

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA ANTE LA CARENCIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE TLAXCALA

Adolfo Cuevas Sánchez

RESUMEN

Los problemas urbanos en la ciudad de Tlaxcala no desaparecen y aún más, parecen incrementarse pese a la planeación de su desarrollo reflejada en numerosos documentos. Dado que la planeación urbana es el eje ordenador de las actividades que se desarrollan en el territorio, es necesario revisar sus mecanismos en el estado, tomando en cuenta que en todo proceso que considere decisiones de carácter urbano es necesario contar con el concurso activo de la población. El Sistema Nacional de Planeación Democrática determina que la planeación será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales; se deben recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas a los planes y programas de desarrollo. Es así que el Plan Estatal de Desarrollo 1993-99, declara que “se incluirá la participación social en las tareas de planeación urbana”. De alguna manera, en el pasado inmediato esto no ha ocurrido o bien la convocatoria a la participación ha sido deficiente. Por otro lado, el modelo de planeación estratégica aplicado a la sociedad enfoca sus esfuerzos en recoger las necesidades y expectativas de los habitantes, respecto a diversos intereses que afectan a la colectividad. Este trabajo tiene dos finalidades: 1) hacer el señalamiento de las carencias que en cuestión de convocatoria a la participación, ha tenido la planeación urbana en la ciudad de Tlaxcala y, 2) señalar cómo un modelo de Planeación Estratégica podría cubrir esas carencias.

Partiendo del principio de que todo crecimiento urbano es el resultado de una interacción antropológica y de que se trata de una racionalidad conformada por procesos sociales, políticos y económicos, desarrollaré esta propuesta.

Zona de estudio

La ciudad de Tlaxcala presenta una conurbación de tipo intermunicipal conformando una unidad geográfica, económica y social, la cual se denomina por decreto desde 1982 como “Zona Conurbada Intermunicipal de Tlaxcala, Chiautempan, Totolac, Panotla y Apetatitlán”. Esta zona no implica a la totalidad del área municipal ni la de sus localidades (21 en total), y su estudio no puede hacerse por separado, ya que forman una unidad económica y social integrada, con interrelaciones de infraestructura, servicios y equipamiento. Es una zona en la que se concentra la mayor parte de la PEA activa del estado y donde se encuentra la mayor densidad de población equipamiento y servicios administrativos.

La pura ciudad de Tlaxcala tiene actualmente 63,423 habitantes. La zona conurbada tiene 133,065 hab. y se espera que para el año 2000 alcance los 170,800, y 251,436 hab. para el 2010 a tasas de crecimiento promedio de 4.18% y 3.99% respectivamente.¹

Planteamiento del problema

El desarrollo urbano es un instrumento para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La planeación urbana es el eje ordenador de las actividades que se desarrollan en el territorio. Sin embargo, comenta Mario Carrillo² “la formulación de innumerables planes, programas e instrumentos de la planeación territorial no ha impedido la existencia de graves desequilibrios urbano-regionales. La simple formulación de estos instrumentos no basta para inducir el desarrollo, promover una estrategia de centros alternos al crecimiento urbano y definir políticas efectivas de tipo regional”.

Es obvio entonces que, o bien no es suficiente la sola formulación de planes o las estrategias de planeación carecen de algunos elementos, o ambas cosas.

¹ SECODUVI. Programa de ordenación y regularización de la zona conurbada Tlaxcala-Chiautempan-Apetatitlán-Totolac-Panotla. Gobierno del estado de Tlaxcala, 1992, p. 1, 2.

² Carrillo, H. M. “Estrategias y política de desarrollo regional en México”. Ponencia al diplomado en política regional, inédito”. Tlaxcala, CIISDER-UAT; mayo de 1995.

Algunos autores concuerdan en que el principal elemento que debe considerarse en la planeación del desarrollo urbano-regional, es el de la inclusión de los diversos entes sociales en la planeación misma, no únicamente en la aplicación de programas.

Por ejemplo, (cito algunos autores) Javier Delgadillo sugiere que actualmente, en la planeación del desarrollo, el Estado no es actor exclusivo sino que se deben vincular tanto empresas, como centros educativos y de investigación además de gremios, corporaciones sociales y a los gobiernos locales (como un elemento más).³

Hans Haufe⁴ comenta, que en todo proceso de planeación urbana es necesario contar con el concurso activo de la población local; que la planeación debe ser un agente promotor de la participación (que concepto más interesante de la planeación).

Estefanía Chávez⁵ considera por su parte, que en el pasado (70s), la planeación urbana careció de aspectos fundamentales como: incluir a la sociedad en la elaboración de programas y proyectos para conseguir su apoyo y aceptación; agrega, esto ha traído como consecuencia una falta de diálogo entre los diseñadores urbanos y políticos administrativos con otros científicos sociales y con la población misma. Y esto es grave por que no se está dando (aún hoy) una labor conjunta en la que cada una de las partes pueda conocer su papel, responsabilidades y acciones a su cargo a fin de responder de la manera más adecuada a sus problemáticas o nuestras problemáticas.

Gustavo Garza⁶ identifica que la planeación debe tener mayor sustento científico y mayor participación de la sociedad civil para garantizar mejores soluciones a los múltiples desafíos de la urbanización actual.

³ Delgadillo, M. J. "Desarrollo Regional y Sustentabilidad Territorial". en Rodríguez, et. al.(coords.) El Desarrollo Regional en México, antecedentes y perspectivas. AMECIDER;1996 México, p. 688.

⁴ Haufe, Heidelberg. Hans. "La pequeña ciudad histórica: Tlaxcala como ciudad modelo". En Historia y Sociedad. Op. cit. p. 275.

⁵ Chávez, de Ortega. E. Urbanismo en ciudades medias y pequeñas. UNAM, 1996, p. 81.

⁶ Garza, G. (Comp.) Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. El Colegio de México; 1988, p. 23.

Estas propuestas y observaciones tienen sus bases jurídicas, no salen de la nada. ¿Cuáles son estas bases?

El Sistema Nacional de Planeación democrática que es un instrumento de la administración pública federal, tiene su origen en el artículo 26 constitucional y determina en su documento rector que la planeación en el país será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales, de los cuales se recogerán aspiraciones y demandas para incorporarlas a los planes y programas de desarrollo.

La instrumentación del SNPD se da por el establecimiento de los SEP, fortalecidos éstos por los PED. Para el caso de Tlaxcala los de 87-93 y 93-99.

Cito por ejemplo un fragmento de los postulados básicos del primero: "...por el enriquecimiento de nuestra vida democrática, mediante la participación social en la planeación y concertación que aliente un desarrollo con equidad y justicia". También en las estrategias hace referencia a la participación; en el apartado 3.5 "planeación de los asentamientos humanos". Así como en la propuesta de organización de la administración pública estatal (apartado 5.3 "fortalecimiento del SEP" y 5.4 "participación social en el diseño, ejecución y evaluación del plan").⁷

Por otra parte el PED 93-99 se declara a sí mismo como resultado de una amplia consulta popular donde se expresa la voluntad de todos los tlaxcaltecos. Aunque no declara como principio básico la participación social en la planeación como lo hace el PED anterior, sí contempla ésta en el apartado 6.9 "Desarrollo Urbano" y 7.1 "Administración Pública Estatal".⁸

Este documento propone revisar y actualizar la legislación en materia de asentamientos humanos, lo cual da como resultado la nueva Ley en 1995.

Esta Ley tiene por objeto fijar las normas básicas para la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, incluyendo por ende la planeación urbana. Señala que como

⁷ Gobierno del Estado de Tlaxcala. Plan Estatal de Desarrollo , 1987-1993.

órganos auxiliares de las autoridades que aplicarán la ley, se encuentran entre otras la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano; las Comisiones Consultivas de Participación Social y las comisiones de conurbación que se establezcan. Las primeras dos consideran para su integración la inclusión de organizaciones sociales que la misma Comisión determina (?); analizan también las observaciones o proposiciones que le formule la comunidad respecto al desarrollo urbano. Con respecto a la tercera comisión no se especifican ni atribuciones ni cualquier otra característica de la misma.⁹

Es importante señalar que por lo menos desde la Ley General de Asentamientos Humanos vigente en 1976, se señalaba en su artículo 6 la necesidad de la participación social en la planeación.

Volviendo al PED 93-99, este señala que la falta de operación adecuada de la planeación urbana y la actualización de planes y programas de desarrollo urbano han conducido a severas dificultades para la dotación de servicios públicos a las comunidades.

Si el anterior plan puso incluso más atención a la participación conjunta en la planeación del desarrollo, tal parece que en el área del desarrollo urbano o bien no se cumplió eficazmente con esa convocatoria a la participación, con la cual se lograría una eficiente planeación, o la forma de participación que se ha planteado tiene carencias que no permiten hacer una buena planeación.

En suma, los entes que aplican la ley más cercanos a promover la participación en el desarrollo urbano son ambiguos al especificar, tanto la participación social en la planeación, como las instancias que han de participar.

⁸ Gobierno del Estado de Tlaxcala. Plan Estatal de Desarrollo . 1993-1999.

⁹ Gobierno del estado de Tlaxcala. Ley de Asentamientos Humanos. Periódico Oficial del estado; 18 de octubre de 1995, p. 4 a 10.

Se pretende convocar a la sociedad en la elaboración, revisión y ejecución de programas de desarrollo urbano incluso mediante un sencillo procedimiento, sin embargo éste no ha sido eficiente y en algunos casos la convocatoria no ha sido para invitar a la planeación.

Por último, la zona de estudio ha contado con un Plan de Desarrollo Urbano elaborado en 1982 y con el Programa de Ordenación y Regulación de la Zona Conurbada, que sustituyó al primero desde 1994. El plan de 1982¹⁰ hablaba de inducir la actividad del sector social en la operación de los programas (no en la planeación), y a nivel instrumental, se consideró un programa de participación de la comunidad el cual destaca desde el papel por su parquedad.

El programa de ordenación y regulación de 1994 señala que de acuerdo a la Ley de Asentamientos Humanos, ésta confiere facultades a la Comisión Intermunicipal de Conurbación para elaborar dicho programa.¹¹ También señala que tal comisión, de acuerdo a lo visto arriba recogió la opinión de la comunidad, proceso que como hemos visto resulta un tanto ambiguo, aunque hay que señalar que este programa es un año anterior a la nueva ley, por lo que quizá el proceso haya sido más claro. En conclusión, parece ser que la participación de la población civil en la planeación urbana ha tenido dificultades para llevarse a cabo, dificultades que se inician desde el planteamiento de la misma Ley de Asentamientos Humanos, el Plan Estatal de Desarrollo y las restantes instancias derivadas.

La planeación estratégica

Ahora bien, ya identificamos lo que a consideración de algunos autores ha faltado en el proceso de planeación urbana en México y Tlaxcala, pero como hemos observado también lo que ha faltado más bien ha sido la aplicación o instrumentación de los mandatos constitucionales, puesto que son claros sus señalamientos de promover a través de planes y programas la participación social en dicho proceso.

¹⁰ Gobierno del Estado de Tlaxcala. Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Tlaxcala, Chiautempan, Panotla y Totolac, 1982.

¹¹ Gobierno del Estado de Tlaxcala. Programa de Ordenación y Regulación de la zona conurbada Tlaxcala, Chiautempan, Apetatitlán, Totolac, Panotla, 1992.

La convocatoria a participar no ha sido eficiente, los procedimientos no han sido adecuados por que incluso no están claramente definidos, tendremos que pensar entonces en nuevas formas para hacerlo; tendrá que desarrollarse un modelo que permita involucrar a todos los sectores en la planeación; que recoja eficientemente las propuestas y que constituya un ejercicio democrático.

La propuesta que aquí hago para esta zona es la de planeación estratégica, aunque no desarrollo el modelo en sí, sólo lo propongo.

Incluso este modelo ya lo han propuesto otros investigadores que se deben encontrar aquí.

Por ejemplo, García Coll¹² aborda el proceso de planeación urbana empezando por un escenario normativo de lo que debe ser. Así, sugiere que el proceso de planeación debe incluir tres elementos fundamentales:

- 1) Una realidad, dentro de la cual se inscribe un objeto de transformación que, en este caso, puede ser una ciudad, un sistema urbano, etc.
- 2) 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.
- 3) La operación, que permite que las indicaciones establecidas en el plan se lleven a cabo e incidan en el objeto de transformación (y presenta su propuesta de modelo).

Por su parte, Salvador Rodríguez¹³ presenta esquemáticamente la metodología para la elaboración de una gráfica de objetivos-medios, así como el análisis de los requerimientos económicos, políticos y administrativos necesarios para que la región, representada por todos los actores sociales, esté en condiciones reales de construir su propio desarrollo en armonía con el resto de las regiones que integran el país.

¹² García, Coll J. "Evolución de la planeación urbana". En Rodríguez, Camarena y Serrano (coords.). El desarrollo regional en México: antecedentes y perspectivas. AMECIDER; México, 1996, p. 145.

¹³ Rodríguez, R. S. "Análisis de sistema: La gráfica de objetivos medios para la planificación del desarrollo regional". En Rodríguez, Camarena y Serrano. Op. cit. p. 151.

Rodríguez propone el análisis de la región o sistema en tres etapas:

- 1) Análisis de objetivos
- 2) Análisis de los medios y,
- 3) Análisis del programa, con los controles que éste implica y requiere.

A nivel de la planeación este modelo trata de las grandes orientaciones, estrategias, propósitos y objetivos que la región se da a sí misma; es la parte política, el proceso democrático de la sociedad civil a través de sus diversas instancias. El análisis de objetivos-medios permite determinar y jerarquizar los fines y los objetivos perseguidos a partir de las estrategias para lograr el desarrollo pleno de la región, así como seleccionar los programas prioritarios y su coherencia.

Existen numerosos casos donde de una u otra manera se ha realizado planeación estratégica; como ejemplos tenemos comunidades de Brasil, El Salvador Colombia México y Canadá. Los casos de la autogestión se pueden extender a multitud de ejemplos que en el mundo subdesarrollado han demostrado gran efectividad en materia de autoconstrucción de viviendas por ejemplo, lo que se puede atribuir a tres condiciones básicas:

- 1) Un relativo alto grado de autonomía comunitaria en materia de toma de decisiones y de su implementación.
- 2) El uso de la planeación para determinar cuidadosamente el problema y sus estrategias, y la distribución de responsabilidades.
- 3) La habilidad para mantener el interés y el esfuerzo de la comunidad para demostrar un progreso real en un razonablemente corto plazo.¹⁴

Canadá es quizá el país donde mayor éxito ha tenido la aplicación de la Planeación Estratégica, por lo tanto la metodología del modelo comunitario se basa en la experiencia de ciudades de Ontario y Montreal como ejemplo.

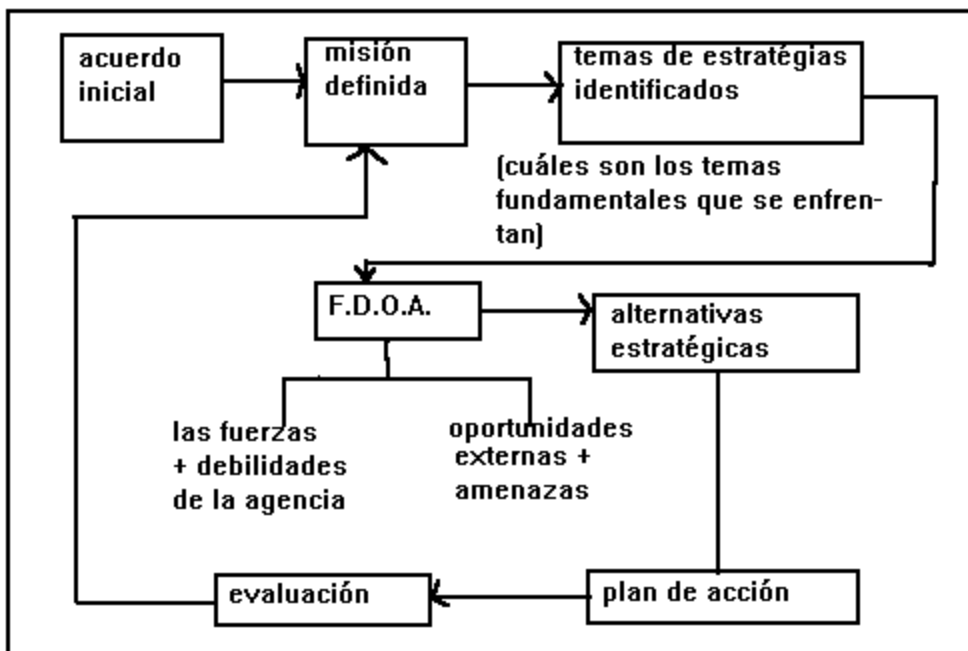
¹⁴ Altrows, Lawrence. “Las experiencias de la planeación estratégica en las ciudades canadienses: análisis y resultados”. Ponencia al curso de actualización: Gobierno y gestión pública de las grandes ciudades. (inédito). BUAP, feb-mar., 1996, p. 4.

La Planeación Estratégica es básicamente un intento de transferir algunas técnicas de toma de decisiones que se utilizan en el mundo corporativo privado al sector público.

La definición que da la University Associates Inc. de San Diego California es:

“La Planeación Estratégica es un proceso por el cual los miembros dirigentes de una organización imaginan su futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para lograr este futuro. La visión del estado futuro de la organización provee la dirección en la cual toda la organización debe moverse y la energía para iniciar ese movimiento. La imaginación involucra una creencia de que los aspectos del futuro pueden ser influenciados y cambiados por lo que se hace en la actualidad. Correctamente llevada a cabo la planeación estratégica puede ayudar a toda su organización para que haga más que planear para el futuro, puede ayudarla a crear su futuro”.¹⁵

El siguiente es un modelo básico al que se le pueden hacer infinidad de variaciones:



¹⁵ Altrows, L. “La teoría de toma de decisiones”. Ponencia al curso de especialización: Planeación Estratégica y Desarrollo Regional. Las experiencias de Canadá México y Colombia. (inédito). CIISDER-UAT. Tlaxcala, marzo, 1995, p. 13.

La metodología que incluye este cuadro en la siguiente:

- 1) Hay una visión del futuro. Aquí se pregunta en qué consiste la comunidad, adónde se dirige, y cómo se ve en el futuro.
- 2) Los participantes, tanto los que toman decisiones al interior (comités de planeación) o los externos (grupos de interés y organizaciones voluntarias de varios sectores) forman parte del proceso de toma de decisiones tanto como de la implementación, monitoreo y revisión de los distintos niveles del proceso.
- 3) Examen detallado del medio ambiente que se ubica en la zona de aplicación, y que consiste en prever a futuro los cambios políticos, económicos, sociales y tecnológicos que afectarían con sus impactos a la comunidad o a la región.
- 4) Los participantes identifican los aspectos críticos y fundamentales derivados del examen detallado del medio ambiente.
- 5) Hay también el análisis FDOA (fuerzas, debilidades, oportunidades y peligros), el cual examina, por un lado, las oportunidades y peligros que plantea el medio ambiente externo a la comunidad o región, y por otro lado, las fuerzas o debilidades de la comunidad en términos de sus capacidades para superar los retos planteados y superar los peligros.
- 6) Se formulan las estrategias potenciales para sobreponerse a los peligros y optimizar las oportunidades, basadas en la fuerza/debilidades.
- 7) Se elaboran planes de acción, de corto plazo y que representan un propósito real de parte de los organismos implementadores, compuestos en la mayoría de los casos, por los propios participantes. Los planes de acción, que son proyectos que deben realizarse, son muy concretos y están amarrados a tiempos, propósitos financieros y recursos humanos (o por lo menos la posibilidad real de obtenerlos).
- 8) Se prevé el monitoreo y revisión del plan estratégico para reflejar los cambios en prioridades y probablemente cambios en el medio ambiente.

En el contexto de la Planeación Estratégica, "comunidad" se define como cada residente, grupo, comercio o agencia que existe dentro de un límite municipal designado. Un gobierno municipal

local, a pesar de que sea la unidad formal responsable de la administración general del interés público, es considerado sólo como un factor en la estructura de una comunidad.

Por último, de manera resumida los elementos esenciales del modelo son:

- 1) El propósito y la previsión
- 2) El proceso participativo (consulta)
- 3) El análisis de las circunstancias y el examen de cuentas interno.
- 4) El FDOA (análisis de campo)
- 5) Identificación de asuntos fundamentales.
- 6) Ideas nuevas estratégicas.
- 7) Planeación de acción
- 8) Monitoreo y evaluación.

CONCLUSIÓN

Existen varias razones por las que un enfoque basado en la comunidad y que utiliza una metodología estratégica pueda ser ventajosa para una comunidad, por ejemplo razones de eficiencia y eficacia; justicia social y democracia; realidad; ventajas comparativas; compromisos productivos; y aprovechamiento de nuevas ideas.

Si se observa, la Planeación Estratégica como se plantea en Canadá es muy parecida a las propuestas y experiencias en México. Sin embargo, las consideraciones aquí expuestas, sobre todo en relación al fundamento y metodología de este tipo de planeación, son tema de debate para futuros trabajos si se pretende analizar la viabilidad de su posible aplicación en un lugar como el propuesto, considerando que sobre todo y como en todo, se requeriría de una enorme voluntad política.

En lo personal, al observar las carencias que en materia de planeación urbano-regional se han tenido en Tlaxcala y para avanzar en verdaderos procesos democráticos, considero que valdría la pena aventurarse en la experimentación con este modelo, para buscar la comunidad que todos queremos para el nuevo milenio.