concretas.

Al excesivo carácter normativo se le suma el predominio tradicional de los asuntos económicos que, frente a la tradición socio – espacial de la PLU promovida desde la LGAH e impulsada por la SAHOP, provocó la sustitución paulatina de esta instancia que ha sido desmembrada y sustituida en dos ocasiones primero, por la SEDUE y más recientemente por la SEDESOL. El progresivo deslizamiento de la Política nacional, además de relegar paulatinamente los asuntos urbanos, ha provocado que las instancias encargadas de la PLU en los tres niveles de gobierno se limiten a ser entidades normativas y de regulación con el *modelo SAHOP* como eje de las intervenciones.

Y aunque en los últimos años han sido promovidas iniciativas como las reformas al artículo 115 constitucional, el “Programa de Ciudades Medias”, el “Programa de 100 Ciudades” y más recientemente el “Programa Hábitat”, se puede afirmar que éstas sucumbieron frente a Programas como el de Solidaridad, PROGRESA y recientemente el de OPORTUNIDADES debilitando las funciones relacionadas con la PLU.

En este contexto, y aún cuando a lo largo de esta Investigación se ha comentado desde diferentes puntos de vista el carácter sectorial y secundario de la PLU en el ámbito de la Política nacional, es precisamente desde la perspectiva del análisis del componente *Aplicación del Conocimiento* objeto de este apartado, que el argumento acerca del histórico deslizamiento de la política en favor de la cuestión económica y social se clarifica cuando consideramos la evolución de las instituciones responsables precisamente de *Aplicar* el conocimiento.

¿Y qué pasa con las iniciativas jurídico – instrumentales? aunque se trata efectivamente de iniciativas *100% urbanas* hay que considerar que su eficacia ha estado condicionada no sólo por el carácter sectorial de la PLU y sus instituciones además, por el excesivo carácter normativo heredado que sin discusión le ha restado eficacia en la acción.

En los hechos la PLU se ha limitado, sin éxito, a la regulación del crecimiento de las ciudades desde una perspectiva espacial carente de una visión integral y sin mostrar signos de avance teórico – conceptual, objeto de esta Investigación.

2.3. RELATOS DE LA EXPERIENCIA

Frente a la escasez de estudios históricos sobre la PLU en México sobre todo durante el periodo previo a la industrialización, de manera complementaria a la identificación de los componentes del paradigma que fueron descritos

anteriormente, ya se había comentado que entre Diciembre de 2005 y Febrero de 2006 se aplicaron Entrevistas a informantes clave con el objeto de fortalecer los argumentos en torno al pensamiento urbano en México.

Pero antes de comenzar con el análisis de opiniones, es importante mencionar que las interesantes conversaciones sostenidas con cada uno de los informantes entrevistados a quienes se les agradece su disposición y su tiempo, permitieron no sólo aprender de su experiencia además fue gracias a sus valiosas aportaciones que el análisis objeto de este capítulo se vio notoriamente enriquecido porque la *frialdad* de los textos no se compara con el intercambio personal de puntos de vista... a todos ustedes **GRACIAS!!!!**

Como fue planteado, este estudio de opinión permitió la integración de un análisis histórico sobre los orígenes de la PLU en México destacando en particular la identificación de las principales ideas y escuelas precursoras así como las experiencias más significativas siendo el año de 1976 el parteaguas que define el *antes* y el *después* en la historia de la PLU en nuestro país.

2.3.1. PRECURSORES E INFLUENCIAS PRINCIPALES

Como punto de partida del análisis, bajo este rubro los informantes coincidieron en señalar que los precursores más representativos de la PLU en nuestro país antes del 76 fueron Carlos Contreras¹¹⁷, Domingo García Ramos, Enrique Cervantes y Luis Unikel mientras que después de ese año, destacan la labor de Pedro Ramírez Vázquez al frente de la SAHOP pero no en términos de sus contribuciones al conocimiento sino que su labor, la relacionan con el decisivo compromiso social e institucional para con la PLU asociado con su carácter visionario al integrar al equipo de trabajo de la Secretaría, a un selecto grupo de profesionales que a la postre fueron responsables de difundir la PLU en todo el país¹¹⁸.

La incorporación de este grupo de profesionales no fue casual ya que la mayoría de ellos, además de haberse formado en el extranjero, contaban con experiencias previas tanto en el sector público como en el privado en este sentido, una de las principales opiniones que sustentaron este análisis identifica al menos tres grupos de precursores principales entre los años sesenta y setenta. En orden de importancia se menciona primero al grupo fundador del Instituto AURIS en el estado de México; el segundo, el grupo que laboró en la Secretaría de la Presidencia mientras que el tercero se refiere al grupo del Departamento del Distrito Federal.

¹¹⁷ Coincidiendo temporalmente con Contreras, se reconocen también las aportaciones de Modesto Rolland, José Luis Cuevas, Alfonso Pallares, Miguel Ángel de Quevedo y más adelante, de Mario Pani.

¹¹⁸ No obstante, y como una opinión que se comparte personalmente, uno de los expertos entrevistados considera que este grupo de profesionales se transformó en un grupo muy poderoso y cerrado que ha transformado el ejercicio de la PLU en nuestro país en un *monopolio*.

Por otro lado, se destaca que algunos de los precursores pioneros influyeron también en la formación de profesionales más jóvenes sobre todo en el ámbito de la Maestría en Urbanismo que a finales de los años sesenta, comenzaba a impartirse en la UNAM.

Como pilares en la formación de numerosos profesionales de la ciudad, existe consenso en que las obras de Domingo García Ramos y de Luis Unikel así como la experiencia de Enrique Cervantes – quien dio continuidad al trabajo de Carlos Contreras – han sido hasta el día de hoy fundamentales en la formación no obstante, se reconoce que esta histórica influencia nos ha conducido a fortalecer el perfil socio – espacial de la PLU en México en un contexto que sin duda demanda la revisión y ajuste de los principios de este modelo.

A lo anterior, se agrega que esta tendencia del modelo se refuerza al considerar la histórica hegemonía del gremio de los arquitectos en el ámbito de la PLU lo cual ha obstaculizado, desde la perspectiva de algunos expertos, el avance teórico y metodológico de nuestra disciplina. Como contraparte, también desde la perspectiva gremial se destaca el trabajo realizado por la SMP en consideración a sus aportes al conocimiento y práctica de la PLU lo cual fue, en su momento, el soporte por el cual se diseña e instrumenta la LGAH entre otras acciones relevantes ¹¹⁹.

Pero ni la labor de la SMP o de otros gremios incluidos los universitarios pudieron revertir las tendencias del modelo de PLU física que paulatinamente se afianzaba en nuestro país. Así lo demuestran las principales influencias de pensamiento identificadas por el grupo de expertos entrevistados las cuales evidentemente también influyeron en el pensamiento de los precursores identificados en párrafos anteriores.

Al respecto, la mayoría de las opiniones coincidieron en identificar la histórica influencia de la escuela francesa y de las concepciones de los arquitectos de los CIAM que se han traducido, respectivamente, en una tendencia hacia las soluciones urbanas basadas en criterios tanto estético – formales como funcionales y de racionalidad a lo que se suma la notoria influencia del zoning norteamericano que en combinación con las tendencias mencionadas, han perfilado un modelo de PLU físico – espacial que desvinculado de la acción, no ha podido ser superado ¹²⁰ de hecho, la mayoría de las opiniones identifican el notorio el divorcio entre la parte normativa y la instrumental.

¹¹⁹ Al efecto, algunos de los expertos entrevistados coinciden en señalar que tanto la labor de la SMP como la propia LGAH, son reflejo de la influencia en nuestro país de los planteamientos de la Conferencia de Vancouver.

¹²⁰ Al menos en el ámbito de la Maestría en Urbanismo – UNAM se reconoce que se ha promovido como eje de la formación un estilo de PLU física sustentada en los aportes de los precursores mencionados y en las influencias que los orientaron.

Como complemento indispensable de este modelo, la PLU vigente en nuestro país evidentemente tiene en el Plano Regulador su principal instrumento para la acción. En efecto, existe consenso entre los expertos entrevistados en que este instrumento cuya concepción original para el caso mexicano se le debe a Carlos Contreras, es considerado como una influencia central en la práctica contemporánea porque sin que sus fundamentos se hayan modificado sustancialmente, es precisamente la figura del Plan el instrumento rector de la PLU vigente.

Estos instrumentos, utilizados desde hace varias décadas ¹²¹, le asignan a la PLU mexicana un carácter racional y normativo implícito que sin duda, y en consideración a la evolución de nuestro campo del conocimiento, nos remite al ahora *viejo modelo* que se mantuvo vigente hasta los años setenta y que de origen, estuvo influenciado por los planteamientos de la *Carta de Atenas* que además de la racionalidad, le asignaba a la PLU un carácter funcional con la zonificación como el principal mecanismo de control.

Sin ser coincidencia estos argumentos, que se respaldan tanto por las opiniones recibidas como por el análisis realizado a lo largo de la Investigación, no hacen sino evidenciar los rasgos del modelo de PLU vigente en nuestro país con el Plan y la zonificación como sus principales instrumentos y con la racionalidad como su principal característica.

Pero el modelo de la PLU mexicana no sólo se fundamenta por principios, aunque obsoletos, de su propio campo disciplinario además ¹²² algunas de las opiniones recibidas identifican la influencia del modelo de la CEPAL que desde los años sesenta, y al igual que en prácticamente todos los países Latinoamericanos, le asignó a la PL y a la PLU en nuestro país un carácter centralizado y notoriamente orientado a cuestiones económicas y sociales.

En síntesis, y como se anticipaba en la Introducción de este trabajo, se advierte la presencia de al menos tres paradigmas implícitos en el modelo de PLU nacional el primero, el enfoque físico – espacial característico de la segunda posguerra que sin duda influye en su orientación temática con la zonificación como principal instrumento el segundo, el de la PL-RC que ha determinado su carácter racional y su componente metodológico destacando la figura del Plan y por último, el de la PL Desarrollista por el que históricamente la PLU ha sido considerada como un componente sectorial de la Política nacional como si el territorio, objeto de intervención, fuera también un sector.

¹²¹ Además de reconocer la decisiva influencia de Carlos Contreras en este ámbito, algunos expertos coinciden en la relevancia de los Planos Reguladores elaborados en la SEPANAL por Enrique Cervantes.

¹²² Como influencias aisladas, algunos de los expertos identifican los New Towns, el modelo de Ackoff y los Polos de Desarrollo, entre otros.

Adicionalmente, algunos de los entrevistados coinciden en señalar que en el proceso de construcción teórico – metodológica de la PLU en nuestro país se observa una mayor preocupación por el aspecto pragmático que por la discusión y el fortalecimiento teórico incluso, hubo quienes comentaron que los profesionales involucrados se distinguieron más por su compromiso social que por su formación teórica; no hubo preocupación por teorizar, se trató más de un compromiso social por hacer ciudad.

2.3.2. EXPERIENCIAS PREVIAS AL '76

Considerando que el año de 1976 marca el inicio de la PLU institucionalizada en nuestro país, se hizo necesario conocer la opinión de los expertos respecto de experiencias previas en esta materia porque sin duda existían y en virtud de que el análisis tuvo por objeto reconstruir la historia hasta donde fuera posible, en la Guía de la Entrevista fue considerado un apartado en este sentido.

Como era de suponerse, junto con las diversas experiencias de tipo económico y regional, en nuestro país hubo experiencias previas que sentaron las bases del ejercicio de la PLU desde la perspectiva jurídico – institucional y entre ellas, hubo consenso de opinión en que probablemente la mas representativa sea la de Patrimonio Nacional con la elaboración y puesta en marcha de diversos Planos Reguladores¹²³ destacando el de Acapulco como solución a un problema de tipo social frente al desarrollo turístico y el Tijuana, como una experiencia de regeneración urbana.

A nivel estatal, la mayoría de los expertos coincidieron en la relevancia de la experiencia de Jalisco, Puebla, Nuevo León y sobre todo, la del estado de México con el Instituto AURIS como experiencia pionera a nivel nacional y como catalizador del conocimiento y la práctica de la PLU cuya influencia, serviría de base para la creación de la SAHOP años después.

Finalmente, como experiencias aisladas previas al '76, algunos de los expertos identifican a la Junta Federal de Mejoras Materiales de la SEPANAL como instancia de concertación, negociación y toma de decisiones así como el Programa de Cuencas Hidrológicas no obstante, independientemente de su impacto algunas opiniones coinciden en que tanto este conjunto de experiencias como la señaladas en párrafos previos, no fueron continuadas en el '76 perdiéndose así la oportunidad de recuperar conocimiento, ejercicio y práctica valiosos.

¹²³ Como se recordará, estos Planos Reguladores fueron elaborados por Enrique Cervantes siguiendo la línea metodológica diseñada por Carlos Contreras.

IX. DESCRIPCIÓN Y CRISIS DEL PARADIGMA

Antes de comenzar con el análisis de esta última parte de la Investigación, es conveniente reiterar que la construcción del paradigma de la PLU en México estuvo dirigida a identificar la evolución del **PENSAMIENTO URBANO** en nuestro país y si bien durante el periodo de análisis fueron identificadas importantes iniciativas sobre todo a partir de los años setenta, éstas se refieren más a acciones desde la perspectiva institucional, jurídica e instrumental y no tanto a iniciativas asociadas con la evolución del pensamiento de acuerdo con los desarrollos recientes de nuestro campo del conocimiento los que en particular, fueron comentados en los primeros dos capítulos de este trabajo.

Por lo anterior, y de manera complementaria a los tres componentes que fueron comentados en el capítulo anterior, en la descripción del paradigma se resaltan los supuestos teórico – metodológicos con los que la PLU fue adoptada. Una vez identificados, y previo contraste con los desarrollos recientes de nuestro ámbito disciplinario, en diferentes momentos del análisis se reitera el carácter estático y la obsolescencia del modelo de PLU vigente en nuestro país y a la vez, se reafirma que el estilo de PLU adoptado es resultado de una compleja mixtura de estilos y modelos adoptados del exterior y apenas adaptados a nuestro contexto.

Asimismo, es importante mencionar que la construcción del paradigma de la PLU en México se ubica en el contexto de dos coyunturas históricas principales. La primera, cuando el proceso de reconstrucción nacional posrevolucionario de comienzos del siglo pasado favoreció diversas iniciativas en favor de la naciente disciplina – punto de partida del análisis – mientras que la segunda, cuando el proceso de industrialización nacional paradójicamente provocó que el esfuerzo creador identificado hasta ese momento entrara en una fase estacionaria que no se podría superar – parteaguas del análisis – por lo que en adelante, la PLU perdería fuerza como campo de conocimiento y legitimidad como herramienta del gobierno para conducir el desarrollo sano y ordenado de las ciudades.

Desde esta perspectiva, a partir de los componentes del paradigma identificados en el capítulo anterior y también con base en el estudio de opinión realizado es posible afirmar, en primera instancia, que para el caso de la PLU en México nos encontramos frente a un *Paradigma hecho de Fragmentos* dada la diversidad de modelos, escuelas e ideologías que lo integran y por las que en su momento, como incluso ahora, se ha intentado dar respuesta a los fenómenos observados en las ciudades mexicanas.

En estos términos, y considerando que la PLU en nuestro país ha sido conducida por el conocimiento compartido de los distintos grupos de profesionales de la ciudad en diferentes momentos de la historia, un análisis más profundo acerca del carácter *compuesto* de las intervenciones al que se hace referencia en el párrafo anterior nos permite afirmar que se trata de un paradigma que cambia, se combina y se ajusta conforme las circunstancias lo demandan perdiendo su poder explicativo y de conducción porque de acuerdo con lo planteado por Kuhn, el

progreso histórico de la Ciencia no se logra añadiendo conocimientos sucesivos al vigente haciéndolo más amplio por el contrario, la Ciencia avanza evidentemente sobre la base de nuevo conocimiento lo cual, sin duda no se observa en el caso de la PLU mexicana ¹²⁴.

1. DESCRIPCIÓN DEL PARADIGMA: OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

Por los fines que se persiguen en esta Investigación, no podíamos limitarnos a la identificación de un *Paradigma hecho de Fragmentos* porque además de ser muy superficial, esta afirmación no permitía conocer con mayor detalle sus componentes los cuales fueron necesarios no sólo para la construcción del paradigma de la PLU en nuestro país además, fueron insumo principal para comprobar que dicho paradigma se encuentra en una etapa de *crisis* según lo planteado en la Hipótesis Principal de este trabajo.

En este contexto, y como una de las principales conclusiones, es posible afirmar que efectivamente en materia de PLU en nuestro país no se ha generado nuevo conocimiento desde que el grupo de profesionales pioneros encabezados por Carlos Contreras incorporara durante las primeras décadas del siglo pasado diversos conceptos, modelos, herramientas e instrumentos como fundamento de la PLU mexicana.

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

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

Heredados por Contreras, continuados por Enrique Cervantes y adoptados por la SAHOP, tanto el Plano como la Zonificación le han asignado históricamente a la PLU en nuestro país un carácter funcional – espacialista con una importante carga racional que se ha traducido en un complejo andamiaje normativo – institucional

¹²⁴ Como fue comentado al comienzo del capítulo anterior, el traslado inacabado de estilos y modelos urbanos adoptados del exterior como rasgo característico del proceso de evolución de la PLU en nuestro país, se ha confundido con un aparente desarrollo del pensamiento urbano – planificador mexicano que lejos de contribuir con novedosos y constantes aportes al conocimiento, se ha limitado a copiar y a salir del paso.

con el Estado como actor principal lo que en conjunto, ha influido decisivamente en la formación de profesionales tanto en el nivel superior como en el posgrado.

En efecto, esta histórica influencia en la formación nos ha conducido a fortalecer el perfil de la PLU en México en un contexto que sin duda demanda la revisión y ajuste de los principios de este modelo no obstante, esta tarea ha estado condicionada por la histórica hegemonía del gremio de los arquitectos en el ámbito de la PLU obstaculizando el avance teórico y metodológico de nuestra disciplina desde su propio campo de conocimiento.

Desde la perspectiva de esta Investigación, este argumento se sostiene al considerar la histórica influencia en la formación de las concepciones de los arquitectos de los CIAM que se han traducido en una tendencia hacia las soluciones urbanas basadas en criterios tanto estético – formales como funcionales y de racionalidad a lo que se suma la notoria influencia del zoning norteamericano que en combinación con las tendencias mencionadas, han perfilado un modelo de PLU físico – espacial desvinculado de la acción que no ha podido ser superado.

De hecho, la rigidez del Plan – Libro no sólo se asocia con la influencia de los planteamientos de los CIAM ¹²⁵ además, desde el ámbito de la TPL, es clara la influencia del modelo clásico de la PL-RC ampliamente difundido durante los años setenta y que se distinguió por su excesiva carga racional siendo sobre la base de pasos o etapas sucesivas como uno de los principales rasgos de este modelo por lo que en nuestro país, es definida la estructura común para todos los Planes.

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

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

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

¹²⁵ Donde destaca, sin duda, la influencia de la *Carta de Atenas*.

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

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

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

En respuesta, también en distintos foros es posible observar la histórica tendencia al traslado inacabado, irreflexivo y en ocasiones indiscriminado de teorías y modelos urbanos producidos en el exterior que en lugar de fortalecer a la PLU mexicana han condicionado sus alcances. De hecho, buena parte de estas prácticas se asocian con la histórica influencia en la formación en el extranjero de los profesionales de la ciudad que en lugar de haber favorecido la consolidación de un eje de acción y pensamiento basado en esta influencia, se ha limitado a la adopción parcial de teorías y modelos no secuenciales que han sido determinados por el influjo de las *modas* de pensamiento.

En este ámbito se ubica la tenencia reciente de adoptar el enfoque estratégico – empresarial en la PLU que, como se verá en el siguiente apartado, sólo *disfraza* a la PLU tradicional porque además de limitarse a la simple modificación semántica, no hace explícita la preocupación por diseñar mecanismos efectivos de adaptación de este enfoque tal y como fue comentado desde diferentes perspectivas en los capítulos IV y V de esta Investigación.

De cualquier forma, se reconocen los esfuerzos de constante adecuación y reforma aún cuando al mismo tiempo, se reconoce que éstos han estado dirigidos fundamentalmente al fortalecimiento jurídico – instrumental sin ser lo suficientemente influyentes como para superar el modelo de PLU que heredamos en nuestro país desde hace ya varias décadas.

Desde esta perspectiva es importante subrayar que en el pasado reciente, las acciones se han dirigido casi de manera exclusiva al fortalecimiento legal con la

emisión de leyes y la elaboración de Planes más que al fortalecimiento teórico metodológico a lo que se suma el hecho de que la PLU, ha sido un instrumento subordinado a las medidas adoptadas desde las esferas de decisión política vinculadas con la PL económica y social que entre otros efectos, ha provocado el desmantelamiento progresivo de las estructuras administrativas para el desarrollo urbano hasta llegar a su abandono.

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

Desde esta perspectiva, y como un esfuerzo de síntesis, en el siguiente esquema se muestran gráficamente los rasgos principales del paradigma de la PLU en nuestro país donde se destacan como aspectos centrales los siguientes:

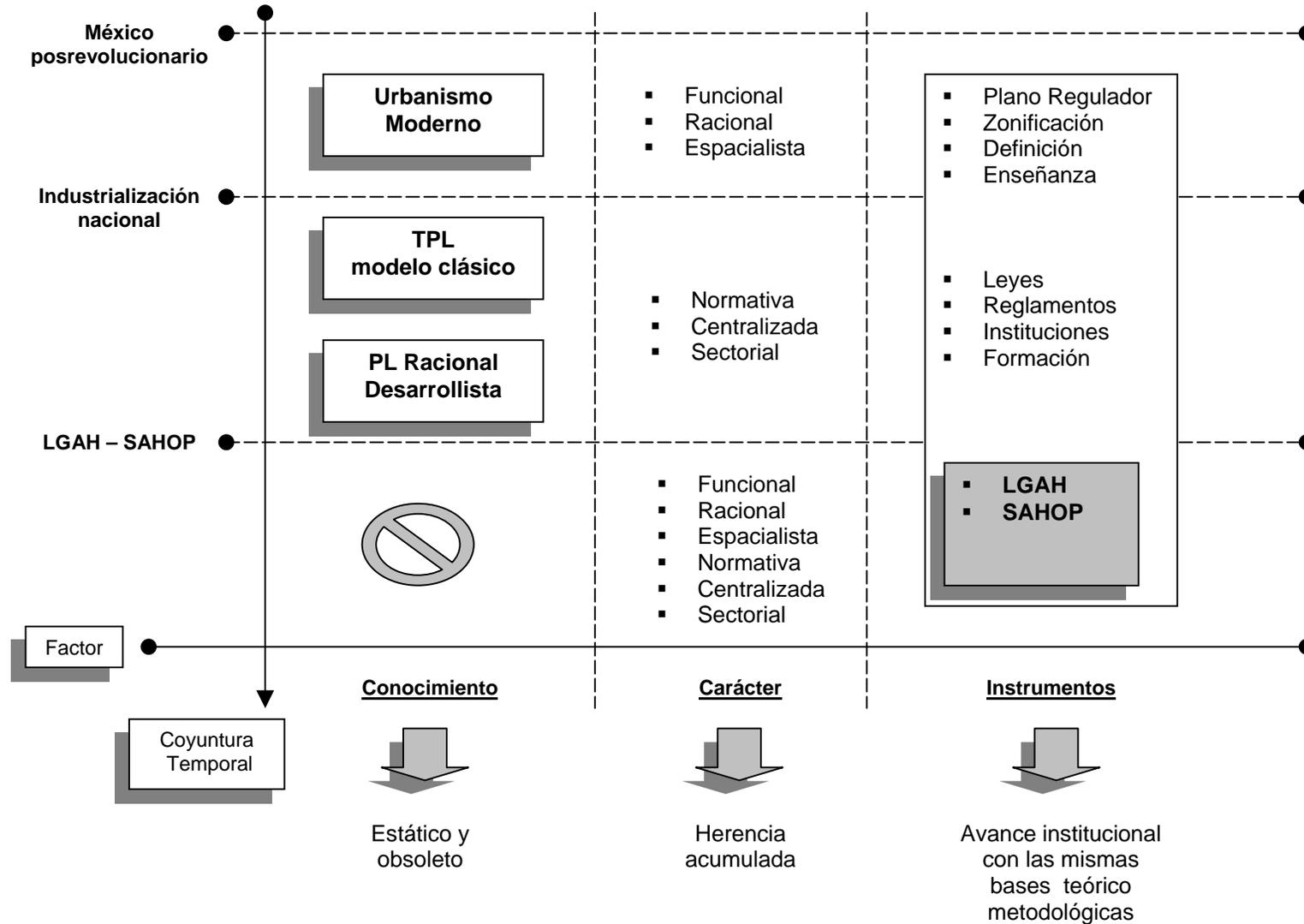
1. Principales coyunturas históricas en el eje horizontal
2. Tres Factores de análisis central en el eje vertical



Como resultado, el *cruce* de cada Coyuntura y cada Factor arman un mosaico de cuadrantes (9) en los que por su temporalidad, se identifican Factores particulares

3. En los cuadrantes de la primera columna “Conocimiento”, se argumenta la obsolescencia del Modelo de PLU vigente al considerar que las influencias principales han perdido vigencia. En particular, hay que destacar que tales influencias se mantuvieron vigentes al menos hasta los años setenta.
4. En los cuadrantes de la segunda columna “Carácter”, se destaca que el *carácter* de la PLU en nuestro país es resultado de la herencia acumulada de rasgos y aspectos que se fueron adoptando a lo largo del tiempo los que a su vez, se desprenden de las influencias del Conocimiento.
5. En particular, en los cuadrantes de la tercera columna “Instrumentos” se destaca que al igual que el caso anterior, se trata de una herencia acumulada de rasgos, instrumentos y acciones pero sobre todo, se observa que durante el periodo de análisis sólo se avanzó desde la perspectiva jurídica, normativa e institucional mientras que las bases teórico – metodológicas siguen siendo las mismas. De hecho, esta herencia jurídico – instrumental se sintetiza en la **LGAH Y EN LA SAHOP** que aparecen en el cuadrante inferior derecho (en gris) y que gráficamente, intenta ser **PUNTO DE CONVERGENCIA** de los diferentes Factores analizados por cada periodo de tiempo.

ESQUEMA 20. EL PARADIGMA DE LA PLU EN MÉXICO



2. SU OBSOLESCENCIA TEÓRICA: SUPUESTO PRINCIPAL DE LA INVESTIGACIÓN

Como fue señalado en la Introducción, el supuesto principal de esta Investigación sostiene que el paradigma de la PLU en México se encuentra en una etapa de *crisis* porque su concepción y desarrollo ha permanecido estático durante al menos las últimas tres décadas mientras que los desarrollos recientes en este campo del conocimiento, indican el tránsito hacia la consolidación de un paradigma emergente en el contexto del pensamiento Posmoderno.

En este sentido, al considerar que los fundamentos del modelo de PLU vigente en nuestro país se asocian con un obsoleto cuerpo conceptual influido por ideas Modernistas y al margen de la nueva información empírica y científica, se parte del supuesto de que sus limitantes como instrumento de conducción se explican no sólo por la evaluación de sus alcances además, y por los fines que se persiguen en esta Investigación, se evidencian por la insuficiencia y pérdida de vigencia del conocimiento disponible.

Este conjunto de afirmaciones pueden ser parcialmente demostradas en este punto porque mientras en el ámbito de la PLU se observa la emergencia de estructuras teóricas alternativas que se desprenden de los desarrollos recientes de la TPL bajo la influencia del pensamiento Posmoderno, en nuestro país el modelo de PLU vigente se asocia con las características del enfoque racional – sistémico que se mantuvo vigente al menos hasta los años ochenta aunque también, se observan similitudes con el enfoque físico – espacial característico de los años sesenta.

No obstante, y por ser una explicación superficial e incluso aventurada, la comprobación de este conjunto de supuestos que se desprenden de la Hipótesis Principal de esta Investigación en particular de la H-1 (el Problema Teórico), requirió de un análisis más profundo sustentado en los múltiples argumentos vertidos en las Referencias Metateórica y Teórica de este trabajo.

Como se anticipaba en páginas iniciales del capítulo anterior este análisis, que corresponde a la vertiente teórica ¹²⁶, fue realizado mediante una metodología paralela a la estrategia principal que tuvo por objeto la identificación de los fundamentos teóricos que sustentan la PLU en nuestro país.

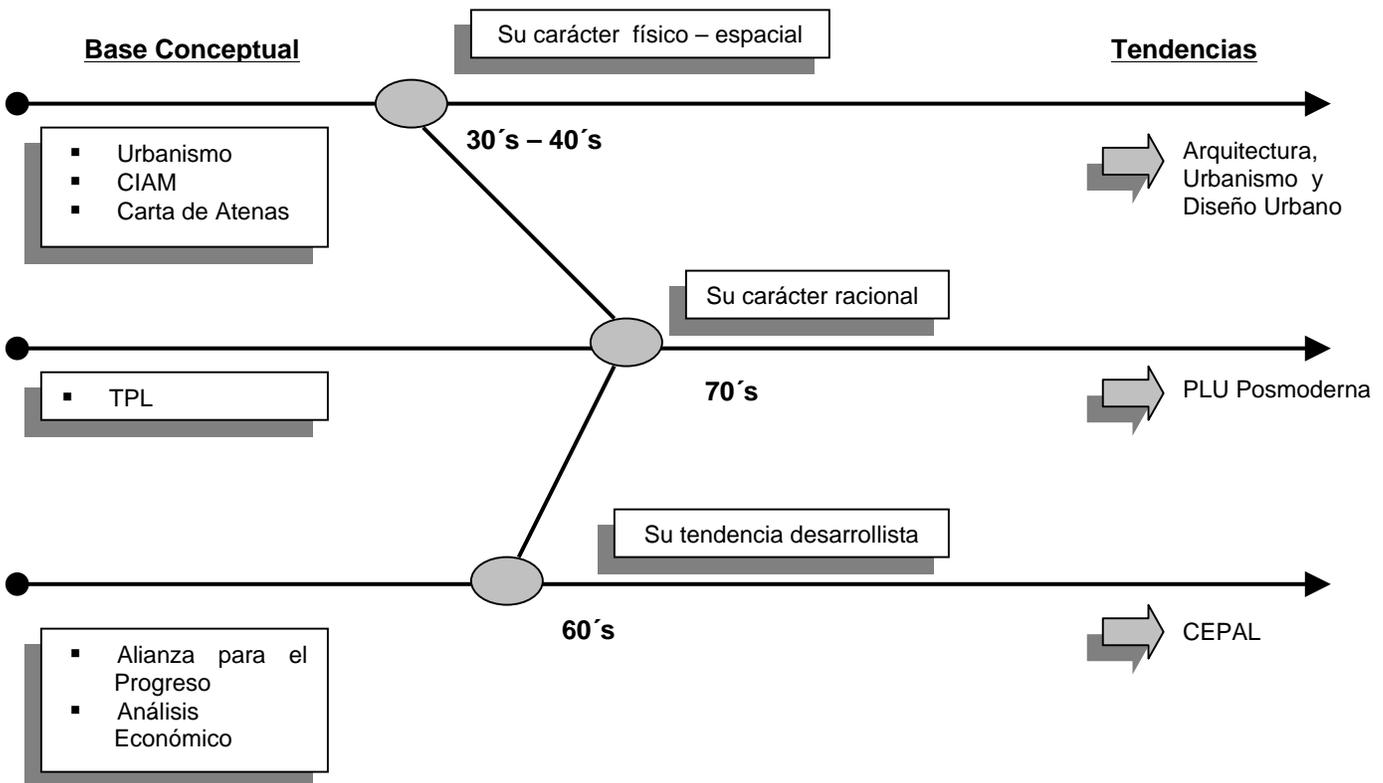
Desde esta perspectiva, y tendiendo como fundamento las Referencias Metateórica y Teórica de este trabajo, mediante esta metodología se identificaron gráficamente cuatro *puntos de intersección temática*. De ellos, los tres primeros

¹²⁶ Al respecto conviene recordar que con base en los planteamientos de Kuhn en torno a la noción de paradigma, la estrategia para la construcción del paradigma consideró un doble análisis. El primero, consideró un análisis HISTÓRICO integral sobre los orígenes de la PLU en México mientras que en el segundo, se examinaron las principales influencias TEÓRICAS que sustentan a la PLU a nivel disciplinario así como sus respectivas tendencias.

demuestran la obsolescencia de la PLU en nuestro país al contrastar los rasgos del modelo vigente con los desarrollos recientes en este campo del conocimiento mientras que el cuarto y último, pone en evidencia que la histórica práctica de aplicar de manera fragmentada teorías y modelos desarrollados en el exterior como vía para el fortalecimiento y renovación de la PLU como medio de intervención en la ciudad, continúa vigente.

Desde esta perspectiva, los primeros tres puntos de *intersección temática* se desprenden del análisis del componente Metateórico de esta Investigación el cual, como se recordará, consideró el abordaje de tres temas específicos: la TPL, la PLU y la PLU en AL. En estos términos, y como se muestra en el siguiente esquema, los rasgos del modelo de PLU vigente en nuestro país *se cruzan* en cada una de las líneas que marcan el desarrollo teórico, conceptual y metodológico de estos tres grandes temas:

ESQUEMA 21. BASES CONCEPTUALES DE LA PLU EN MÉXICO



Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, la *intersección* temporal del modelo de PLU vigente en nuestro país con cada una de las tres líneas temáticas consideradas en el esquema, pone en evidencia la obsolescencia teórica de la PLU mexicana por lo tanto, el supuesto que se anticipaba en la H-1 (el Problema Teórico) de que en nuestro país no se avanza en la misma dirección respecto de la evolución reciente en este campo del conocimiento se fortalece.

2.1. EL URBANISMO: PRIMERA LÍNEA

En particular, el primer *punto de intersección* demuestra que en asociación con la historia del Urbanismo, la PLU en México se distingue por ser un medio de intervención estático con una notoria propensión al diseño y en esa medida, con una clara orientación hacia lo físico – espacial. Al efecto, conviene mencionar que esta orientación es considerada como uno de los rasgos más significativos de la PLU de la segunda posguerra con la *Carta de Atenas* como su principal contribución metodológica la que sin duda, ha influido notoriamente en la práctica y concepto de la PLU en nuestro país destacando el claro dominio de criterios como el de funcionalidad y el de racionalidad ¹²⁷.

En estos términos, y como resultado de la reconocida influencia del Urbanismo, se puede afirmar que la concepción y práctica de la PLU en nuestro país ha sido producto de un estilo de intervención pensado para una realidad estacionaria y con actuaciones planteadas desde una perspectiva estético – formal.

Este argumento se relaciona con el hecho de que si bien hasta mediados del siglo pasado la práctica y evolución del Urbanismo efectivamente se distinguía por su carácter físico – espacial y estético – formal, hoy en día este campo del conocimiento en asociación con el de la arquitectura evoluciona en respuesta a la complejidad del mundo actual y como se muestra en el esquema, el caso de la PLU mexicana se quedó *estacionada* en una etapa que evidentemente ha sido reemplazada. En otras palabras, no se ha seguido el camino que marcan las tendencias de este campo del conocimiento que sin duda, se constituye como uno de los pilares teórico – prácticos de la PLU a nivel disciplinario.

2.2. LA TPL: SEGUNDA LÍNEA

Por su parte, la línea en la que se identifica el segundo *punto de intersección* adquiere especial relevancia en el contexto del análisis en virtud de que se refiere al campo de la TPL, que es considerada como el cuerpo de conocimientos por el

¹²⁷ Respectivamente, nos referimos a la Zonificación como medida de control y conducción del crecimiento y al Plan, como instrumento de acción.

que se establecen los criterios generales y los argumentos sobre nuestra disciplina.

En este contexto, la importancia de este segundo eje temático tiene que ver con el hecho de que la temporalidad del *punto de intersección* que se identifica demuestra que los fundamentos del modelo de la PLU vigente en nuestro país se relacionan directamente con los supuestos de la PL-RC, modelo clásico de *base* promovido por Andreas Faludi décadas atrás el cual, considerado como la perspectiva ortodoxa de la PL, se distinguió por hacer del proceso de PL lo más racional y sistemático posible a partir del seguimiento de pasos o etapas tal y como se puede apreciar en el modelo de PLU vigente en nuestro país.

Siguiendo la línea de desarrollo conceptual de este segundo eje temático, que en particular fue descrito en el capítulo I de este trabajo, se puede apreciar que como cualquier otro campo del conocimiento la TPL avanza en respuesta a la evidente complejidad del mundo actual de hecho, la crítica a la excesiva carga racional del modelo de la PL-RC, – **DISCUSIÓN DE LA QUE EN MÉXICO NOS MANTENEMOS AL MARGEN** – ha favorecido la construcción y desarrollo permanente de modelos alternativos ¹²⁸ que al menos en el pasado reciente, han estado influidos por el pensamiento Posmoderno.

Respecto a este último argumento conviene destacar que la crítica a la perspectiva tradicional de la PLU – **DE LA QUE TAMBIÉN EN MÉXICO NOS MANTENEMOS AL MARGEN** – se ubica justamente en el contexto de las ideas Posmodernas porque es precisamente en el ámbito de esta corriente de pensamiento que se revela la necesidad de un nuevo modelo el cual, aún en etapa de maduración, comienza a manifestarse por la eventual sustitución del enfoque racional – sistémico característico de los años setenta ¹²⁹ por el Comunicativo, que encuentra sustento en los desarrollos recientes de la TPL.

Hasta este punto, es posible corroborar el argumento de la obsolescencia del modelo de PLU vigente en nuestro país cuando consideramos que se ha mantenido al margen de los desarrollos recientes del Urbanismo y la TPL considerados como los principales ejes temáticos que históricamente han respaldado la práctica y concepto de la PLU sin embargo, este argumento se fortalece al considerar que en el ámbito de los países de AL el colapso de la PLU es más evidente.

¹²⁸ Destacan aportes de autores como Lindblom, Etzioni, Davidoff y Hudson cuyas contribuciones significaron, en su momento, una alternativa a la rigidez y abstracción del enfoque racional en un contexto que por su complejidad – como ahora – demandaba un estilo de PL plural, incluyente y de consenso que asumiera el conflicto, la inestabilidad, la tensión, la incertidumbre y el desequilibrio como condiciones propias de los sistemas en los que la PL – y la PLU – interviene.

¹²⁹ Estrechamente vinculado con el modelo de la PL-RC aunque además, hace referencia al segundo momento de *crisis* del paradigma de la PLU identificado en el capítulo II. El primer momento de *crisis* estuvo caracterizado por la sustitución del enfoque físico – espacial precisamente por el racional – sistémico en el marco de la teoría de sistemas y el pensamiento racional.

2.3. LA PLU EN AL: TERCERA LÍNEA

En efecto, el tercer y último *punto de intersección temática* que se muestra en el esquema, indica que la preeminencia del análisis económico en el ámbito de la PL Latinoamericana condicionó notablemente la consolidación de un modelo de PLU para el conjunto de los diferentes países de la Región en su lugar, no se logra más que la aplicación fragmentada de teorías y modelos urbanos desarrollados en el exterior como el caso de la Escuela Inglesa (Howard) y la Francesa (Hausmann) aunque sin duda destaca la influencia de la tradición arquitectónica de los CIAM (Le Corbusier) que se tradujo en la formulación de numerosos Planos Reguladores inspirados en la *Carta de Atenas*.

Los argumentos que subyacen en este tercer punto de *cruce*, y que en particular se derivan del análisis del capítulo III, indican que las razones que favorecieron la concepción, adopción y práctica de la PL en AL – incluido México –, se relacionan con una iniciativa sobre cómo encarar la tarea de la gestión pública en tiempos de crisis en los países de AL a comienzos de los años sesenta en el contexto de la *Alianza para el Progreso* en cuyo marco, la PL fue adoptada prácticamente sin discusión.

No obstante, es importante considerar que cuando se legitimó el uso de la PL también se establecieron las condiciones de su adopción encadenándola a una concreta ideología del desarrollo de tal suerte que, desde su *nacimiento* formal en AL el fundamento teórico para la acción, como en nuestro país, tuvo en el análisis económico su soporte principal por lo que en adelante fue entendida casi exclusivamente como PL Económica o PL del Desarrollo debilitando el impacto y reconocimiento de otras áreas sustantivas como el caso de la PLU, objeto de esta Investigación.

Al efecto, es importante mencionar que la ausencia de una práctica realista en materia de PLU en AL – y en México – se explica por el hecho de que tampoco existió una política global de urbanización y de desarrollo urbano integradas en estrategias nacionales de desarrollo. Históricamente se advierte la presencia de un conjunto de actuaciones aisladas que han tenido una tendencia esencialmente correctiva que se ha traducido en respuestas parciales a situaciones de coyuntura en el contexto de un proceso de urbanización acelerada.

En este contexto, es importante señalar que aún cuando la iniciativa de impulsar la PL en AL tuvo su origen en una propuesta sistematizada por la CEPAL, conviene mencionar que siguiendo la línea de desarrollo conceptual de este tercer eje temático, al igual que los dos ejes temáticos anteriores este Organismo internacional avanza en la concepción de nuevas fórmulas de intervención de las que al menos en materia de asentamientos humanos, **EN NUESTRO PAÍS TAMBIÉN NOS MANTENEMOS AL MARGEN.**

En síntesis, y como se anticipaba en la Introducción de este trabajo, como resultado del análisis que se deriva de los tres primeros *puntos de intersección temática* identificados es posible afirmar que el sustento teórico principal de la PLU en nuestro país, se relaciona con un enfoque que perdió vigencia hace al menos tres décadas sin haberse identificado, en el pasado reciente, un proceso de reflexión desde nuestro propio campo del conocimiento como respaldo de un efectivo proceso de renovación de la PLU y sus instrumentos.

2.4. PERFIL DE ACCIONES DE CONTINGENCIA: CUARTO *PUNTO DE INTERSECCIÓN*

Frente a un escenario como el descrito, no hay duda de que desde diferentes ámbitos se reportan acciones que son reflejo de la preocupación por avanzar en la concepción y práctica de la PLU en nuestro país no obstante, desde la perspectiva de esta Investigación se considera que tales iniciativas responden más a una preocupación en la que implícitamente se asumen las debilidades del modelo vigente, que a un interés fundado en el conocimiento a profundidad de la evolución tanto de la PLU en su contexto disciplinario como en particular, de la PLU mexicana. En otras palabras, ya se comentaba al inicio de este capítulo que se trata de iniciativas que no son resultado de un esfuerzo por avanzar en el conocimiento de la PLU y obedecen más a una *moda* por la innovación que a un modelo, y no van más allá del discurso y la demagogia.

En este contexto, y a diferencia de los tres primeros *puntos de intersección* comentados en secciones anteriores en los que se destacan coincidencias y explicaciones parciales al modelo, la cada vez más influyente adopción del enfoque estratégico de corte empresarial en el ámbito de la PLU se traduce en una suerte de solución – irreflexiva – más que de explicación de los problemas observados.

En efecto, por sus aportes en el ámbito de la administración pública, la GP y la PEC se identifican como el cuarto *punto de intersección temática* del que en principio es posible advertir que se trata de iniciativas que de manera recurrente, se apoyan en la histórica práctica de trasladar de manera parcial e irreflexiva modelos adoptados del exterior y apenas adaptados a nuestro contexto. Así lo demuestra la cada vez más frecuente utilización de conceptos y metodologías empresariales que no van más allá de modificaciones semánticas que sólo disfrazan a la PLU tradicional que fue *puesta en evidencia* en las secciones anteriores.

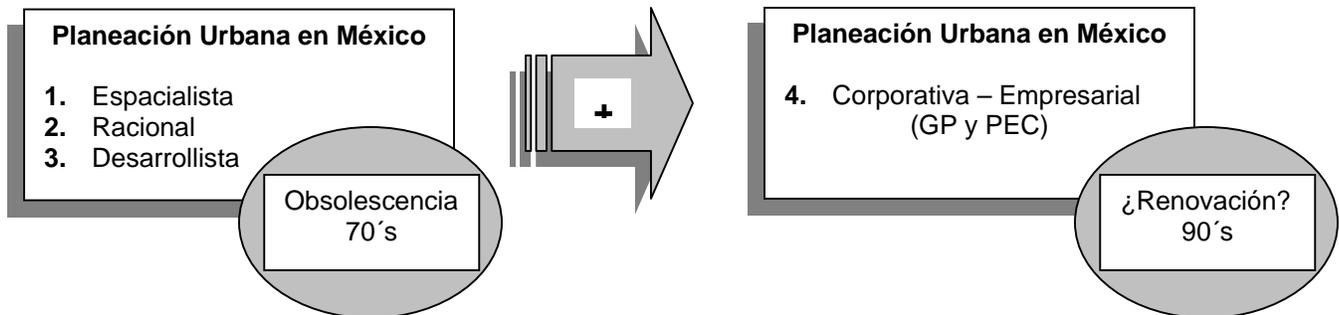
Adicionalmente, y como se muestra en el siguiente esquema, este conjunto de iniciativas revelan un *salto* en el tiempo porque si bien los fundamentos de la PLU en nuestro país identificados en el esquema anterior se desprenden de un cuerpo de conocimientos cuya vigencia no va más allá de los años setenta de pronto, y sin ejercicios de reflexión previa, alrededor de veinte años después nos encontramos en un franco proceso de reforma instrumental en el que desde la GP

y la PEC se intenta moldear un estilo de PLU alternativo en respuesta a las deficiencias observadas sin ofrecer alternativas de progreso conceptual.

ESQUEMA 22. SUSTENTO TEÓRICO DE LA PLU EN MÉXICO

Bases conceptuales, rasgos de una triple *intersección*

Tendencias recientes



Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, en este esquema se representa en dos bloques principales los cuatro *puntos de intersección temática* que sustentan el modelo vigente de PLU en nuestro país. El de la izquierda, incluye los tres *puntos de intersección* que resultaron del análisis de la Referencia Metateórica (ver Esquema anterior) y como fue señalado, se refieren a los componentes principales de nuestra disciplina cuya intersección temporal sin duda, pone en evidencia el carácter estacionario de la PLU mexicana a lo que se agrega la particularidad Latinoamericana que en definitiva, ha matizado el estilo de PL en los diferentes países de la Región, sin que ello se relacione necesariamente con las debilidades del modelo de PLU vigente.

Por su parte, en el bloque de la derecha se identifica el cuarto *punto de intersección* por el que se le asigna a la PLU un carácter corporativo – empresarial al menos a partir de los años noventa sin embargo, y aún cuando a nivel conceptual no se ha avanzado durante los últimos treinta años, esta tendencia demuestra una ruptura entre la PLU nacional y su propio ámbito disciplinario y a la vez, indica la ausencia de un proceso de reflexión previo en respaldo a un efectivo proceso de renovación. En su lugar se asume, desde otro campo del conocimiento que llega a ser incluso opuesto, que desde la perspectiva de la GP y la PEC se está transitando – *de una vez y para siempre* – hacia un modelo renovado.

De hecho así como la gran fe en la razón que influyó decisivamente las ideas modernistas hoy, frente a la inminente emergencia del pensamiento Posmoderno, pareciera que esa certeza se le otorga a la PEC en una suerte de convicción de

que es factible guiar en forma planificada el crecimiento y desarrollo de las ciudades al amparo de renovados estilos de gestión sin que para ello, se haya emprendido un proceso de actualización conceptual – instrumental del modelo de PLU tradicional en el que la renovación de sus instituciones, según se establece en la H-2 (el Problema Metodológico), se constituye como condición para el tránsito efectivo hacia esquemas alternativos de gestión.

Desde otra perspectiva, con el cuarto *punto de intersección* se identifica no sólo un *salto* en el tiempo además, hay que subrayar que también se observa un *salto* en el ámbito disciplinario porque del enfoque racional y espacialista característico de los años setenta y que caracteriza al modelo de PLU vigente en nuestro país, se pasa a un enfoque corporativo – empresarial que desde los años noventa ha mostrado amplia aceptación en el ámbito de lo público sin considerar, al menos en el contexto de la PLU, mecanismos efectivos de adaptación.

Pareciera que se está abusando de las ventajas que ofrecen las técnicas y herramientas de gestión privada en el ámbito de la ciudad ¹³⁰ sin percatarse que si bien con la adopción del enfoque estratégico se pretende dejar atrás el carácter estático y prohibitivo de la PLU tradicional y también, superar la histórica oposición entre la PL y el mercado, se precisa de una efectiva adaptación al contexto en el que este conjunto de técnicas y herramientas habrán de ser utilizadas. Se trata de ir más allá de soluciones simplistas y parciales y de modificaciones semánticas que, como se comentaba más arriba, sólo disfrazan a la PLU tradicional.

¹³⁰ Al efecto, ya se identificaban en el capítulo IV ventajas como las siguientes: adaptación al entorno; liderazgo; organización; manejo detallado de la información y; la participación y responsabilidad del conjunto de los actores y las instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Acle, Alfredo. (1990) *Planeación Estratégica. Control Total de Calidad*. Ed. Grijalbo. México.
- Ackoff, Russell. (2000) "Planificación de la Empresa del Futuro". Ed. LIMUSA Decimoquinta reimpresión. México.
- Aguilar, José A. (1995). "Ramírez Vázquez en el Urbanismo". Instituto Mexicano de Administración Urbana. México.
- Alburquerque, Francisco. (1997) "Metodología para el desarrollo económico local". ILPES, documento LC/IP/G.105, Santiago de Chile.
- Allmendinger, Philip (2001). "Planning in Postmodern Times". Routledge, London & New York.
- Allmendinger, Philip (2002). "Planning Theory". Palgrave, New York.
- Allmendinger, Philip & Tewdwr-Jones, Mark (eds.) (2002). "Planning Futures. New directions for Planning Theory". Routledge, London & New York.
- Alexander, Ernest (2000). "After Rationality: Towards a Contingency Theory for Planning" en Mandelbaum, Mazza y Burchell (eds.) *Explorations in Planning Theory*. Center for Urban Policy Research. Segunda Impresión. New Jersey, USA.
- Alvarado, Salvador (1919). "La Reconstrucción de México". Edición Facsimilar del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1985.
- Azuela, Antonio (1992). "El significado jurídico de la Planeación Urbana en México". en Garza, Gustavo (Comp.) *Una Década de Planeación Urbano-Regional en México, 1978-1988*. El Colegio de México. Primera reimpresión. México D. F.
- Azuela, Antonio (1999). "La ciudad, la propiedad privada y el derecho". El Colegio de México. Primera reimpresión. México D. F.
- Bairoch, Paul (1990). "de Jericó a México. Historia de la Urbanización". Ed. Trillas. México.
- Banfield, Edward (1991). "Ends and Means in Planning". en Faludi, Andreas. *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press. Novena reimpresión. UK.
- Balbo, Marcello. (1998) "La planificación y gestión urbana local". en Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (Comps.) *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Batley, Richard. (2001) "Asociaciones público privadas para servicios urbanos". en Freire, Mila y Stren, Richard. (coords.) *Los retos del gobierno urbano*. Banco Mundial y Ed. Alfaomega. Bogotá, Colombia.
- Beauregard, Robert (2002). "Between modernity and postmodernity: the ambiguous position of US planning". en Campbell, Scott y Fainstein, Susan (eds.). *Planning Theory*. Blackwell Publishing. Octava reimpresión. Oxford UK.
- Benévolo, Leonardo (1967). "Orígenes de la urbanística moderna". Ediciones Tekne. Buenos Aires, Argentina.
- Bierman, Harold. (1984) "Planeación Financiera Estratégica". Ed. CECSA. México.

- Boeninger, Edgardo (1995). “Reforma y Modernización del Estado en América Latina”. en *Reforma y Modernización del Estado*. ILPES-ONU. Santiago de Chile.
- Borah, Woodrow (1974). “La influencia cultural europea en la creación de los centros urbanos hispanoamericanos”. en Borah, Woodrow (et. al.) *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*. SEP Setentas num. 143. México.
- Borja, Jordi. (1996) “Planeamiento Estratégico y Proyectos Urbanos. La respuesta de las Ciudades a la Globalización”. en UNCRD y CDS eds. (1997) *Planeamiento y Gestión Urbana Estratégica en América Latina*. UNCRD Proceeding Series N° 19. Washington DC EUA.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel. (1996) “Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información”. United Nations Center for Human Settlements. Habitat II Estambul.
- Bryson, John. (1988) “Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations”. Minneapolis, Minnesota.
- Bunge, Mario (2000). “La Investigación Científica”. Ed. Siglo XXI (corregida de la 2ª Edición – Barcelona, Ariel). México.
- Cabrero, Enrique (2000). “Gerencia Pública Municipal, marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”. en Cabrero, Enrique y Nava, Gabriela (Coords.) *Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de caso*. Primera reimpresión. Ed. Porrúa – CIDE. México.
- Campbell, Scott y Fainstein Susan (eds.) (2002). “Planning Theory”. Blackwell Publishing. Octava reimpresión. Oxford UK.
- Campos, José (2005). “Para leer la ciudad. El texto urbano y el contexto de la arquitectura”. UAM – UNAM. México.
- Capel, Horacio (2002). “La Morfología de las Ciudades”. Ediciones del Serbal. Colección La Estrella Polar num. 37. Barcelona, España.
- Castells, Manuel (1988). “Problemas de Investigación en Sociología Urbana”. Ed. Siglo XXI. Decimosegunda edición. México.
- CEPAL. (1994) “Modelo Teórico-Conceptual para la Gestión Urbana en Ciudades Medianas de América Latina”. CEPAL, documento LC/R. 1407. Santiago de Chile.
- CEPAL (2000). “De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional”. CEPAL, documento LC/G. 211 (CONF. 88/3). Santiago de Chile.
- Cohen, Michael. (2001) “El impacto de la economía global sobre las ciudades”. en Freire, Mila y Stren, Richard. (coords.) *Los retos del gobierno urbano*. Banco Mundial y Ed. Alfaomega. Bogotá, Colombia.
- Chávez, Estefanía (1998). “Urbanismo en Ciudades Medias y Pequeñas”. PUEC – UNAM. Segunda Edición. México.
- Choay, Françoise (1970). “El Urbanismo, utopías y realidades”. Ed. Lumen. España.
- Davidoff, Paul y Reiner, Thomas (1991). “A choice Theory of Planning”. en Faludi, Andreas. *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press. Novena reimpresión. UK.

- Davidoff, Paul (2002). “Advocacy and pluralism in Planning”. en Campbell, Scott y Fainstein Susan (eds.). *Planning Theory*. Blackwell Publishing. Octava reimpresión. Oxford UK.
- Davis, Diane (1999). “El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX”. FCE. México.
- de Forn i Foxà, Manuel. Pascual i Esteve, Josep M. (1995) “La Planeación Estratégica Territorial. Aplicación en los Municipios”. Manuales de Gestión de la Diputación de Barcelona, Mimeo. Barcelona.
- de Gortari, Hira y Hernández, Regina (1988). “La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida”. DDF – Instituto Mora. México.
- de Gortari, Hira y Hernández, Regina (1988a). “Memoria y Encuentros. La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)”. Tomo II. DDF – Instituto Mora. México.
- de Mattos, Carlos (1988). “Desarrollos recientes sobre el concepto y práctica de la planificación en América Latina”. en SIAP. *Políticas y estrategias de planeación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo*. San Juan de Puerto Rico.
- de Mattos, Carlos (1989). “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional”. ILPES, documento CPRD-D/88. Santiago de Chile.
- Ducci, María Elena (1999). “Introducción al Urbanismo. Conceptos Básicos”. Editorial Trillas. Tercera Reimpresión. México.
- Echebarria, Koldo y Mendoza, Xavier. (1999) “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público”. en Losada, Carlos ed. (1999) “¿de burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington EUA.
- Etzioni, Amitai (1991). “Mixed – Scanning: a third approach to decision – making”. en Faludi, Andreas. *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press. Novena reimpresión. UK.
- Faludi, Andreas (1976). “Planning Theory”. Pergamon Press. Primera reimpresión. UK.
- Faludi, Andreas (1991). “A Reader in Planning Theory”. Pergamon Press. Novena reimpresión. UK.
- Fernández, José Miguel. (1997) “Planificación Estratégica de ciudades”. Ed. Gustavo Gili. Barcelona, España.
- Figueroa, Jonás (1994). “La arquitectura y el urbanismo en la América Latina del siglo XX”. en Puncel, Alfonso (Ed.) *Las ciudades de América Latina: problemas y oportunidades*. Universitat de Valencia. España
- Freire, Mila y Stren, Richard. (2001) “Los retos del gobierno urbano”. Banco Mundial y Ed. Alfaomega. Bogotá, Colombia.
- Friedmann, John (1987). “Planning in the Public Domain: from knowledge to action”. Princeton University Press. New Jersey, USA.
- Friedmann, John (2000). “Two centuries of Planning Theory: an overview” en Mandelbaum, Mazza y Burchell (eds.) *Explorations in Planning Theory*. Center for Urban Policy Research. Segunda Impresión. New Jersey, USA.

- García, Domingo (1965). "Iniciación al Urbanismo". UNAM. Segunda Edición. México.
- Garza, Gustavo (1985). "El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970". El Colegio de México. México.
- Garza, Gustavo (1992). "Imagen Global de la Planeación Territorial en México". en Garza, Gustavo (Comp.) *Una Década de Planeación Urbano-Regional en México, 1978-1988*. El Colegio de México. Primera reimpresión. México D. F.
- Garza, Gustavo (1999). "Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991". El Colegio de México. Primera reimpresión. México.
- Garza, Gustavo (2003). "La urbanización en México en el siglo XX". El Colegio de México. México.
- Gioja, Rolando (1971). "Planeamiento y ciencias sociales". Ed. Hvmanitas. Buenos Aires, Argentina.
- Goodstein, Leonard et. al. (1998) "Planeación Estratégica Aplicada". Ed. McGraw Hill. Colombia.
- Griffin, Ángela. (2001) "La promoción de ciudades sustentables". en Freire, Mila y Stren, Richard. (coords.) *Los retos del gobierno urbano*. Banco Mundial y Ed. Alfaomega. Bogotá, Colombia.
- Gruzinski, Serge (2004). "La ciudad de México, una historia". FCE. México.
- Gutiérrez, Juan José. (2000) "Planeación Estratégica en Ciudades: un modelo emergente para el estado de México". IAPEM, Toluca México.
- Hall, Peter (1996). "Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX". Ediciones del Serbal. Colección La Estrella Polar. Barcelona, España.
- Hardoy, Jorge (1974). "Las ciudades en América Latina". Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Hardoy, Jorge (1988). "Teorías y prácticas urbanísticas en Europa entre 1850 y 1930. su traslado a América Latina". en Hardoy, Jorge y Morse, Richard (Comps.) *Repensando la ciudad de América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina.
- Hax, Arnoldo y Majluf, Nicolás. (1994) "Gestión de empresa con una visión estratégica". Ediciones Dolmen. Santiago de Chile.
- Healey, Patsy (1997). "Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies". University of British Columbia Press. Vancouver, Canada.
- Healey, Patsy (2002). "Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory". en Campbell, Scott y Fainstein Susan (eds.). *Planning Theory*. Blackwell Publishing. Octava reimpresión. Oxford UK.
- Helmsing, A. y Uribe-Echevarría F. (1981). "Planificación Regional en América Latina ¿teoría o práctica?. en CEPAL. *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*. Santiago de Chile.
- Hernández, Regina (1998). "Ideología, proyectos y urbanización en la ciudad de México, 1760-1850". en Hernández, Regina (Comp.) *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*. Tomo I, Economía y Estructura Urbana. Instituto Mora. Primera reimpresión. México D. F.
- Hiernaux, Daniel (1992). "La Planeación de la ciudad de México: logros y contradicciones". en Garza, Gustavo (comp.) *Una Década de Planeación Urbano-Regional en México, 1978-1988*. El Colegio de México. Primera reimpresión. México D. F.

- ILPES (1966). "Discusiones sobre Planificación". Siglo XXI Editores. México.
- ILPES (1993). "Repensando la Planeación". ILPES, documento LC/IP/R.139. Santiago de Chile.
- ILPES. (2000) "La reestructuración de los espacios nacionales". ILPES, Serie Gestión Pública N° 7. Santiago de Chile.
- Jacobs, Jane (1993). "The Death and Life of Great American Cities". The Modern Library. New York.
- Kuhn, Thomas (2002). "La Estructura de las Revoluciones Científicas". Breviarios del FCE número 213. Decimoctava edición. México.
- Levy, John. (1988) "Contemporary Urban Planning". Prentice Hall. Fourth Edition. New Jersey USA.
- Lezama, José Luis (1998). "Teoría social, espacio y ciudad". El Colegio de México. Primera reimpresión. México
- Lindblom, Charles (2002). "The Science of Muddling Through". en Campbell, Scott y Fainstein Susan (eds.). *Planning Theory*. Blackwell Publishing. Octava reimpresión. Oxford UK.
- Lombardo, Sonia (1978). "Ideas y proyectos urbanísticos de la ciudad de México, 1788 – 1850". en Moreno, Alejandra (coord.). Ciudad de México. Ensayo de construcción de una historia. SEP – INAH. México.
- Lombardo, Sonia (1987). "La reforma urbana en la ciudad de México del siglo XVIII". en *La Ciudad, concepto y obra*. UNAM. México.
- López, Rafael (2003). "Carlos Contreras en la historia de la Planificación Urbana". en Sánchez, Gerardo (coord.). *Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1938*. Colección Raíces. num. 2. UNAM, UAM-A y UASLP. México.
- Losada, Carlos (ed.) (1999). "¿de burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington EUA.
- Margadant, Floris (1987). "Las ciudades novohispanas ante el derecho". en *La Ciudad, concepto y obra*. UNAM. México.
- Matus, Carlos. (1981) "Planeación en situaciones de poder compartido". Versión presentada en el seminario Estrategias y Paradigmas para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.
- Max-Neef, Manfred (1988). "La ciudad: magnitudes y ritmos". en Hardoy, Jorge y Morse, Richard (Comps.) *Repensando la ciudad de América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina.
- McMichael, Carol (2002). "The Urban Development of Mexico City, 1850,1930". en Almandoz, Arturo (Ed.). *Planning Latin America's Cities, 1850-1950*. Routledge. London.
- Medina, Javier (1996). "Los estudios del futuro y la prospectiva: claves para la construcción social de las regiones". ILPES, documento LC/IP/G.95, Santiago de Chile.
- Morales, María Dolores (1998). "Cambios en la traza de la estructura vial de la ciudad de México, 1770 – 1855". en Hernández, Regina (Comp.) *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*. Tomo I, Economía y Estructura Urbana. Instituto Mora. Primera reimpresión. México D. F.

- Morales, Miguel y Parisi, Licio (1974). “Modo de producción, regionalización y relaciones urbano – rurales en América Latina”. en ILPES *Planificación regional y urbana en América Latina*. Siglo XXI Editores. México.
- Munford, Lewis (1979). “La Ciudad en la Historia”. Ediciones Infinito, Tomo II. Segunda edición en castellano. Buenos Aires, Argentina.
- Munizaga, Gustavo (2000). “Diseño Urbano: teoría y método”. Alfaomega grupo editor. Segunda Edición. México.
- Nientied, Peter. (1998) “La ciudad como motor del desarrollo: necesidad de una visión estratégica”. en Rojas, Eduardo y Daughters, Robert (Comps.) *La Ciudad en el Siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. BID. Washington, E.U.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1995). “La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público”. Ed. Piados. Barcelona, España.
- Parra, Constanza y Dooner, Cecilia. (2001) “Nuevas experiencias de concertación público privada: las corporaciones para el desarrollo local”. CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo no. 42. Santiago de Chile.
- Pascual, Josep Maria. (1999) “La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas”. Diputación de Barcelona / CIDEU. Barcelona España.
- Pérez, Ana Rosa (1999). “Kuhn y el cambio científico”. FCE, México.
- Powell, T. G. (1974). “El liberalismo y el campesinado en el centro de México (1850 a 1876)”. SEP Setentas num. 122. México.
- PROMADRID. (1993) “Madrid Futuro. Plan Estratégico de Madrid”. Madrid España.
- Rosenberg, Larry y Schewe, Charles. (1991) “Planificación Estratégica: cumpliendo la promesa”. en Cáceres, Luis comp. (1999) “*Estrategia, Planificación y Control*”. Textos del FCE. México.
- Sabatini, Francisco. (1998) “Direcciones para el futuro”. en Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (Comps.) *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Sachse, Mathtías (1998). “Planeación Estratégica en Empresas Públicas”. Segunda reimpresión, Ed. Trillas. México.
- SAHOP (1979). “Desarrollo Urbano. México”. SAHOP, México.
- SAHOP (1982). “Planeación. Preparación al año 2000”. SAHOP, México.
- SAHOP (1982a). “Memoria 1976 – 1982. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas”. Tomo 1. SAHOP, México.
- Samayoa, Roberto. (1998) “Gestión municipal”. en Rojas, Eduardo y Daughters, Robert (Comps.) *La Ciudad en el Siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. BID. Washington, E.U.
- Sánchez, Gerardo (2002). “Planificación y Urbanismo de la Revolución Mexicana”. UAM – Azcapotzalco y Asamblea Legislativa del DF. México.
- Sánchez, Gerardo (2003). “El contexto que rodeó las propuestas de planificación del arquitecto Carlos Contreras”. en Sánchez, Gerardo (coord.) *Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1938*. Colección Raíces. num. 2. UNAM, UAM-A y UASLP. México.

- Sánchez, Gerardo (coord.) (2003a). “Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1938”. Colección Raíces. num. 2. UNAM, UAM-A y UASLP. México.
- Sandercock, Leonie (1998). “Towards Cosmopolis. Planning for multicultural cities”. Ed. Wiley. London – New York.
- Sandercock, Leonie (2003). “Cosmopolis II. Mongrel Cities in the 21st century”. Ed. Continuum. London – New York.
- Sánchez, Inés (1999). “Introducción al Urbanismo. Conceptos y Métodos de la Planificación Urbana”. Alianza Editorial. Madrid, España.
- Serna, Humberto. (2000) “Gerencia Estratégica”. Séptima edición, 3R Editores. Colombia.
- Shepherd, Geoffrey (1999). “Administración Pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma”. en Losada, Carlos (ed.) “¿de burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington EUA.
- Sica, Paolo (1980). “Historia del Urbanismo. el siglo XIX”. Instituto de Estudios de Administración Local. Segunda Edición. Tomo 1. Madrid, España.
- Sica, Paolo (1980a). “Historia del Urbanismo. el siglo XIX”. Instituto de Estudios de Administración Local. Segunda Edición. Tomo 2. Madrid, España.
- Sica, Paolo (1981). “Historia del Urbanismo. el siglo XX”. Instituto de Estudios de Administración Local. Segunda Edición. Madrid, España.
- Simon, Herbert. (1986) "De la racionalidad sustantiva a la procesal". en Hahn, Frank. Hollis, Martin (Comps.) *Filosofía y Teoría Económica*. Breviarios del Fondo de Cultura Económica Núm. 398. México.
- SMP (1977). “Memoria de la Sociedad Mexicana de Planificación, 1977”. México.
- SMP (1981). “Memoria de la Sociedad Mexicana de Planificación, 1981”. México.
- Sjoberg, Gideon (1965). “Origen y evolución de las ciudades”. en *La Ciudad*. Scientific American Alianza Editorial. España.
- Soberanes, José Luis. (1993) *La Reforma Urbana*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Soja, Edward (2000). “Postmetropolis. Critical studies of cities and regions”. Blackwell Publishers. USA.
- Spreiregen, Paul (1965). “Compendio de arquitectura urbana”. Ed. Gustavo Gili. Colección Ciencia Urbanística num. 7. Barcelona, España.
- Steiner, George. (1991) “Planeación Estratégica”. Decimotercera reimpresión. Ed. CECSA. México.
- Taylor, Nigel (2001). “Urban Planning Theory since 1945”. SAGE Publications. Second reprint. London.
- Terán, Fernando de (1969). “Ciudad y Urbanización en el mundo actual”. Ed. Blume. España.
- UNCHS (1984). “ Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: teoría y metodologías”. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Nairobi.
- Unikel, Luis (1976). “El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras”. El Colegio de México. México.

- Unikel, Luis (1981). “El problema urbano – regional en México”. en SMP. “Memoria de la Sociedad Mexicana de Planificación, 1981”. México.
- Victory, Catalina. (1997) “Planificación estratégica municipal y desarrollo local”. ILPES, documento LC/IP/R.189, Santiago de Chile.
- Ward, Peter (2004). “México Megaciudad: Desarrollo y Política, 1970 – 2002”. Ed. Porrúa. Segunda Edición. México.
- Whittick, Arnold (1974). “Encyclopedia of Urban Planning”. Mc Graw – Hill Book Company. EUA.
- Wionczek, Miguel (1986). “Antecedentes e instrumentos de la planeación en México”. en (et. al.) *Bases para la Planeación Económica y Social de México*. Decimotercera Edición. Siglo XXI. México.
- Ziccardi, Alicia (2003). “La planeación urbana municipal, ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local?. en Cabrero, Enrique (coord.) *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. Miguel Ángel Porrúa – CIDE. México.

REVISTAS

- Alexander, E. R. (1997). “A mile or a millimeter?. Measuring the planning theory and practice gap”. en *Environmental and Planning B: Planning and Design*. Vol. 24 Num. 1.
- Allmendinger P. y Tewdwr-Jones M. (1998). “Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning”. en *Environmental and Planning A*. Vol. 30 Num. 9.
- Bielschowsky, Ricardo (1998). “Evolución de las ideas de la CEPAL”. en *Revista de la CEPAL*. Número Extraordinario. Santiago de Chile.
- Castañeda, Víctor (1991). “México: cuarenta años de acción estatal sobre el territorio”. en *Revista Interamericana de Planeación*. SIAP Vol. XXIV núm. 94.
- de Gortari, Hira (1987). “¿un modelo de urbanización?. La ciudad de México de finales del siglo XIX”. en *Revista Secuencia*. Instituto Mora, num. 8. México.
- de Mattos, Carlos (1981). “Planes versus Planificación en la experiencia Latinoamericana”. en *Revista Interamericana de Planificación*. Vol. XV Num. 59.
- Fainstein, Susan (2000). “New Directions in Planning Theory”. en *Urban Affairs Review*. Vol. 35 Num. 4.
- Fischler, Raphaël (2000). “Communicative Planning Theory. A Foucauldian Assessment”. en *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 19 Num. 4.
- Friedmann, John (1986). “Planificación en Latinoamérica: de la ilusión tecnocrática a la democracia abierta”. en *Revista EURE*. Vol. XIII Num. 37.
- Friedmann, John (1992). “Planificación para el siglo XXI: el desafío del postmodernismo”. en *Revista EURE*. Vol. XVIII Num. 55.
- Healey, Patsy (1998). “Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning”. en *Environmental and Planning A*. Vol. 30 Num. 9.

- Hudson, Barclay (1979). "Comparison of Current Planning Theories: counterparts and contradictions". en *Journal of the American Planning Association*. Vol. 45 Num. 4.
- Jaramillo, Luis y Aguirre, Juan (2004). "La controversia Kuhn – Popper en torno al progreso científico y sus posibles aportes a la enseñanza de las ciencias". en *Cinta de Moebio*. Universidad de Chile, Num. 20. Santiago de Chile.
- Kaufman, Jerome. Jacobs, Harvey. (1987) "A Public Planning Perspective on Strategic Planning". en *Journal of the American Planning Association*. Vol. 53 Num. 1.
- OEA (1972). "Ideas generales para la reformulación de los instrumentos de planificación urbana en América Latina". en *Revista Interamericana de Planeación*. SIAP Vol. VI núm. 24.
- Schteingart, Martha (2000). "La Investigación Urbana en América Latina". en *Papeles de Población*. Num. 23, enero – marzo. UAEMex. Toluca México.
- Tewdwr-Jones M, Thomas H (1998). "Collaborative action in local plan-making: planners' perceptions of 'planning through debate'". en *Environmental and Planning B: Planning and Design*. Vol. 25.
- Wilson, Patricia. (1993) "Una nueva época de la planeación urbana en América Latina". en *Revista Interamericana de Planeación*. Vol. XXVI Num. 103.
- Yiftachel, Oren and Huxley Margo (2000). "Debating Dominance and Relevance: notes on the 'Communicative Turn' in Planning Theory". en *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 24 Num. 4.
- Yiftachel, Oren and Huxley Margo (2000a). "New Paradigm or Old Myopia?. Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory". en *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 19 Num. 4.

ANEXO 1. LA PLANEACIÓN URBANA EN EL ESTADO DE MÉXICO

De acuerdo con lo planteado en los capítulos VI y VII de esta Investigación, fue el contexto de reconstrucción nacional post revolucionario en el que se vio inmerso nuestro país el que favoreció el surgimiento de la PLU en México con una notoria influencia del Urbanismo europeo y la experiencia norteamericana no obstante, los esfuerzos promovidos por sus precursores a partir de los años veinte se vieron interrumpidos por la lógica del desarrollo nacional la cual, apoyada especialmente en el modelo de sustitución de importaciones, estuvo dirigida a impulsar el proceso de industrialización a partir de la segunda mitad del siglo XX y al menos hasta comienzos de la década de los ochenta.

La influencia sostenida de modelos de desarrollo económico durante este largo periodo provocó un retroceso sostenido también en la concepción, desarrollo y consolidación de la PLU en nuestro país y fue solamente en el marco de una Política de desarrollo regional asociada con la industrialización, que la PLU encuentra un espacio para su práctica y desarrollo sin llegar a consolidarse ni como disciplina ni como práctica de gobierno.

Esta situación se hace evidente cuando la PLU es promovida más como una herramienta *auxiliar* de la Política de desarrollo económico y social que como una disciplina integral de análisis y gestión de alternativas para la ciudad limitándose a ser solamente un marco espacial de ordenación. Y aún cuando a mediados de los años setenta se advierte un notable impulso a la PLU con la promulgación de la LGAH y la creación de la SAHOP en los hechos, el deslizamiento de la Política del Estado en favor de la cuestión económica y social se ha hecho evidente incluso, hasta el día de hoy.

En este contexto de deslizamiento progresivo de la Política nacional que entre otros efectos ha condicionado significativamente el avance teórico – conceptual en materia de PLU, en el análisis particular de la experiencia del estado de México en este campo se identifican tres momentos coyunturales:

1. La creación del Instituto AURIS a finales de los años sesenta considerada como una experiencia pionera a nivel nacional que influyó notablemente en la creación de la SAHOP a nivel federal años mas tarde
2. La institucionalización de la PLU en el Estado a principios de los años ochenta con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SEDUOP) como una instancia influyente del Gobierno que de manera decidida, y a semejanza de lo ocurrido a nivel federal con la SAHOP y la LGAH, promovió la PLU en todo el territorio estatal con el respaldo de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM) expedida en 1983 y actualizada diez después

3. El notable adelgazamiento del sector desarrollo urbano en el contexto de la Política estatal hacia el año 2000 sin embargo, en esos años se identifica también una importante reforma jurídico – metodológica que incidió directamente en el proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano aunque paradójicamente, no logró superar los vacíos que caracterizaron a la PLU estatal desde los años ochenta

No obstante su impacto, en el análisis se destaca también que este conjunto de iniciativas estuvieron condicionadas tanto por las prioridades del desarrollo estatal como por el acelerado crecimiento de la población provocando el progresivo desmoronamiento de la PLU estatal tal y como se observa a nivel nacional según el análisis presentado en el capítulo VII de este trabajo ¹.

Adicionalmente, y también como un reflejo de la situación nacional, es posible afirmar que en el estado de México históricamente se ha dejado al margen la posibilidad de aprender de la nueva información empírica y científica porque salvo la experiencia de las iniciativas que son objeto de este análisis, en el Estado no se registran actuaciones institucionales de trascendencia que impliquen la adecuación y el mejoramiento de los esquemas de conducción en un contexto que demanda un cambio fundamental en las formas de gobierno, gestión y planeamiento de las ciudades.

1. UNA EXPERIENCIA PIONERA EN EL CONTEXTO NACIONAL: IMPULSO Y DESLIZAMIENTO PROGRESIVO DE LA PLU EN EL ESTADO DE MÉXICO

Como un claro reflejo de la situación nacional en materia de PLU, es en este contexto que se inscribe la experiencia reportada en el estado de México a partir de finales de los años sesenta aún cuando desde la perspectiva jurídica, la experiencia se remonta al año de 1942 con la expedición de la primera Ley de Planificación del Estado a la que le sucedieron diversos ordenamientos como la Ley de Comunicaciones y Obras Públicas de 1951, la Ley de Fraccionamientos de 1958 y su Reglamento de 1959, la Ley de Cooperación para Obras Públicas de 1960 entre otras (Gobierno del Estado de México, 1993).

En lo sucesivo, y hasta antes de la expedición de la LAHEM en 1983, en el Estado se continúa con la expedición de diversos ordenamientos legales relativos al desarrollo urbano lo que en su momento significó, por la experiencia acumulada, un hito en la PL de los asentamientos humanos de la entidad al haber sido pionera en el país en el desarrollo de novedosas capacidades públicas en materia de PLU no obstante que, como lo menciona Iracheta (2004), paulatinamente perdió el rumbo para conducir de manera efectiva el desarrollo urbano estatal en particular

¹ Para mayor referencia, ver apartado 4. “Deslizamiento de la Política nacional: la PLU en México frente a las prioridades del desarrollo durante las últimas dos décadas (1982 – 2006)” en el capítulo VII.

el proceso de metropolización de las dos principales áreas urbanas: el Valle Cuautitlán – Texcoco (VCT) y el Valle Toluca – Lerma (VTL).

1.1. EL INSTITUTO AURIS

En este contexto, fue en 1969 durante el gobierno de Carlos Hank González cuando se creó el Instituto AURIS el cual, en opinión de Aguilar (1995), representó un antecedente de lo que posteriormente fue la SAHOP a nivel federal.

El Instituto fue una institución innovadora para el análisis y el estudio de los problemas urbanos elaborándose estudios de diversa índole entre los que se incluyen Planes, Programas y Proyectos concretos dirigidos a atender el crecimiento demográfico característico de comienzos de los años setenta. Los trabajos desarrollados por AURIS permitieron establecer soluciones de conjunto para una de las áreas críticas del crecimiento urbano del país colocando al Instituto a la vanguardia de las políticas urbanas en el contexto nacional.

Desde el comienzo, y contando con la voluntad política de un gobernador que percibía los problemas urbanos y sus efectos en el largo plazo, el Instituto ofreció elementos para formular y ejecutar políticas de desarrollo urbano y metropolitano reuniendo a un selecto equipo de profesionales algunos de ellos formados en el extranjero que entre otros trabajos destacados, realizaron el proyecto de creación de la ciudad de Cuautitlán Izcalli en 1971 como solución práctica al problema de la saturación urbana que ya desde ése momento se observaba. Este trabajo fue, en su momento, uno de los más completos e interesantes de PLU que se habían llevado a cabo en nuestro país mereciendo incluso, reconocimiento internacional.

Por su parte, en los trabajos de Iracheta (2004), Ziccardi (1991), Chávez (1998) y Pérez (2003) también se argumenta sobre la relevancia de los trabajos desarrollados por AURIS durante la década de los setenta y se reiteran sus aportaciones en materia de suelo, vivienda, diseño urbano, obra pública y en particular de PLU.

No obstante, el impacto de sus acciones fue limitado en virtud de que años antes de su puesta en operación el territorio del estado de México ya era sujeto de ocupación debido al intenso proceso de urbanización registrado en las principales ciudades del país destacando en definitiva, la zona centro con el Distrito Federal como principal eje del crecimiento. En este contexto, ya desde los años setenta la reciente práctica de la PLU en el Estado promovida por el Instituto AURIS mostraba sus limitantes al enfrentar, sin resultados, casos como el de ciudad Nezahualcóyotl, el mismo Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Naucalpan o el Valle de Chalco por citar algunos ejemplos donde fue, y ha sido evidente la falta de control del crecimiento.

En estas circunstancias, el Instituto tuvo que enfrentar una condición de urbanización acelerada que finalmente lo rebasó provocando su transformación paulatina de espacio planificador por excelencia, a una oficina de construcción y posteriormente gestor de vivienda popular (Iracheta, 2004) hasta llegar a su desaparición en años recientes.

1.2. LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS: UN RELATO DE LA EFÍMERA FORTALEZA Y PAULATINA DECADENCIA DE LA PLU HACIA EL FIN DE SIGLO

Sin duda el crecimiento poblacional registrado durante las últimas décadas en el estado de México ha rebasado todas las previsiones trayendo consigo un crecimiento urbano desordenado. Y aunque este fenómeno no es consecuencia atribuible de manera absoluta a la forma de planificar el desarrollo urbano en la entidad, la limitante principal de la PLU proviene de la misma realidad ya que ésta es mucho más compleja y dinámica que todos los instrumentos utilizados.

Frente a este escenario no hay que desconocer que en el estado de México se han promovido diversas acciones durante las últimas décadas sin embargo, de antemano se reconoce que a pesar de los avances registrados la realidad del fenómeno urbano ha rebasado la capacidad de respuesta del Gobierno. Los resultados buscados no han sido alcanzados en su totalidad y la realidad demuestra que, desafortunadamente, las actuaciones del Gobierno se han caracterizado por ir detrás de los problemas cuando lo ideal sería preverlos y adelantarse a ellos.

Desde esta perspectiva, y sin ser exhaustivos, no hay duda de que la experiencia del Instituto AURIS durante la década de los setenta fue un importante antecedente que pudo haberse constituido en la plataforma conceptual, metodológica y hasta política que hoy exige la PLU en el estado de México. Fue una experiencia a la que difícilmente se le pudo dar continuidad no sólo por el hecho de replicarla sino más importante que eso, por el hecho de mejorarla sin perder su esencia social respaldada siempre por un notable soporte técnico y una clara voluntad política.

En este sentido, se parte del supuesto que la PLU estatal perdió el respaldo político del Gobierno y el carácter visionario de sus cuadros técnicos aunque no se descarta el hecho de que la complejidad del fenómeno urbano rebasó cualquier esfuerzo y previsión.

Independientemente de las razones, los hechos dieron cuenta de que al menos durante la segunda mitad de los años setenta no se reportaron acciones relevantes en materia de PLU en el estado de México salvo las que indirectamente se derivaron del *Plan Sagitario* promovido durante el Gobierno de Jorge Jiménez Cantú el cual atendía, en alguna medida, aspectos relativos a la regularización de la tenencia de la tierra como respuesta a la metropolización del territorio estatal

sobre todo en los municipios colindantes con el Distrito Federal donde se consolidaba el proceso de conurbación.

Un hecho significativo fue que a raíz de esta orientación en materia de suelo urbano, se crea una oficina responsable de la atención al problema de la tenencia de la tierra que sirvió, más adelante, como base para la creación de instancias especializadas en estos temas destacando la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM).

A semejanza de lo sucedido a nivel nacional ², fue hasta comienzos de los años ochenta cuando se registra un importante impulso a la PLU en el estado de México durante la administración de Alfredo del Mazo quien promueve reformas administrativas al interior del Gobierno y entre otros resultados, se favoreció la creación de la SEDUOP con una estructura orgánica de estratégica importancia tanto en el contexto del Gobierno como en el del desarrollo socioeconómico estatal debido fundamentalmente al manejo de cuatro subsectores básicos para el desarrollo estatal: Desarrollo Urbano y Vivienda; Obras Públicas; Comunicaciones y Transportes y; Ecología (Gobierno del Estado de México, 1993).

Como el caso de la SAHOP a nivel Federal, el encargo de estas funciones hizo de la SEDUOP una importante Secretaría al interior del Gobierno estatal teniendo bajo su adscripción diversas Direcciones Generales y Organismos Auxiliares destacando las relacionadas directamente con la práctica de la entonces fortalecida PLU estatal: la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Instituto AURIS y la CRESEM.

Desde esta perspectiva, y así como a comienzos de los años setenta el Instituto AURIS se constituyó como un hito en la PLU estatal, diez años más tarde con esta *Supersecretaría* la PLU adquiere nuevamente un importante impulso no sólo por el hecho de estar integrada a un sector estratégico de la administración además, porque su práctica se vio fortalecida con la expedición de la LAHEM en 1983 considerada también como un hito en el proceso de regulación y PLU del territorio estatal.

Animada en principios de conjunción normativa y simplificación legislativa, en la Ley se agrupó el contenido de diversos ordenamientos legales expedidos con anterioridad elaborándose, de acuerdo con sus disposiciones y en respuesta a la expresión físico espacial del desarrollo socioeconómico del Estado y su compleja problemática, el primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano (aprobado en 1983 y revisado en 1986) ³, 40 Planes de Centros de Población Estratégicos, 27

² Para mayor referencia, ver apartado 3. "El despegue de la PLU a partir de 1976: ¿coyuntura o paradigma?" en el capítulo VII.

³ Como se verá más adelante, uno de los principales indicadores que muestran la escasa innovación en el proceso de PLU en el estado de México frente al notable crecimiento urbano lo constituye el hecho de que este Plan se mantuvo vigente hasta mediados del año de 2003.

actualizaciones y 10 modificaciones parciales de Planes de Centros de Población Estratégicos (Gobierno del Estado de México, 1993a).

1.2.1. CAMBIO DE PRIORIDADES Y DESLIZAMIENTO PROGRESIVO

La SEDUOP opera bajo este esquema al menos hasta 1990 cuando debido a sus funciones, durante la administración de Ignacio Pichardo es fortalecida su estructura con la creación de dos subsecretarías: la “A” denominada del Sector Central y la “B” de Organismos Auxiliares siendo en la primera donde en particular, se adscribe la entonces Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda conservándose en el seno de la Secretaría funciones e instancias vinculadas con la obra pública, el transporte, el agua, la ecología y la tenencia de la tierra no obstante, a partir de una desincorporación de funciones de la SEDUOP, un año más tarde se crean las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y la de Ecología.

Este cambio evidentemente produjo un debilitamiento del sector Desarrollo Urbano con la transferencia de facultades a estas nuevas dependencias y la readecuación del objetivo general de la SEDUOP encargándose exclusivamente del ordenamiento de los asentamientos humanos, de la regulación del desarrollo urbano y la vivienda y de la operación del Programa General de Obras del Gobierno.

En el contexto de esta reforma, a mediados de 1993 se modifica de nueva cuenta la estructura de organización de la SEDUOP creándose tres subsecretarías, la de Desarrollo Urbano y Vivienda, la de Equipamiento Urbano y la de Infraestructura Hidráulica.

Desde esta perspectiva, si bien fue notorio el adelgazamiento de la Secretaría una década después de su creación, lo relacionado especialmente con la PLU no sufría mayores modificaciones porque dependientes de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, continuaban operando la Dirección General de Desarrollo Urbano, el Instituto AURIS y la CRESEM.

En este periodo, y también diez años después de la expedición de la LAHEM de 1983, se derivaron diversas experiencias a partir de las cuales fue posible identificar que las condiciones socioeconómicas del momento exigían contar con instrumentos renovados que respondieran a los retos que planteaba la creciente problemática urbana. En este sentido, se hizo impostergable revisar las disposiciones de la LAHEM y después de un proceso de revisión y consulta pública iniciado en 1990 en Marzo de 1993 se expide la nueva Ley la cual, con mayor precisión que su antecesora, se constituía como el instrumento que respaldaba la aplicación y seguimiento de la Política Urbana estatal.

En la nueva Ley, vigente durante al menos los 8 años siguientes, se establecía el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano (SEPDU) mediante el cual,

sobre la base de distintos tipos de Planes ⁴, se determinaban objetivos por alcanzar y se definían las estrategias, políticas, programas y normas técnicas para conducir el desarrollo. Asimismo, mediante estos instrumentos se pretendía fortalecer el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos de la entidad estableciéndose de acuerdo con cada ámbito de competencia, los usos del suelo, la estructura vial, las etapas de crecimiento de la ciudad, la localización del equipamiento y las zonas aptas de reserva territorial y preservación ecológica.

Es importante mencionar que de acuerdo con las disposiciones de la Ley, el Centro de Población se constituía como la unidad básica de PLU al interior del SEPDU ya que era a partir de esta unidad territorial, que se derivaban los diferentes lineamientos de acción en la materia para cada uno de los ámbitos que se contemplaban en el Sistema. Adicionalmente, el Centro de Población fue considerado como el espacio que ofrecía las condiciones más adecuadas para intervenir de una manera más directa sobre la problemática urbana que, como ahora, caracterizaba a la entidad ⁵.

De acuerdo con sus disposiciones, en el marco de esta Ley fueron elaborados el Plan Regional Metropolitano de Toluca, 5 Planes de Centros de Población Estratégicos, 2 Planes de Centros de Población, 9 Planes Parciales y además, se realizaron 30 actualizaciones y 9 modificaciones de Planes de Centros de Población Estratégicos.

Este conjunto de acciones, junto con los logros alcanzados con la LAHEM de 1983, permitieron que a mediados de la década de 1990 en el estado de México operaran los 46 Planes de Centros de Población Estratégicos correspondientes al 100% de las localidades estratégicas definidas por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de 1986 donde además, habitaba alrededor del 85% de la población estatal.

Como se puede observar el Sector Desarrollo Urbano mostraba un comportamiento sostenido en sus actividades no obstante en 1995, durante la administración de César Camacho, de nueva cuenta se presenta una modificación a la estructura de la SEDUOP con lo que su ámbito de acción y responsabilidad se restringe nuevamente dado que los asuntos hidráulicos pasan a la cartera de otra instancia quedando adscritas a la Secretaría, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda ⁶ y la de Equipamiento Urbano.

⁴ Plan Estatal de Desarrollo Urbano; Planes Regionales Metropolitanos; Planes Municipales de Desarrollo Urbano; Planes de Centros de Población Estratégicos; Planes de Centro de Población y; Planes Parciales.

⁵ Como se verá más adelante, producto de las reformas jurídicas a que fueron sometidos diferentes ordenamientos estatales durante el 2001 incluida la LAHEM, los Planes de Desarrollo Urbano en la entidad dejan de lado el Centro de Población como unidad territorial básica de análisis.

⁶ A la que continuaban adscritas la Dirección General de Desarrollo Urbano, el Instituto AURIS y la CRESEM.

Pero no sólo las distintas modificaciones a la estructura orgánica de la SEDUOP provocaron que paulatinamente fuera perdiendo la importancia que le fue conferida a comienzos de los años ochenta adicionalmente, y en particular para el caso de la PLU, un factor que dificultó la necesaria renovación de los esquemas e instrumentos de conducción del desarrollo urbano en el estado de México frente a la aguda problemática, fue la falta de continuidad en las Políticas estatales en la materia.

Esta situación, que entre otros efectos se manifiesta en la evidente pérdida de vigencia de los distintos Planes hacia finales del año 2000, se considera que fue provocada por los constantes cambios en el poder ejecutivo estatal a partir de la administración de Alfredo del Mazo a comienzos de los años ochenta y hasta la que concluye César Camacho hacia finales de 1999. Se trata de tres periodos gubernamentales en los que hubo seis gobernadores de manera que la discontinuidad de la Política Urbana y la renovación de sus instrumentos se hizo evidente.

Esta condición de irregularidad en la gestión sin duda se constituyó como un impedimento para alcanzar los objetivos que en materia urbana se planteó cada gobernador sin embargo, no fue un obstáculo para que cada administración anticipara el rumbo a seguir. Se definieron lineamientos de Política que coincidieron en redireccionar los esfuerzos y controlar de manera más eficiente el crecimiento no obstante que la realidad, se encargaría de demostrar lo contrario.

Desde diferentes perspectivas, y con la LAHEM en sus dos versiones como instrumento rector de la Política urbana, una constante de los diferentes lineamientos fue el reconocimiento de los agudos desequilibrios regionales presentes en la entidad los cuales, como ahora, eran más evidentes en el VCT y en menor medida en el VTL y se argumentaba que era preciso planificar el crecimiento de los centros urbanos y al mismo tiempo, abordar la desconcentración territorial de las actividades productivas, alentar las zonas deprimidas y estimular de modo integral el desarrollo regional del Estado

Por su esencia, y bajo una línea general de consolidación, la Política Urbana vigente persigue los mismos fines aún cuando ahora la sociedad permanece a la espera de resultados tangibles y no obstante que el *discurso* permanece estático, recientemente se han agregado aspectos relacionados con el fortalecimiento de los gobiernos locales y la sustentabilidad urbana siendo la renovación del proceso de PL y la actualización conceptual y metodológica de la PLU una *asignatura* pendiente.

La inclusión de novedosos conceptos en el contexto de la actuación del gobierno no ha significado un avance real en esta materia y según los fines que se persiguen en este trabajo, esta cronología de hechos y situaciones no contradice el supuesto inicial de esta Investigación por el contrario, lo refuerza en tanto demuestra que así como sucede a nivel nacional, el conocimiento disponible en

materia de PLU es insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en las principales ciudades del estado de México.

1.2.2. EL NUEVO MILENIO: CONFINAMIENTO DE LA PLU EN EL ESTADO DE MÉXICO

El comienzo del nuevo siglo no significó un nuevo aliento para el Sector Desarrollo Urbano por el contrario, las postrimerías de la ya debilitada *Supersecretaría* fueron evidentes siendo en particular el área de Desarrollo Urbano la que resultaría más afectada dado que a veinte años de su creación, la Dirección General de Desarrollo Urbano desaparece para dar paso a dos nuevas Direcciones Generales, la de Administración Urbana y la de Operación Urbana.

Pero el *golpe final* llegaría a finales del año 2002 cuando la todavía SEDUOP desaparece del organigrama de la administración pública para pasar a ser la actual Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) con lo que el Sector Desarrollo Urbano, paradójicamente queda reducido a esos dos subsectores cuando durante más de veinte años tuvo a su cargo también la infraestructura, la obra pública, el transporte, el equipamiento y la ecología como subsectores asociados directamente con el Desarrollo Urbano pero que ahora, dependen de otras Secretarías algunas de ellas de nueva creación.

Adicionalmente, en el contexto de progresivo deslizamiento de la Política y el consecuente debilitamiento de la PLU, el Instituto AURIS y la CRESEM verían también su fin con estos cambios en la estructura orgánica del Gobierno para dar paso al Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS) el que junto con las Direcciones Generales de Administración Urbana y de Operación Urbana, integran el actual Sector Desarrollo Urbano en el estado de México.

Esta tendencia sostenida de debilitamiento del Sector durante al menos las últimas dos décadas no sólo hace referencia a su posición en el contexto de la administración pública además, hoy más que nunca da cuenta de las debilidades y amenazas de la PLU en la entidad tanto en su práctica como en su concepción.

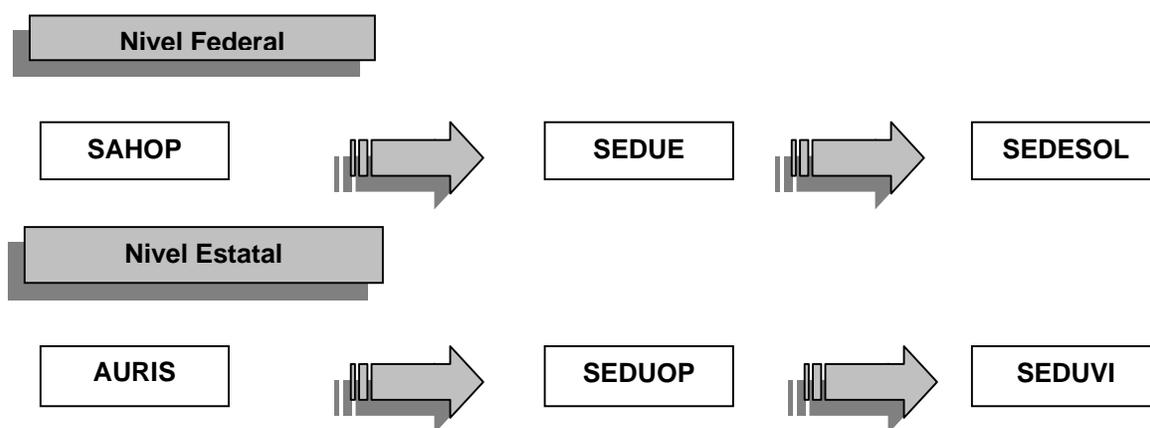
Respecto a la primera es posible afirmar que en los hechos la SEDUVI, a través de las Direcciones Generales de Administración Urbana y de Operación Urbana, se limita a la elaboración de Planes y a la regulación del crecimiento sobre la base de los usos del suelo estipulados en estos instrumentos.

Y respecto a la segunda vertiente, como se verá en el siguiente apartado, la actuación de la SEDUVI es aún más cuestionable dado que no ha promovido un ejercicio real de reingeniería de la PLU en virtud de que al menos el proceso de elaboración de Planes se ha distinguido por seguir los mismos preceptos que sus antecesores es decir, metodológicamente no se observa un cambio real en su concepción y en esa medida es posible afirmar que, como un claro reflejo de los

hechos anotados a nivel nacional, en el estado de México tenemos una PL *vieja* que fue concebida para una realidad distinta.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que en el proceso de evolución de la PLU en el contexto de la administración pública del estado de México se observa una tendencia semejante a lo acontecido a nivel Federal en cuyo marco, el impulso concedido a la PLU en el contexto de la SAHOP es paulatinamente eclipsado por los vaivenes de la política nacional:

ESQUEMA 23. DEBILITAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA PLU: COMPARATIVO NACIONAL – ESTATAL



Fuente: elaboración propia

Pero no sólo el debilitamiento institucional ha condicionado el avance de la PLU en el estado de México también, y como ha sido comentado desde diferentes perspectivas, su progresivo debilitamiento en el contexto de la Política estatal es reflejo de la situación que guarda nuestra disciplina en el contexto nacional ⁷ y además de coincidir temporalmente, al mismo tiempo es un claro indicador de la obsolescencia de los instrumentos de conducción pero sobre todo de la pérdida de vigencia del conocimiento disponible.

2. LA PLU EN EL ESTADO DE MÉXICO A COMIENZOS DEL SIGLO XXI: IMPULSO APARENTE EN EL CONTEXTO DE UNA COYUNTURA QUE SE ESCAPA

Al menos hasta el año 2000, el proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano en el estado de México tuvo como soporte metodológico la *Guía para la*

⁷ Para mayor referencia acerca de esta tendencia a nivel nacional, ver apartado 4. “Deslizamiento de la Política nacional: la PLU en México frente a las prioridades del desarrollo durante las últimas dos décadas (1982 – 2006)” en el capítulo VII.

elaboración del Plan de Centro de Población la que a su vez, era un claro reflejo de lo dispuesto por el *modelo SAHOP* comentado en el capítulo VII de este trabajo porque además de retomar sus planteamientos metodológicos, con esta *Guía* se pretendió homologar el lenguaje en materia de PLU pero sobre todo, facilitar la tarea de formulación de Planes en el estado de México tanto en su estructura como en su forma de presentación.

Mediante este instrumento fueron elaborados la totalidad de Planes de Desarrollo Urbano al menos hasta mediados de la década de los noventa alcanzando una cobertura del 85% de la población estatal no obstante, la evidente agudización de los procesos de suburbanización, urbanización y metropolización característicos del estado de México evidenciaron los problemas estructurales y metodológicos del estilo de PLU que sin mostrar cambios relevantes, había venido operando desde comienzos de los años ochenta.

En este contexto, durante la administración 1999 – 2005 se llevó a cabo una importante reforma jurídica que incidió directamente en el proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano con miras a dirigir, controlar y normar de manera más eficiente el crecimiento y desarrollo de los centros de población de la entidad.

Dos situaciones coyunturales definen al inicio del siglo XXI una nueva línea en materia de Planes de Desarrollo Urbano en el estado de México:

1. En el marco de una revisión integral del sistema jurídico estatal que incluyó diversos sectores, se emprendió una importante reforma al marco jurídico de la PLU con la formulación del Libro V del Código Administrativo del estado de México “Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población”, que entró en vigor el 13 de marzo del 2001 en sustitución de la LAHEM de 1993

En materia de Desarrollo Urbano, esta reforma estuvo motivada no sólo por la coyuntura estatal al *codificar* diversos ordenamientos además, por el evidente desfase de la LAHEM, las reformas al artículo 115, la necesidad de contar con un Reglamento específico y también, porque a nivel institucional se contaba ya con diversos ejercicios de actualización que no se habían formalizado.

2. Derivado de esta reforma, entre otros aspectos relevantes se produce un cambio en la cobertura que durante cerca de 20 años normaron los diferentes Planes de Desarrollo Urbano pasando del nivel urbano (Centro de Población), al nivel municipal.

Son varias razones las que motivaron este cambio de cobertura de los Planes, entre otras, se pueden mencionar al menos tres relevantes: 1) controlar la especulación del suelo en virtud de que los límites de crecimiento de los Centros de Población provocaba una fuerte presión al suelo “dentro” del límite y en contraste, un notable abaratamiento del suelo “fuera” del límite favoreciendo el asentamiento y la ocupación irregular; 2) favorecer la definición

más equilibrada de áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables, incluyendo una nueva figura que es la de suelo urbanizable no programado y; 3) ampliar la cobertura territorial normada por instrumentos de PL

En este contexto hay que reconocer que a diferencia de los esfuerzos emprendidos en el pasado reciente, al menos técnicamente en esta reforma se identifica un notable impulso y fortalecimiento de la PLU estatal y desde esta perspectiva es considerada como una importante coyuntura. Algunos de los aspectos que jurídicamente motivan esta afirmación son:

1. Se modifica el procedimiento de aprobación de los diferentes Planes, siendo responsabilidad del Ejecutivo los Planes de orden superior (Estatal y Regionales) mientras que los de carácter municipal, ahora son aprobados por el Cabildo y puestos en operación definitiva mediante un Dictamen de Congruencia con instrumentos superiores emitido por el Ejecutivo.

Esta modificación otorga, en principio, más y mejores condiciones de flexibilidad y oportunidad a los Planes en virtud de que el proceso anterior, al requerir de aprobación de parte de la Legislatura Estatal, significaba por sí mismo un *freno* en términos de oportunidad y vigencia

2. Así como el Dictamen de Congruencia señalado en el punto anterior el Ejecutivo emite, en su caso, Dictamen de Impacto Regional en aquellas situaciones de uso del suelo que así lo ameriten sin embargo, se parte del supuesto de que ambos Dictámenes más que tener un carácter técnico, tienen un trasfondo político en términos de control, desde el Estado, del desarrollo urbano en detrimento de las atribuciones del Gobierno local en la materia.
3. Con el objeto de dar celeridad y eficiencia a la operación del desarrollo urbano, y a la vez satisfacer las necesidades de vivienda, se incorpora la figura del Conjunto Urbano en lugar del Fraccionamiento, que desaparece.
4. Por ley se le otorga al Plan un carácter integral, al menos técnicamente.
5. Se incorpora el “Aviso Público” para efectos de aprobación del Plan y para la consulta ciudadana favoreciendo, también técnicamente, la participación social.
6. En función de las actuales condiciones urbanas de la entidad y sus tendencias, se modifica el SEPDU en términos de contar con instrumentos más congruentes con los nuevos espacios y con el conjunto de normas que, desde otros sectores, confluyen en la PL del Desarrollo Urbano. Los nuevos Planes son:

- Plan Estatal de Desarrollo Urbano
- Planes Regionales de Desarrollo Urbano
- Planes Municipales de Desarrollo Urbano
- Planes de Centro de Población

- Planes Parciales

Técnicamente, estos Planes tienen los rasgos siguientes:

- El Plan Estatal de Desarrollo Urbano, ahora es más enfático con su contexto regional y metropolitano de gran escala; tiene prevista una articulación regional con base en infraestructura carretera y la definición de proyectos estratégicos; define un *catálogo* de instrumentos, de obras y acciones y; tiene soporte y referencia cartografía de punta a base de SIG.
- A diferencia de los anteriores Planes Regionales Metropolitanos que sólo se referían al Valle de Toluca y al Valle de México, los actuales Planes Regionales de Desarrollo Urbano significan una opción de flexibilidad del SEPDU en tanto está prevista su formulación en aquellas zonas que dadas sus características y complejidad, se vean rebasadas por los Planes de tipo urbano.
- En una suerte de sustitución, se *reactivan* los Planes Municipales de Desarrollo Urbano ⁸ en lugar de los de Centro de Población Estratégico pasando del nivel urbano al municipal y siendo responsabilidad del Gobierno local haciéndose efectiva, técnicamente, la transferencia de funciones en esta materia
- Aunque están previstos, los Planes de Centro de Población tienden a desaparecer.
- Los Planes Parciales modifican su cobertura y ahora no sólo se refieren al nivel urbano sino también, al subregional y de integración metropolitana dando mayor coherencia y visión integral al SEPDU en su conjunto incluso, tienden a ser los Planes más dinámicos y de coyuntura dando mayor flexibilidad al Sistema.

De acuerdo con estas nuevas disposiciones, entre los años 2001 y 2002 se genera un intenso proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano en el estado de México destacando el segundo Plan Estatal de Desarrollo Urbano aprobado en el año 2003 en sustitución de su antecesor de 1986. Asimismo se elaboran 125 Planes Municipales de Desarrollo Urbano y también, se elaboran los Planes Regionales correspondientes al VCT y al VTL.

Desde esta perspectiva, y cuando en lo general comparamos estos resultados con los correspondientes a los periodos analizados en apartados anteriores, es posible afirmar que la *nueva época* de la PLU en el estado de México ha sido bastante más fructífera y no sólo por el volumen de Planes elaborados y aprobados en corto tiempo sino que además, porque en esta nueva etapa es cuando se reforma

⁸ Considerados ya desde la LAHEM de 1993 (derogada).

el marco jurídico que es justamente lo que favorece este intenso ejercicio de PLU en la entidad.

Al efecto, en el siguiente cuadro es posible observar esta evolución:

**CUADRO 5. ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO URBANO EN EL ESTADO DE MÉXICO
1983 –**

PRIMERA LAHEM 1983 – 1993	SEGUNDA LAHEM 1993 – 2001	LIBRO V 2001 –
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan Estatal de Desarrollo Urbano (aprobado en 1983 y revisado en 1986) ▪ 40 Planes de Centros de Población Estratégicos ▪ 27 actualizaciones ▪ 10 modificaciones parciales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan Regional Metropolitano de Toluca (aprobado en 1993) ▪ 5 Planes de Centros de Población Estratégicos ▪ 2 Planes de Centros de Población ▪ 9 Planes Parciales ▪ 30 actualizaciones ▪ 9 modificaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan Estatal de Desarrollo Urbano ▪ Planes Regionales del VCT y VTL ▪ 125 Planes de Desarrollo Urbano Municipal

Fuente: elaboración propia

Sin ser exhaustivos, efectivamente la *nueva época* de la PLU estatal ha sido la más productiva desde la aprobación de la LAHEM en 1983 y, al analizar desde el punto de vista cuantitativo este conjunto de acciones, es posible afirmar que la PLU en el estado de México se ha constituido como una importante herramienta de conducción del desarrollo urbano estatal ya que los indicadores demuestran el esfuerzo sostenido del Gobierno por normar la ocupación del territorio sobre todo, durante los últimos años.

Sin embargo, al analizar estos resultados desde la perspectiva cualitativa, se puede identificar que la relevancia de la *nueva época* de la PLU radica solamente en el volumen de acciones porque si bien el SEPDU se ha visto fortalecido por una necesaria y al menos técnicamente reforma jurídica, se parte del supuesto de que ello no indica que en el estado de México transitamos hacia una nueva etapa de la PLU de acuerdo con los fines que se persiguen en esta Investigación.

Esta afirmación se sustenta en el hecho de que la realidad continúa demostrando que en el ejercicio de la PLU persisten situaciones adversas y que la oportunidad de avanzar en esta materia a partir de la coyuntura definida por la reciente reforma jurídica no fue aprovechada. ¿Y por qué no se avanzó?, pues no sólo porque la realidad demuestra lo contrario, con sólo un indicador es posible dar respuesta a

esta interrogante en la que subyacen diversas situaciones que habrán de ser esclarecidas más adelante.

La respuesta se *antoja* paradójica porque si bien se aprueba en junio de 2003 el nuevo Plan Estatal de Desarrollo Urbano en sustitución de su similar de 1986, es paradójico que la dinámica urbana y poblacional observada en el estado de México no haya motivado la actualización de este instrumento de conducción sino hasta cerca de 17 años después.

A lo anterior habría que agregar que el proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano, además de haber estado condicionado por múltiples cambios en la política estatal y del propio Ejecutivo, no ha evolucionado desde que estos instrumentos fueron promovidos en el marco de las disposiciones de la LAHEM desde la década de los ochenta y bajo la notoria influencia del *modelo SAHOP*.

Se observa que la PLU en el estado de México ha permanecido *indiferente* a los vaivenes tanto de la dinámica urbana, como la social, la económica y la política pero sobre todo, ha estado ajena a la innovación desde su propio cuerpo disciplinario.

2.1. LA COYUNTURA QUE SE ESCAPÓ

En el apartado anterior se comentaba que a diferencia de años anteriores, con el respaldo de la reforma jurídico – metodológica llevada a cabo hacia el año 2000 la *nueva época* de la PLU en el estado de México ha sido bastante más fructífera. Considerada como una importante coyuntura, esta reforma favoreció la elaboración de una nueva Metodología para la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo Urbano en el estado de México⁹ en sustitución de la antigua *Guía* que a semejanza del modelo promovido por la entonces SAHOP, había venido operando sin mayores modificaciones desde los años ochenta.

Elaborada por una consultoría privada del norte del país, evidentemente ajena a la realidad estatal, esta nueva Metodología que es aprobada a mediados del 2001 incorporó innovaciones tecnológicas de punta al incluir en formato digital los nuevos requerimientos técnicos y metodológicos para la elaboración de Planes. Apoyada en una extensa gama de utilerías y programas, incluye una serie de herramientas y bases de datos también en formato digital facilitando en buena medida la recopilación de información estadística oficial así como la elaboración de cartografía la cual, se encuentra estandarizada con la base cartográfica digitalizada, actualizada y autorizada por el Gobierno estatal.

⁹ Salvo este tipo de Planes, la elaboración del conjunto de Planes considerados por el SEPDU, se rige por lo estipulado en el Libro V del Código Administrativo del Estado de México.

Mediante esta nueva Metodología, se alcanza una homologación normativa mediante una Tabla de Usos del Suelo única diseñada con base en una redefinición de usos considerando tipologías que anteriormente no se incluían pero que sin embargo, estaban presentes en las diferentes zonas urbanas con diferentes grados de complejidad y que era necesario normar con el conjunto de usos *comunes*.

En paralelo, también a mediados del 2001, la Dirección General de Administración Urbana responsable inmediata de la PLU estatal, emprende un nuevo orden administrativo como vía para alcanzar el aseguramiento de la calidad y elevar su eficiencia sin embargo, se limita a utilizar parcialmente diferentes recursos informáticos y digitales que en realidad sólo se han traducido en un cambio de imagen y en la sistematización parcial de procesos.

No obstante la innovación tecnológica incorporada en la nueva Metodología y la búsqueda de eficiencia al interior de la Dirección General de Administración Urbana, este intento del Gobierno por renovar los ya obsoletos Planes de Desarrollo Urbano significa, en realidad, un retroceso a la Metodología impulsada a mediados de los años setenta por la entonces SAHOP en tanto los Planes vuelven a formularse a partir de un formato único pero ahora digital, siendo sólo la estadística básica municipal lo que otorga particularidad al Plan en tanto que la estrategia e instrumentación se basan en un esquema también único que se encuentra definido por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de 2003.

Aunque este conjunto de estrategias e instrumentos significan un avance para el conjunto de Planes, en realidad no atienden la particularidad de los problemas de cada municipio porque establecen, por igual, las líneas y acciones a seguir por lo que se encuentran desvinculados de lo *detectado* al interior de cada Plan.

Por otro lado, y no obstante las modificaciones al marco jurídico plasmadas en el Libro V que en particular pugnan por un desarrollo equilibrado del Estado mediante instrumentos renovados de PLU, la perspectiva integral que se persigue y que es concebida incluso como filosofía del Plan, no forma parte de la lógica del conjunto de Planes recientemente elaborados.

Los nuevos Planes tienen como propósito cumplir con la misma y se podría decir, única función que en el pasado reciente, la expedición de licencias de uso del suelo por lo que la aspiración a un Plan Integral sigue pendiente.

Adicionalmente, esta *nueva época* de la PLU en el estado de México se ha caracterizado por Planes que a semejanza de sus antecesores, son elaborados con un enfoque que corresponde más a una orientación física y totalizante que a una integral y dinámica mostrando rigidez ante los cambios y la dinámica del espacio y los agentes urbanos que en él inciden y lo configuran. Asimismo, se caracterizan por el planteamiento sistemático de diagnósticos muy exhaustivos, en comparación con una limitada, y en ocasiones superficial, parte propositiva.

Se observa también una dificultad para establecer una clara relación entre el aspecto financiero y el aspecto espacial normado por los Planes, provocando la ausencia de proyectos estratégicos como efectivos detonadores del crecimiento y desarrollo territorial lo que al mismo tiempo, resalta la falta de acuerdos concertados con los diferentes sectores de la población.

Y es en este marco que, sin considerar la vertiente conceptual de la PLU, aspectos como los siguientes seguirán postergados: la participación y corresponsabilidad sectorial; la participación de la sociedad civil; los acuerdos de colaboración para el financiamiento al desarrollo; la efectiva transferencia de funciones al Gobierno local; la profesionalización de cuadros técnicos; la transparencia y legitimidad de la PL del Desarrollo Urbano; el cuidado al ambiente y; la previsión de obras y servicios como vía para combatir la pobreza urbana entre otros.

En síntesis, no sabemos si una eficaz renovación metodológica sea el comienzo del camino hacia una efectiva y también necesaria reforma de la PLU dado que la nueva Metodología significó sólo un cambio de formato en el que salvo excepciones, no es posible observar un riguroso proceso de revisión de conceptos, alcances y contenidos que, desde una perspectiva crítica, favorecieran el tránsito hacia un efectivo proceso de reforma de la PLU en el estado de México por ello, es posible afirmar que nos encontramos frente a un contexto definido por el carácter estacionario de la PLU y sus instrumentos frente a otro caracterizado por intensas y complejas dinámicas de todo tipo.

3. UNA SÍNTESIS DE LA REALIDAD Y SUS PERSPECTIVAS

Desde la perspectiva del análisis presentado es posible inferir, considerando además lo señalado para el caso de México en el capítulo VII de esta Investigación, diversos juicios que permiten delinear un panorama de la situación actual de la PLU en México y en el estado de México.

En este sentido, comenzaríamos por mencionar que aún cuando la problemática urbana en lo general y el ejercicio de la PLU en lo particular han sido objeto de la acción gubernamental durante las últimas décadas a través de múltiples instancias e instrumentos, el ordenamiento de nuestras ciudades sigue siendo una materia pendiente porque a pesar de que se ha avanzado en el conocimiento de esta problemática¹⁰, los vacíos persisten sin alcanzar todavía acuerdo sobre el papel que, en la búsqueda de respuestas, debieran jugar los diferentes actores involucrados bajo la dirección del Estado por lo tanto, se hace necesario discutir los logros y limitaciones de la PLU para reorientar su práctica y concepto.

¹⁰ La que de acuerdo con diferentes puntos de vista se caracteriza principal, pero no exclusivamente, por la expansión periférica en detrimento del desarrollo, la sustentabilidad y la gobernabilidad.

Aún cuando en los capítulos VI y VII de esta Investigación fue presentado un análisis con mayor detalle acerca de los orígenes de la PLU en nuestro país, para entender esta actitud pasiva frente a la renovación de la PLU y la modernización de sus instrumentos conviene recordar que cuando se expide la LGAH a mediados de la década de los setenta, en México se concentran los esfuerzos en la elaboración de Planes para ordenar los asentamientos humanos con una fallida visión integradora que derivó en la producción indiscriminada de Planes de todo tipo destacando los de Centro de Población en el marco del correspondiente Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Desde esta perspectiva, y no obstante que se contaba con un novedoso marco jurídico y con una amplia *cartera* de instrumentos para enfrentar el acelerado crecimiento urbano, treinta años después son evidentes los escasos resultados que se manifiestan en el desorden urbano que caracteriza nuestras ciudades.

Durante este largo periodo las limitantes del Gobierno en el combate al crecimiento urbano pueden atribuirse a diversos factores sobre todo, al carácter pasivo y correctivo de las intervenciones que históricamente han estado orientadas más a corregir los efectos, que a la prevención de los problemas estando implícito en ello la muy limitada intención por la actualización instrumental desde la perspectiva teórico – metodológica provocando no sólo un desfase con la realidad sino además, la persistente obsolescencia ¹¹.

Además de su obsolescencia el estilo de PLU vigente se distingue por su rigidez y su carácter regulatorio que sólo sobre la base del control de los usos del suelo, pretende conducir el crecimiento y desarrollo de la ciudad a partir de una imagen objetivo escasamente concertada y consignada en los Planes lo cual, además de reproducir en este nuevo siglo el carácter intervencionista del Estado de los años setenta, se constituye como uno de los principales obstáculos para la ejecución de acciones.

También, entre las razones que explican el fracaso de la PLU, se identifica el carácter secundario que el Gobierno le ha asignado a esta disciplina junto con la limitada continuidad de las Políticas pero sobre todo, la falta de voluntad política para convertirla en acciones efectivas de conducción del complejo fenómeno de crecimiento de las ciudades. Asimismo, hay que considerar que ha existido una alta rotación de funcionarios en las dependencias responsables del Desarrollo Urbano asociado con su limitada formación técnica en esta materia y con su escasa responsabilidad pública.

La eficacia de los Planes también se encuentra condicionada por el hecho de que el estilo de PLU vigente ha carecido de instrumentos y sistemas de actuación

¹¹ A este respecto, en el capítulo VII fue posible identificar que la concepción, enfoque y características de la PLU en México se han mantenido prácticamente inalterados desde su institucionalización en la década de los setenta.

efectivos para orientar, inducir y controlar los procesos urbanos en el territorio y favorecer la acción concertada de los distintos agentes urbanos a lo que se suma, su carácter eminentemente físico desvinculado de los procesos sociales y económicos dejando en evidencia el hecho de que no coadyuvan de forma efectiva al crecimiento sostenido de la economía, no inciden en el bienestar social, ni aseguran la sustentabilidad urbana en la ciudad.

Del análisis correspondiente al estado de México se identificaron las limitaciones del modelo de PLU adoptado de cuya práctica, se corroboran los supuestos que dirigen esta Investigación al cuestionar desde diferentes perspectivas, la eficiencia y función de la PLU en nuestro país.

En este sentido fue posible comprobar que el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados además de que, históricamente, se ha dejado al margen la posibilidad de aprender de la nueva información empírica y científica no obstante que la realidad urbana contemporánea exige un cambio fundamental en las formas de gobierno, gestión y planeamiento de las ciudades.

Desde esta perspectiva, además de las debilidades identificadas, durante el análisis se señalaron diversos momentos coyunturales en la historia de la PLU en la entidad y no obstante que cada uno de ellos significó en su momento la voluntad del Gobierno para mejorar sus esquemas de actuación y conducción frente a la compleja dinámica urbana observada en su oportunidad, a poco más de treinta años no se identificó un esfuerzo sostenido y de coyuntura para la innovación, reforma, adecuación y mejoramiento de los esquemas de conducción y de acuerdo con los fines que se persiguen en esta Investigación, conviene mencionar que los esfuerzos emprendidos se han mantenido al margen de las innovaciones teóricas y metodológicas en el campo de estudios de la PLU operando bajo esquemas cuya temporalidad y vigencia sin duda han sido rebasadas.

Durante los diferentes periodos considerados en el análisis de la PLU en el estado de México, la historia reporta como una primera coyuntura la creación del Instituto AURIS a comienzos de la década de los setenta cuya experiencia, fortalecida por la existencia previa de diversos ordenamientos jurídicos relativos a la cuestión urbana y por una clara voluntad política, lo coloca como una institución pionera en el análisis y estudio de los problemas urbanos cuya influencia a nivel de modelo, trasciende el ámbito estatal de esos años.

No obstante, ya se señalaba que el Instituto tuvo que enfrentar una condición de urbanización acelerada que finalmente lo rebasó. Sus propuestas y esquemas de actuación no arrojaron resultados de trascendencia en el largo plazo sobre todo en el VCT y el VTL principales zonas urbanas del Estado cuya dinámica, se agudizó en el marco de la industrialización nacional y la consecuente polarización del crecimiento.

En este contexto, tanto la experiencia como la base conceptual, metodológica y hasta política del Instituto AURIS no fue continuada y durante la segunda mitad de los años setenta no se reportaron acciones relevantes en materia de PLU sino hasta comienzos de la década siguiente que es cuando se identifica una segunda coyuntura con la creación de la entonces SEDUOP como instancia del Gobierno cuya influencia prevalece hasta el día de hoy cuando advertimos que los esquemas de conducción del Desarrollo Urbano promovidos en esos años, no han sido objeto de modificaciones metodológicas y de concepción que los coloquen como eficaces conductores del crecimiento y promotores del desarrollo.

Con esta *Supersecretaría* se le otorga a la PLU en el Estado un importante impulso que se ve fortalecido con la expedición de dos instrumentos fundamentales por un lado, la primera LAHEM en el año de 1983 y por el otro, derivado de este ordenamiento, el primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano en 1986. En ambos casos, con la SEDUOP como instancia rectora, el proceso de regulación y PLU del territorio estatal cobra especial relevancia sentando las bases de lo que en adelante, y hasta hoy, se considera el estilo dominante de *hacer PL* en el territorio del estado de México evidentemente bajo la influencia de los preceptos del *modelo SAHOP* que fue descrito en el capítulo VII.

Sin embargo, durante los años siguientes la SEDUOP fue sujeta de diversos cambios en su estructura orgánica y funciones que lejos de fortalecerla, la debilitaron progresivamente y salvo la expedición de los dos instrumentos señalados, junto con la correspondiente reforma de la LAHEM en 1993, durante la década de los ochenta y buena parte de los años noventa no se registran acciones relevantes en materia de innovación de la PLU.

Como fue señalado, las distintas modificaciones a la estructura orgánica de la SEDUOP provocaron que el Sector Desarrollo Urbano paulatinamente fuera perdiendo importancia en el contexto de la Política estatal. Esta condición de inestabilidad a comienzos del nuevo siglo se vio reflejada en la agudización de la problemática urbana acompañada por una debilitada estructura institucional que a finales del año 2002 da paso a la SEDUVI en cuya cartera se incluyen sólo dos subsectores, el del Desarrollo Urbano y el de la Vivienda.

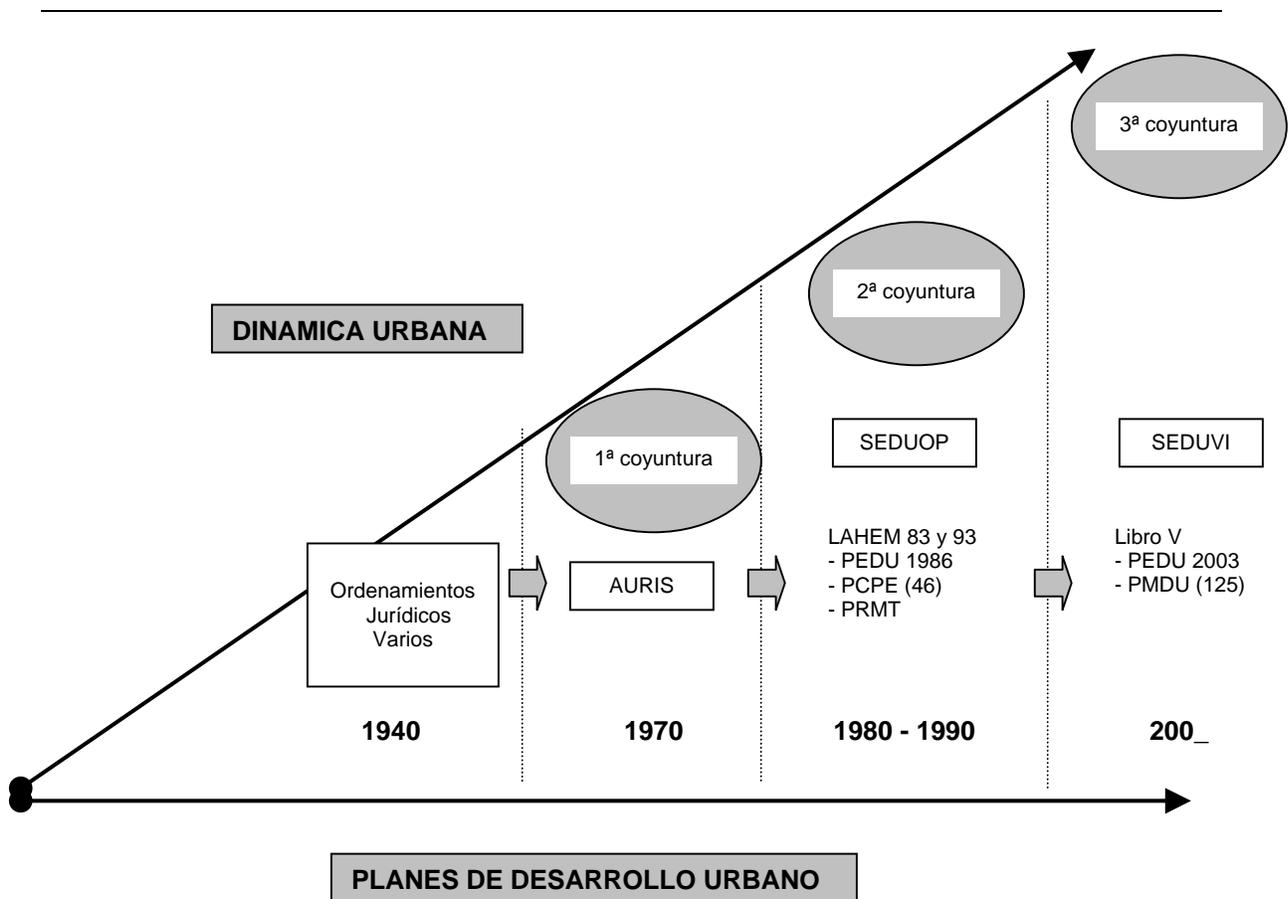
En los hechos, encargada sólo de la elaboración de Planes y de la regulación del crecimiento sobre la base de los usos del suelo estipulados en estos instrumentos, en la SEDUVI tampoco se ha promovido un ejercicio real de reingeniería del proceso de PL siguiéndose los mismos principios metodológicos utilizados durante las últimas dos décadas no obstante, en el seno de las acciones desarrolladas por la recién creada Secretaría, en el análisis se identifica una tercera coyuntura que en realidad estuvo dirigida al fortalecimiento del marco jurídico con la expedición del Libro V del Código Administrativo del Estado de México en sustitución de la LAHEM de 1993.

Aunque de acuerdo con las disposiciones de este nuevo instrumento se regula el proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano, en la práctica no se

identifican cambios de fondo que indiquen el tránsito hacia su efectiva reforma en el marco de la trascendencia implícita del fortalecido marco jurídico. Salvo la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano aprobado en el año 2003 en sustitución de su antecesor de 1986 y la producción *en serie* de Planes Municipales de Desarrollo Urbano sobre la base de un formato digital, ya se había comentado que la *nueva época* de la PLU en el estado de México se distingue solamente por el volumen de las acciones cuando consideramos los alcances registrados en años anteriores.

Desde esta perspectiva, en el siguiente esquema se expresa gráficamente la evolución de la PLU en el Estado de México así como los momentos y acciones coyunturales identificados durante el periodo de análisis destacando el adelgazamiento del Sector Desarrollo Urbano frente al fortalecimiento del marco jurídico donde el proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano se mantiene estático frente a un contexto urbano por demás dinámico:

ESQUEMA 24. EVOLUCIÓN DE LA PLU EN EL ESTADO DE MÉXICO 1940 – 200_



Elaboración propia

Y mientras el SEPDU se robustece y se moderniza el proceso de elaboración de los Planes con el apoyo de utilerías, programas y bases de datos en formato digital, la PLU permanece imperturbable frente a la compleja realidad urbana estatal y ajena a la innovación desde su propio cuerpo disciplinario.

Metodológicamente encontramos sólo cambios de imagen y formato y pareciera que el carácter estacionario de la PLU en el estado de México fuera una de sus principales características si se tratara de describirla aunque también, pareciera que la complejidad urbana forma parte de una *triste* realidad a la que ya estamos acostumbrados y mientras la obsolescencia de los Planes persiste y los vacíos identificados permanecen a la espera de respuestas, el tránsito hacia un efectivo proceso de reforma de la PLU en el estado de México continua siendo una *asignatura pendiente*.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, José A. (1995). “Ramírez Vázquez en el Urbanismo”. Instituto Mexicano de Administración Urbana. México.
- Chávez, Estefanía (1998). “Urbanismo en Ciudades Medias y Pequeñas”. PUEC – UNAM. Segunda Edición. México.
- Iracheta, Alfonso (2004). “Estado de México: la otra cara de la megaciudad”. en Ward, Peter “México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002”. Ed. Porrúa y El Colegio Mexiquense. 2ª Edición. México.
- Pérez, Daniel (2003). “Planeación urbana y coordinación metropolitana en el valle de México”. Tesis de Maestría. Facultad de Arquitectura – UNAM. México.
- Ziccardi, Alicia (1991). “Las obras públicas en la ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción”. UNAM – IIS. México.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Gobierno del Estado de México. (1986) “Plan Estatal de Desarrollo Urbano 1986”. Toluca, México.
- Gobierno del Estado de México (1993). “Memoria de Actividades 1990-1993, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda”. Mimeo. Toluca, México.
- Gobierno del Estado de México (1993a). “Exposición de Motivos, LAHEM 1993”. Mimeo. Toluca, México.
- Gobierno del Estado de México. (1999) “Programa Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas”. Toluca, México.
- Gobierno del Estado de México. (2001) “Código Administrativo del Estado de México”. Toluca México.
- Gobierno del Estado de México. (2003) “Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2003”. Toluca, México.