

estemos claros de que no podemos quedarnos y permanecer siempre allí, habremos de llegar a la univocación.

El ejercicio intentado en el presente trabajo, aunque un tanto abstracto, habrá mostrado por lo menos la necesidad de precisión terminológica y conceptual—que se convierte luego en necesidad metodológica—gracias a lo cual el camino de la ciencia puede irse abriendo paso. En la medida en que llegue a la univocación de *utilidad práctica*, en esa misma medida será un camino definitivo.

Bibliografía

- Althousser, L. *Para leer El Capital*, ed. La Obeja Negra, Bogotá, 1981.
- Church R. and G. Ross. "A generalized approach to modeling the hierarchical maximal covering location problem with referral", en: *Papers in Regional Science*, vol. 73, núm. 4, Urbana, Illinois, U. S. A, October 1994.
- Finco, M. V. and H. J. Miller. "Spatial search and spatial competition: a probability analysis of basic results from the spatially-restricted theory", en: *The Annals of Regional Science*, vol. 26, núm. 1, Springer-verlag, Heidelberg, Alemania, 1995.
- Marx, K. *El Capital*, ed. Progreso, Moscú, 1976.
- Patiño, E. Notas sobre la recomposición de las bases productivas, 1993, (mimeo).
- Takeuchi, A. *Location dynamics of industry in the Tokyo metropolitan region*, ed. Nippon Institute of Technology, Saitama, Japón, 1994.
- Yamamura, E. *A fuzzy multi-product spatial price equilibrium model*, Hokkaido University, Sapporo, Japón, 1996.

Evolución de la planeación urbana

Julio García Coll*

Deseo agradecer a los organizadores de este encuentro su amable invitación a participar en el mismo. Para mí es un privilegio estar en una mesa redonda que modera el físico Sergio Reyes Luján y en la que participan los dos panelistas prestigiados que nos acompañan.

La presentación va a tener un carácter disciplinario—didáctico, derivado de mi experiencia en la planificación urbana; además quiero destacar que tendrá un carácter personal, no institucional. Apoyaré esta presentación con dos láminas.

En la lámina 1 se señalan, en las columnas, algunos momentos que se refieren al pasado reciente, a la situación actual y a un futuro, el cual se presenta como un escenario exploratorio que proyecta las tendencias actuales, y un escenario normativo que refleja lo que, a mi juicio, podría ser una situación favorable. En este esquema, se pueden apreciar tres cuestiones principales, la cuarta se aborda en la lámina 2.

Concepción de la planeación urbana

En cuanto a la concepción de la planeación urbana, podríamos decir que en un pasado reciente fue dominada básicamente por las disciplinas de la arquitectura, de la ingeniería y del urbanismo. Posteriormente fue complementada por la consideración de aspectos socioeconómicos y ambientales fundamentales. Sin embargo, todo esto se inscribe en el esquema de una política económica neoliberal que, naturalmente, va a tener efectos no solamente sobre la planeación, sino también en todo lo demás.

* Arquitecto de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Planeación Urbana, por la Universidad de Pennsylvania, realizó estudios de especialización en el ITC de Holanda. Actualmente es Asesor de la Procuraduría Federal de Protección del Medio Ambiente (Profepa, Semanary).

LÁMINA 1

EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

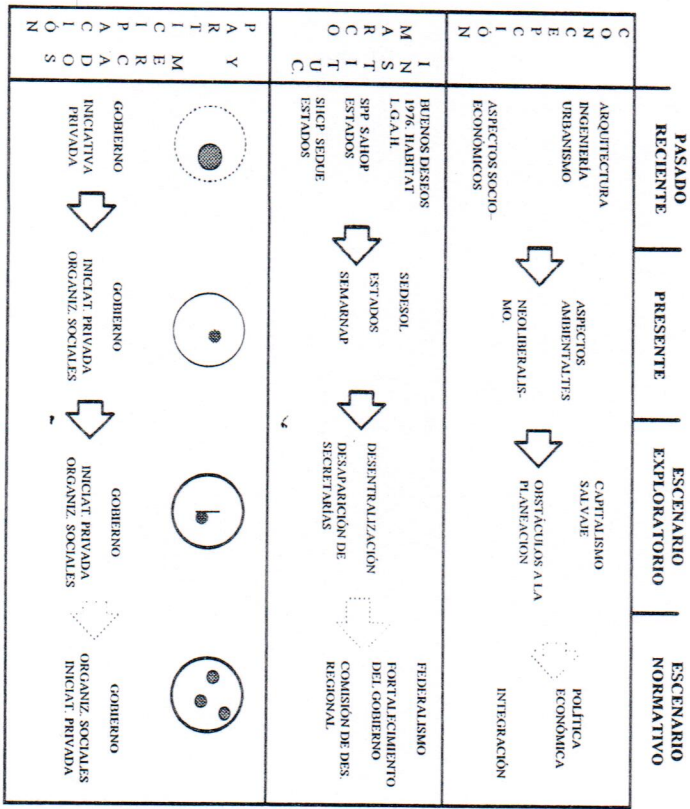
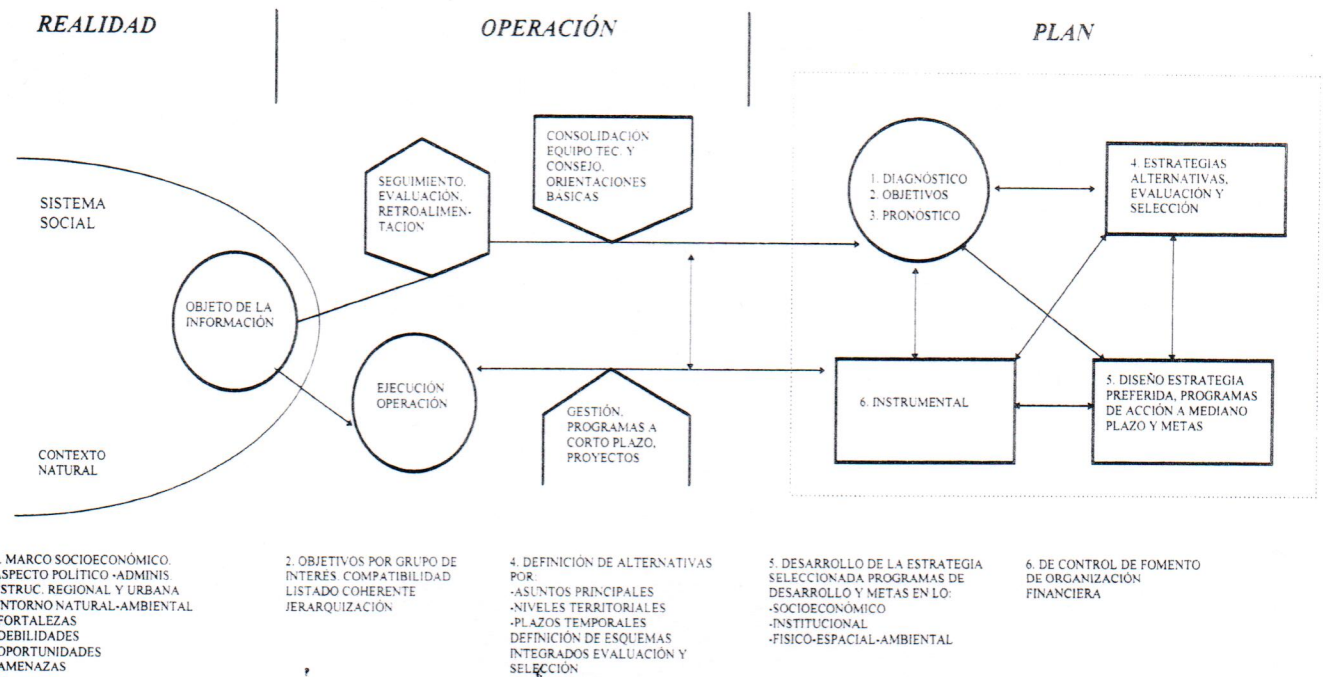


LÁMINA 2
PROCESO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA



En ese sentido, a futuro próximo y en el escenario exploratorio de proyección de las tendencias, podríamos decir que la situación no es clara. Por un lado, en tiempo de crisis, se suele recurrir más a la planeación. Pero por otro lado, tenemos que considerar que estamos inscritos en un capitalismo salvaje; calificativo que no resulta exagerado si consideramos la bajísima proporción del monto de los salarios de los trabajadores con respecto al Producto Interno Bruto y la magnitud de la pobreza extrema que tenemos en el país, en contraste con el hecho, mencionado hace unas semanas, de que somos el cuarto país de millonarios en el mundo. A mi juicio, el escenario normativo debería tomar en cuenta a la política económica junto a las consideraciones antes planteadas (arquitectónicas, socioeconómicas, ambientales, etc.) y buscar una articulación de todos estos enfoques en una concepción integrada de la planeación urbana.

Marco institucional

En el aspecto del marco institucional, lo que encontramos antes de 1976 son fundamentalmente buenos deseos en cuanto a la planeación urbana. En ese entonces se hicieron algunos trabajos, por ejemplo para la Frontera Norte, pero no existía un marco jurídico que los apoyara. Este marco surgió y fue aprobado en 1976, motivado por la Conferencia Hábitat de las Naciones Unidas que se celebró en Vancouver.

Una vez que se aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAMH), se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Ésta, en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto y una participación incipiente de los estados, iniciaron una etapa, que podríamos llamar moderna, de la planeación urbana en México.

La SAHOP se convirtió después en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público continuó ejerciendo un papel importante en la planeación y en la asignación de los recursos públicos.

Asimismo se incrementó la importancia de la actividad de los estados en lo referente a la planeación urbana. A esta situación institucional se le añade, hoy en día, la constitución

de la Secretaría de Desarrollo Social y la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnat), que introduce los aspectos ambientales, de gran significación, mencionados antes.

El escenario exploratorio que muestra lo que puede ocurrir tendencialmente, implica una descentralización y, posiblemente, una disminución del papel del gobierno. Como dato revelador podríamos mencionar que, si en 1981 la inversión del gasto público representaba el 11.2% del PIB, en 1988 representó apenas un 4.2 por ciento.

Considero que en un escenario normativo se debería tender a un auténtico federalismo, un fortalecimiento del gobierno en todos sus órdenes y la creación de organismos indispensables de articulación de lo sectorial con lo territorial, similares a la DATAR francesa. Organismos que permitan esa vinculación, así como normar la asignación territorial del gasto, cosas que no se dan actualmente en nuestro país.

Participación y mercados

En cuanto a la participación, podríamos decir que en el pasado el gobierno desempeñó un papel más importante. Por su parte, la iniciativa privada y el sector social han aumentado en importancia. En el escenario exploratorio todo esto se ve reforzado: la iniciativa privada conserva su importancia, disminuye el papel del gobierno y probablemente se incrementa la importancia del papel de las organizaciones sociales promovidas por los movimientos urbanos populares. Considero que en el escenario normativo se debería reforzar la importancia de estos tres agentes y propiciar una articulación de los mismos.

Proceso de planeación urbana

En el siguiente punto, que se refiere al proceso de planeación urbana, contemplaremos los mismos horizontes temporales que se trataron en los puntos anteriores. Sin embargo, vamos a abordarlo empezando por un escenario

normativo de lo que debe ser la Planeación Urbana, tal como se señala en la lámina 2.

Con base en ella, se puede decir que el proceso de planeación incluye tres elementos fundamentales:

- Una realidad, dentro de la cual se inscribe un objeto de transformación que, en nuestro caso, puede ser una ciudad, un asentamiento rural, un sistema urbano rural, etcétera.
- Un plan, que es un documento jurídico técnico, que hace las veces de una partitura y en el que se indica lo que debe hacerse a distintos plazos.
- La operación que permite que las indicaciones establecidas en el plan se lleven a la práctica e incidan en el objeto de transformación. Todo esto se representa en la lámina 2, con una serie de flechas en dos sentidos, tratando de manifestar el carácter dialéctico de las relaciones entre todos estos elementos.

En un comentario más específico cabe señalar que, para que arranque el proceso de planeación, es indispensable que se consolide un equipo técnico, oficial, sin el cual se puede hablar de investigaciones, de preparación de libros, etc., pero no de una planeación que debe incidir en la realidad.

El plan se conforma por una serie de elementos que comprenden: un diagnóstico, un pronóstico y objetivos en una sola unidad fuertemente articulada. En el diagnóstico se analiza y se interpreta una realidad, en el pronóstico se proyectan al futuro sus tendencias y en la formulación de objetivos se expresa la situación que se desea lograr. En la medida en que haya brechas entre estos elementos, es necesario plantear una serie de estrategias alternativas, evaluarlas y seleccionar la más favorable. Esta debe detallarse y definirse en términos de programas de acción a mediano plazo y metas. Todo lo anterior debe complementarse con una instrumentación que indique cómo poner en práctica las definiciones estratégicas.

Para llevar a la práctica el plan, es necesario contar con procesos de gestión, con la elaboración de programas a corto plazo y con proyectos que orienten la fase de ejecución y operación. Asimismo se requiere un elemento fundamental que es el de seguimiento, evaluación y retroalimentación de la

planeación; es decir, una metaplaneación o una planeación de la planeación.

Ante el proceso normativo bosquejado, cabe preguntarse: ¿cómo ha operado la planeación urbana en el tiempo? Tradicionalmente, los planes urbanos ponían énfasis exagerado en el diagnóstico. En una caricatura, se empezaba por la galaxia, después se bajaba al sistema solar, después a la tierra, etc., etc. El 80% y a veces el 90% de un plan, lo constituía un diagnóstico realizado muchas veces con un propósito puramente descriptivo. El 10% restante lo conformaba alguna definición de objetivos —inventada, no obtenida de la misma población— y se apuntaba el diseño de una estrategia sin considerar una evaluación de alternativas.

Pienso que después de 1976, con la consolidación del marco jurídico e institucional, se hizo un esfuerzo importante por integrar todo el proceso de planeación. Esto se refleja, en particular, en la formulación de más de 760 planes de desarrollo urbano de centros de población, con los efectos consiguientes de regulación, capacitación y desarrollo institucional.

Si nos imaginamos un escenario normativo a futuro, quizá lo que deberíamos destacar, de acuerdo con la experiencia obtenida, son los aspectos fundamentales de la instrumentación, la gestión y la ejecución y por supuesto la evaluación, que es fundamental en todo proceso para poder retroalimentarlo.

Conclusiones y tesis principales

De los comentarios anteriores, se pueden derivar cuatro conclusiones y tesis principales:

1. El desarrollo urbano, así como el desarrollo regional y la planeación ambiental, requieren de una orientación deliberrada, de voluntad política!

Para orientar el desarrollo urbano es indispensable que se den procesos deliberados de planeación urbana, porque existen fallas del mercado como son los monopolios naturales; porque hay grandes externalidades que no se internalizan; porque hay dificultades para cobrar o excluir a los usuarios de servicios como los de alumbrado y bomberos; y

porque existen bienes que podríamos denominar meritorios, que se merecen todos los habitantes de cualquier ciudad, como la salud, la educación, la vivienda.

Por todas esas razones y por la experiencia objetiva cotidiana de ríos revueltos en los que solamente se beneficiaban fraccionadores, constructores, financieros y autoridades sin escrúpulos, es fundamental que exista una orientación deliberada de los procesos urbanos. Si aceptamos ésto, debemos reconocer que se requiere una planeación y que ésta se enfrenta a fenómenos complejos, que incluyen consideraciones políticas, sociales, económicas, físico-espaciales y ambientales.

En esta situación, resulta necesario recurrir al principio cibernético de la *variedad requerida* que, en términos muy sencillos, implica que para regular fenómenos complejos nuestros instrumentos tienen que ser también complejos. Haciendo una analogía un poco burda, digamos que para controlar una bicicleta nos basta con unos pedales, un volante, unos frenos y posiblemente un timbre; en el caso de un avión necesitamos instrumentos más complejos y en el caso de un centro de población es evidente que requerimos de instrumentos todavía más complejos para orientar sus procesos.

2.- Ante esta complejidad tenemos que dividir los fenómenos de alguna manera para poder comprenderlos y orientarlos, y la única subdivisión racional que existe es aquella que corta en las coyunturas lógicas: los aspectos sectoriales y las dos dimensiones de la planeación que son el *tiempo* (los horizontes temporales de corto, mediano y largo plazos) y el *espacio* (los ámbitos espaciales o territoriales: nacional, regional, estatal, de centro de población, etc.). Esta es la única manera de dividir esos problemas complejos para abordarlos con la idea de volver a reestructurarlos, sin perder su integridad

3.- Es lamentable que en muchos casos se ignore la dimensión espacial de los fenómenos, por no comprender y aceptar que funcionan de manera simbiótica. Los problemas de pobreza o competitividad económica, por ejemplo, atañen a diferentes sectores: agricultura, industria, turismo, transportes, educación, salud, asentamientos humanos, medio ambiente

etc. Abordarlos de manera puramente sectorial, sin una coherencia territorial como suele ocurrir en el país, contribuye a la ineficiencia y a la inequidad.

4.- Finalmente, se puede afirmar que la planeación no ocurre en un vacío. Es evidente que se inscribe en un sistema social, no es voluntarista. En este sentido, existe una contradicción entre el esquema neoliberal, que se orienta principalmente a la operación por medio de los mecanismos del mercado, y el requerimiento fundamental de realizar acciones colectivas, que solamente se pueden dar de manera eficaz con la planeación democrática. Para lograr resultados socialmente válidos se requiere de la planeación urbana y regional pero, al mismo tiempo el sistema de política económica actual rechaza intrínsecamente ese tipo de ejercicios colectivos.