

# **AL ENCUENTRO CON LA COMPLEJIDAD: EL ENFOQUE COMUNICATIVO EN LA FORMULACIÓN DE INSTRUMENTOS DE CONDUCCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL**

*Juan José Gutiérrez Chaparro<sup>1</sup>*

## **RESUMEN**

La complejidad que caracteriza a los sistemas territoriales en la actualidad exige un cambio en la concepción de los instrumentos de conducción de su desarrollo; lecciones de la experiencia acumulada desde el ámbito local y hasta el nacional, nos demuestran que las tradicionales formas de Planeación han sido superadas y se destaca, especialmente, la ausencia de la participación y el consenso social en el proceso de toma de decisiones y el diseño de políticas públicas alternativas.

Cada vez con más frecuencia encontramos en la literatura y el discurso que estas formas tradicionales de conducción del desarrollo deben adecuarse a las exigencias de la sociedad y el territorio sin embargo, al menos desde el campo de la Planeación es notoria la persistencia del modelo tradicional y poco hemos avanzado en esta tarea de renovación de los instrumentos de conducción del desarrollo. Al respecto, destaca el hecho de que las actuaciones públicas en nuestro país han estado sumergidas en una crisis asociada con la obsolescencia instrumental de la acción territorial cuyas respuestas, han logrado resolver parcialmente la complejidad presente.

Poco se ha explorado en el ámbito de la generación de conocimiento y creemos que los limitados resultados de la acción territorial tienen que ver con el hecho de que en México el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar, y/o atender la compleja

---

<sup>1</sup> Doctor en Urbanismo adscrito a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México en Toluca. (722) 2194613 urbania\_jj@hotmail.com.

problemática que caracteriza los diferentes ámbitos territoriales nacionales. La investigación en Planeación desde una perspectiva disciplinaria es escasa; los esfuerzos se dirigen al fenómeno urbano-metropolitano desde una perspectiva problemática o de evaluación de la acción institucional en lugar de considerar aspectos metodológicos, instrumentales y sobre todo de reforma teórico-conceptual.

Y es precisamente reconociendo las limitaciones presentes en la acción territorial, que el Objetivo de este trabajo consiste en el estudio de los desarrollos recientes de la Teoría de Planeación y exponer sus aportaciones en materia de renovación de los actuales esquemas de intervención, esperando que nuestras contribuciones, fortalezcan la discusión en materia de Planeación en nuestro país.

Desde el campo de la Teoría de Planeación, el análisis se dirige especialmente a explorar las contribuciones del enfoque comunicativo cuyas aportaciones a nuestro campo de conocimiento son reconocidas en numerosos trabajos sobre la evolución y análisis de nuestra disciplina. Al respecto, destaca que este enfoque pone especial atención en el hecho de que la complejidad de los procesos de cambio recientes revelan la necesidad de un estilo de Planeación más plural y heterogéneo consciente de las relaciones de poder y a la vez, más sensible a las necesidades y demandas sociales asimismo, el modelo 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, ahora la discusión resalta las ventajas de la comunicación y la negociación como sus componentes centrales.

Palabras clave: Complejidad; Teoría de Planeación; Sistemas

## **1. LA EMERGENCIA DE LOS SISTEMAS: EL TERRITORIO COMO UN SISTEMA COMPLEJO**

La Planeación del Territorio 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. De las diversas transformaciones, interesa destacar el cambio observado al menos a partir de la segunda mitad del siglo pasado cuando el enfoque de sistemas emerge como una respuesta a las críticas de la perspectiva tradicional caracterizada por su orientación físico-espacial.

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 al territorio como un unidad funcional, como un Sistema.

En la misma línea George Chadwick publica en 1971 *A Systems View of Planning*, influyente trabajo en el que desde la perspectiva de los sistemas se pretende conocer cómo funciona el territorio a partir de considerar las interrelaciones funcionales entre sus partes en el entendido que el enfoque de sistemas, es considerado como un ejercicio basado en análisis y control de sistemas vistos 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.

La propuesta tanto de McLoughlin como de Chadwick, se fundamentan en distintas escuelas de pensamiento destacando sin duda la Teoría General de Sistemas de Bertalanffy; en ambos

casos se reconoce que las partes del sistema son las actividades humanas presentes en el territorio que están interconectadas y de las que se desprenden subsistemas diversos que forman el todo es decir, el sistema territorial es entendido como totalidades espaciales sucesivas.

Desde su particular enfoque, cada una de estas propuestas sugiere un cambio en la concepción y análisis del territorio y sin duda pretenden afrontar las debilidades observadas en esos años en materia de intervención, y aunque no es objeto de este trabajo profundizar en sus aportaciones su principal contribución se destaca en el trabajo de Taylor (2001) cuando advierte que ante la falta de una concepción integral de los fenómenos territoriales desde la perspectiva tradicional, el enfoque de sistemas ofrece alternativas en al menos tres ámbitos:

1. en la pretensión de conocer integralmente el funcionamiento del territorio, el enfoque de sistemas implica su comprensión funcional;
2. relacionado con la aspiración de identificar y analizar las complejas interrelaciones entre los componentes del territorio frente a la incompreensión de estos hechos desde la perspectiva del modelo tradicional y;
3. ante a la rigidez característica de los tradicionales instrumentos de conducción, la intención de formular instrumentos flexibles y dinámicos fundamentados en las tendencias de cambio territorial.

Según lo anterior, la emergencia del pensamiento sistémico visto desde la lente territorial significó hace ya varias décadas un cambio significativo en la forma en que se concebían los fenómenos territoriales y en esa medida, en la forma y medios de intervención no obstante, como lo veremos más adelante, la perspectiva de los sistemas mostró también sus debilidades

ante fenómenos territoriales caracterizados por su enorme complejidad influida sin lugar a dudas por coyunturas como la globalización económica.

Entonces, sí el territorio es considerado como un sistema, debemos reconocer que todos los sistemas territoriales tienden a convertirse en sistemas complejos y en esa medida, reconocer también la necesidad de un cambio paradigmático porque desde la perspectiva positivista, encontramos serias limitaciones para aprehender la realidad socio-territorial en su complejidad; el método analítico nos permite conocer la estructura de los problemas pero no entender su funcionamiento desde una perspectiva sistémica.

Dadas las limitantes del paradigma "...en el cual estamos sobreentrenados mentalmente..." (Boisier, 2004:19) se comienza a construir el paradigma de la complejidad como una forma de encarar la naturaleza de los fenómenos contemporáneos de manera que ahora, debemos superar las tradicionales prácticas de conducción del desarrollo territorial lo que en palabras de Boisier, "... es un asunto propio de medios complejos y, dada su anotada dimensión territorial, sólo observable en territorios complejos..." (2004:29).

Reconocer la complejidad de los sistemas territoriales implica necesariamente cambiar sustancialmente nuestra forma de pensar y actuar sobre la base de soluciones simplistas basadas en la disyunción analítica cartesiana para corregir problemas complejos, y trascender hacia un pensamiento articulador del todo con las partes, del orden y el desorden, del objeto y el entorno, de lo continuo y discontinuo, de lo abstracto y lo concreto. Sin ser limitativas, este conjunto de dualidades propias de los sistemas territoriales complejos nos enfrentan al reto de que el territorio debe ser organizado y dotado de formas de regulación que permitan prever el comportamiento del sistema en conjunto sin importar su grado de complejidad.

En efecto, la emergencia de un nuevo territorio en el contexto global del siglo XXI ha provocado un cambio en la escala de comprensión e intervención sobre los sistemas territoriales multiplicando 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 territorial.

Afortunadamente, ésta y otras inquietudes que cuestionan la forma en que hemos venido actuando en el territorio han sido reconocidas por el Programa Hábitat de Naciones Unidas que en su Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009, señala que la Planeación del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo territorial pero ahora, más que nunca, acompañado de criterios asociados con la sustentabilidad y la justicia social.

En particular, en el Reporte se señala que la Planeación debe entender plenamente los factores que configuran el territorio del siglo XXI destacando lo siguiente:

- Los desafíos ambientales del cambio climático;
- Los desafíos demográficos de una urbanización acelerada;
- Los desafíos económicos de un crecimiento futuro incierto;
- Los crecientes desafíos socio-espaciales en especial, la desigualdad territorial, el crecimiento urbano descontrolado y la periurbanización no planificada y;
- Los desafíos y oportunidades de una democratización cada vez mayor en el proceso de toma de decisiones.

No obstante es importante destacar que en el Reporte se reconoce que la Planeación poco ha cambiado y que en muchos de los países en desarrollo como el nuestro la perspectiva

tradicional persiste por ello, hoy más que nunca, es necesario iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente. En efecto, el colapso de Planeación tradicional en países como México es más evidente no sólo por la complejidad de los sistemas territoriales que lo han 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 desarrollados en el exterior dejando al descubierto no sólo su obsolescencia conceptual además, su limitada relación con la cambiante realidad.

Desde esta perspectiva, en el Reporte se enfatiza sobre la necesidad de iniciar un proceso de reflexión y reforma de los fundamentos de la Planeación con el objeto de adaptarlos a las exigencias que se advierten a nivel internacional tanto desde la perspectiva disciplinaria como desde el ámbito de la acción pública y con esa base, siguiendo los propósitos de este trabajo, identificar cuáles son las rutas emergentes por las que habremos de transitar.

En este contexto, y reconociendo que la Planeación del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción, en respuesta a las exigencias planteadas por el Programa Hábitat de Naciones Unidas la Red Mundial de Planificadores<sup>2</sup> propone los siguientes diez principios para alcanzar nuevas formas de conducción de los fenómenos territoriales:

1. Promover el desarrollo sustentable, considerando que las acciones de desarrollo emprendidas en el presente habrán de impactar a las generaciones futuras;
2. Alcanzar un estilo de Planeación integral; no sólo económico, físico, social o ambiental;
3. Integrar variables presupuestales tanto de fondos públicos como privados para hacer factibles las acciones previstas;

---

<sup>2</sup> GPN, Global Planners Network

4. Planificar en colaboración con los agentes que intervienen en el territorio, buscando siempre el beneficio colectivo;
5. Planificar bajo principios de subsidiaridad, determinando con claridad responsabilidades de los distintos niveles de gobierno y actores involucrados en el logro de las acciones previstas;
6. Promover la responsabilidad del mercado, reconociendo que la dinámica de sectores como el del suelo, la vivienda y la infraestructura impactan en el sano crecimiento y desarrollo del territorio;
7. Asegurar el acceso al suelo a los diferentes sectores sociales en zonas seguras sin impactar de manera negativa el ambiente;
8. Desarrollar herramientas de Planeación adecuadas para el control del crecimiento y desarrollo territorial;
9. Desarrollar un estilo de Planeación inclusivo que reconozca la diversidad y promueva la equidad en el territorio y;
10. Desarrollar un estilo de Planeación flexible que se adapte tanto a las directrices institucionales como a las demandas y necesidades de los nuevos espacios urbanos y regionales

Esta nueva forma de entender a la Planeación desde el nivel internacional sin duda se verá reflejada en la formulación de novedosos instrumentos de conducción del desarrollo territorial sin embargo, y según los propósitos de este trabajo, no basta con enumerarlos. Es necesario ir más allá y explorar cuáles son sus fundamentos teóricos a fin de justificar desde esta perspectiva el tránsito hacia modelos alternativos de conducción e intervención en el desarrollo territorial.



## **2. LA TEORÍA DE PLANEACIÓN: APORTES DISCIPLINARIOS PARA LA ACCIÓN EN SISTEMAS COMPLEJOS**

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 Planeación 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.

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 Planeación 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 Planeación: Reforma Social, Movilización Social, Aprendizaje Social y, Políticas Públicas y Administración<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> En el mismo sentido, Healey (1997) identifica tres tradiciones de Planeación: la Económica, la de Análisis de Políticas y el Análisis Espacial

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 Planeación evidentemente se ven superadas en consecuencia, y por los fines que se persiguen en ese trabajo, el análisis no puede limitarse a la enumeración de conceptos y clasificaciones reiterativas<sup>4</sup> por el contrario, se resalta la necesidad de distinguir el componente teórico de la Planeación a fin de identificar tanto su evolución como sus tendencias recientes en el contexto actual que, caracterizado por su complejidad, sin duda ha modificado las nociones de racionalidad, eficacia, eficiencia y trascendencia que son propias de la Planeación.

En este contexto, el abordaje de la Teoría de Planeación 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.

En reconocimiento a la complejidad, el campo de la Teoría de Planeación ha incorporado en sus más recientes discusiones el tema de los sistemas complejos como una forma de alcanzar mayores niveles de eficiencia en las acciones. En particular, y de acuerdo con Innes y Booher (2010), se han delineado cinco rasgos que son propios de los sistemas complejos con el propósito de incorporar el pensamiento complejo en la Planeación:

1. El sistema se compone por un gran número de agentes que interactúan a través de múltiples redes;

---

<sup>4</sup> Que coinciden en señalar que la Planeación 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. Estos agentes interactúan de forma dinámica intercambiando información mediante reglas empíricas y métodos no rigurosos cuyos efectos, se propagan a través de todo el sistema;
3. Estas interacciones son no-lineales que se retroalimentan directa o indirectamente de diversas fuentes;
4. El sistema es abierto y su comportamiento está determinado por las interacciones no por sus componentes y;
5. El sistema tiene la capacidad de adaptación y mantener su propio desarrollo; los agentes se adaptan unos a otros y el sistema puede reorganizar su estructura interna sin la intervención de agentes externos.

En el mismo sentido, en el trabajo de Hillier (2012) se destacan una serie de rasgos de la complejidad que es necesario distinguir en el contexto de la Teoría de Planeación:

- Los sistemas complejos son sistemas abiertos;
- Estos sistemas funcionan bajo condiciones de no-equilibrio;
- Los sistemas complejos se integran por varios componentes;
- Sus interacciones y funciones son no-lineales;
- El estado del sistema es determinado por la intensidad de los flujos entre agentes y componentes y;
- La estructura funcional, espacial y temporal de los sistemas complejos se mantiene gracias a la dinámica interna de sus componentes.

Sin ser limitativas este conjunto de orientaciones no hacen sino evidenciar que la Planeación, en el contexto del pensamiento complejo, se adapta y se recompone como cuerpo de conocimiento que nunca pierde su finalidad principal: medio de conducción, anticipación y acción. No obstante, aún en el campo de la Teoría de Planeación se reconoce que el pensamiento complejo se ha incorporado recientemente en el debate teórico de la Planeación

bajo el consenso de que la complejidad es vista como una confrontación con la realidad lo que supone situaciones complejas, procesos complejos e intereses complejos provocando serias dificultades para la anticipación y la acción.

De cualquier forma, en la literatura reciente encontramos múltiples aportaciones y puntos de vista que coinciden en señalar que el objeto de estudio de la Teoría de Planeación está en un proceso de cambio permanente lo que en el ámbito de los sistemas complejos, es considerado como un proceso de constante adaptación, que se auto-organiza, se recompone y es flexible al cambio por lo que el siguiente paso en la senda de su evolución, puede esperarse: se ha dado el primer paso en la discusión.

## **2.1. CLASES DE SISTEMAS EN LA TEORÍA DE PLANEACIÓN: LOS SISTEMAS ABIERTOS Y EL ENFOQUE COMUNICATIVO**

Pensar desde la complejidad en el ámbito de la Teoría de Planeación ha tenido múltiples manifestaciones. Autores como de Roo, Hillier y Van Wezemael (2012) reconocen que la teoría de los sistemas está muy bien articulada con el debate teórico de nuestra disciplina y en su trabajo destacan que las primeras aportaciones de la Teoría de Planeación estuvieron basadas en la idea de sistemas cerrados, en sistemas Clase I en los cuales se representaba una realidad controlada con información completa acerca de sus factores, actores e interrelaciones. Pero reconociendo la complejidad, más tarde la propia realidad se encargaría de evidenciar las limitaciones de los sistemas cerrados por lo que los sistemas Clase II, conocidos como semi-cerrados, emergen como una opción que reconoce la dinámica de la realidad y en esa medida, que el sistema se corrige a si mismo como resultado del uso de técnicas que evalúan lo que está pasando y lo qué es probable que ocurra. Pero la idea de adoptar los sistemas Clase II no estuvo libre de crítica; la complejidad creciente daría paso a los sistemas Clase III que surgen como sistemas abiertos en los cuales, los actores interactúan libremente, en diferentes

circunstancias, con objetivos diversos y en medio de los más variados contextos que sin duda, están caracterizados por su complejidad.

Pareciera una clasificación simplista que sólo trata de adaptar la discusión en Planeación al campo de los sistemas complejos sin embargo, en esta tipificación por Clase de sistema subyace un esfuerzo mayor que coloca la propia evolución de la Teoría de Planeación en el contexto del pensamiento complejo; se trata de un esfuerzo que reconoce que la complejidad inherente al entorno y la realidad a planificar se constituye como uno de los factores que condicionan a la Planeación desde diferentes perspectivas por lo que se hace necesaria la permanente definición de conceptos, contenidos y medios para la acción.

Desde esta perspectiva, de Roo (2012) propone una interesante asociación entre la Teoría de Planeación y la complejidad en la que se identifican las principales coyunturas en la evolución de la Teoría de Planeación en coincidencia con las distintas Clases de sistemas comentados en párrafos precedentes:

La primera crisis de la Teoría de Planeación se presenta durante los años sesenta del siglo pasado con la crítica a la racionalidad técnica, fuertemente influenciada por el paradigma positivista y claramente manifestada en el Plan-Libro. Este enfoque es considerado como la perspectiva ortodoxa de la Planeación en tanto que la idea que subyace en él es hacer del proceso lo más racional y sistemático posible a partir del seguimiento de pasos o etapas en las que se reconoce un universo de posibilidades de acción, en el entendido de que la realidad es estática y funciona como un sistema cerrado. El sistema Clase I expresa claramente la racionalidad técnica como rasgo principal de la perspectiva clásica de la Teoría de Planeación. Frente a las limitaciones de la racionalidad técnica, habíamos anticipado al comienzo de este trabajo que el enfoque de sistemas emerge como una respuesta a las críticas de la perspectiva

tradicional y, en la pretensión de conocer cómo funciona el territorio a partir de considerar las interrelaciones funcionales entre sus partes, aún bajo la influencia de la racionalidad técnica la realidad presente en los sistemas territoriales se basa en la noción de sistemas semi-cerrados, como sistemas Clase II.

Siguiendo el trabajo de de Roo, esta tendencia proclive al análisis territorial desde la perspectiva de los sistemas semi-cerrados comienza a debilitarse durante los años ochenta del siglo pasado, la segunda crisis de la Teoría de Planeación empieza a manifestarse cuando la racionalidad técnica que había prevalecido por décadas, paulatinamente es reemplazada por la racionalidad comunicativa. En efecto, la Teoría de Planeación contemporánea está intentando adaptarse a la idea de que la realidad puede controlarse aún en entornos complejos; este cambio en la concepción del manejo de la realidad está fuertemente relacionado con la experiencia de los sistemas abiertos, con sistemas Clase III donde la racionalidad que soporta las iniciativas es llamada “comunicativa”, rasgo emergente de la racionalidad que ha provocado un gran interés a comienzos del siglo XXI.

En particular, es importante mencionar que la crítica a la racionalidad no busca anularla como principio de la Planeación por el contrario, se trata de relacionar este principio con situaciones reales y soluciones prácticas en las que, sin perder su carga racional y su carácter técnico-científico, se asuma el conflicto, la inestabilidad, la tensión, la incertidumbre y el desequilibrio como condiciones propias de los sistemas en los que la Planeación interviene (Freestone, 2000).

### **3. EL ENFOQUE COMUNICATIVO**

Independientemente de las particularidades de cada perspectiva asociada con los sistemas, 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 Planeación no obstante, siguiendo con el análisis de Allmendinger (2002), se identifica al enfoque Posmoderno como punto de inflexión de la Teoría de Planeación en tanto define, producto de la complejidad del mundo actual, un nuevo rumbo en los ámbitos rectores de la Planeación: el orden social, el político y el económico en asociación con su manifestación territorial de acuerdo con los fines que se persiguen en este trabajo.

Como en tantas otras áreas del conocimiento, la emergencia del pensamiento Posmoderno ejerce una notable influencia en la Planeación 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 Planeación Posmoderna, es posible identificar los rasgos más sobresalientes de la Planeación 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 no es objeto de este trabajo 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 Planeación más heterogéneo proclive al diseño e impulso de políticas incluyentes bajo un nuevo concepto de ciudadanía.

En algún sentido, el rol central de la racionalidad técnica inherente al modernismo pierde fuerza para dar paso a un estilo de Planeación 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 Planeación 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
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, ya se había anticipado que la racionalidad continúa siendo un concepto central de la Planeación 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.



En estos términos, nuestro campo del conocimiento se recompone y se adecua a las exigencias contemporáneas marcadas por la complejidad, y es en el marco de los desarrollos recientes de la Teoría de Planeación, 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 Planeación Posmoderna.

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 Planeación 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 Teoría de Planeación 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 Planeación 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 (Sager, 2013).

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 Planeación Comunicativa, Planeación Argumentativa, Planeación Colaborativa o Discurso Inclusivo estén siendo utilizados cada vez con mayor frecuencia en la literatura sobre Teoría de Planeación<sup>5</sup> aunque es en el

---

<sup>5</sup> En este trabajo se opta por el término de Planeación Comunicativa por ser el que más se utiliza en la literatura.

trabajo de Healey (2002) donde se sintetizan los componentes de lo que ella denomina racionalidad comunicativa en Planeación<sup>6</sup>.

En este sentido, en su análisis Healey parte de considerar a la Planeación 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 Healey 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 territorial común.

Desde esta perspectiva, la Planeación Comunicativa emerge como el modelo de la Teoría de Planeación que ha dominado el discurso en nuestro campo de conocimiento durante los últimos

---

<sup>6</sup> Concepto que Healey adapta al caso de la Planeación a partir de las ideas de Habermas

años de hecho, es una tendencia reconocida en compilaciones recientes sobre las nuevas direcciones de la Teoría de Planeación 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 Teoría de Planeación a finales del siglo XX ha estado dominado por el paradigma emergente de la Planeación Comunicativa 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 Planeación Comunicativa 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.

En este contexto, de manera particular Fainstein (2000) señala que el modelo de Planeación Comunicativa 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 la complejidad.

Desde la perspectiva del pragmatismo, se le asigna a la Planeación 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 Planeación Comunicativa 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 Planeación. 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 Teoría de Planeación 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 Planeación Comunicativa 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 Planeación Comunicativa 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 Planeación Comunicativa 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.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

**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.

**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.

**de Roo, Gert Hillier, Jean & Van Wezemael, Joris** (2012) *Complexity and Spatial Planning. Introducing Systems, Assemblages and Simulations*. En de Roo, Gert Hillier, Jean & Van Wezemael, Joris (eds.) "Complexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations". Ashgate, New Directions in Planning Theory series. England & USA.

**de Roo, Gert** (2012) *Spatial Planning, Complexity and a World 'Out of Equilibrium': Outline of a Non-linear approach to Planning*. En de Roo, Gert Hillier, Jean & Van Wezemael, Joris (eds.) "Complexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations". Ashgate, New Directions in Planning Theory series. England & USA.

**Freestone, Robert** (2000) *Learning from Planning's Histories*. En Freestone, Robert (Ed.) "Urban Planning in a Changing World". E & FN Spon. UK.

**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.

**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.

**Hillier, Jean** (2012) *Baroque Complexity: 'If Things were Simple, Word Would Have Gotten Round'*. En de Roo, Gert Hillier, Jean & Van Wezemael, Joris (eds.) "Complexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations". Ashgate, New Directions in Planning Theory series. England & USA.

**Innes, Judith & Booher, David** (2010) *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge. London & New York.

**Sager, Tore** (2013) *Reviving critical planning theory. Dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning*. Routledge. London & New York.

**Sandercock, Leonie** (1998) *Towards Cosmopolis. Planning for multicultural cities*. Wiley. London-New York.

**Sandercock, Leonie** (2003) *Cosmopolis II. Mongrel Cities in the 21st century*. Continuum. London-New York.

**Taylor, Nigel** (2001) *Urban Planning Theory since 1945*. SAGE Publications. Second reprint. London,UK.

**UN-Hábitat** (2009) *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*. United Nations Human Settlements Program. London, UK.

#### REVISTAS

**Alexander, Ernest** (1997) *A mile or a millimeter?. Measuring the planning theory and practice gap*. Environmental and Planning B: Planning and Design. Vol. 24 Num. 1.

**Allmendinger Peter y Tewdwr-Jones Mark** (1998) *Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning*. Environmental and Planning A. Vol. 30 Num. 9.

**Boisier, Sergio** (2004) *Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico*. Revista de Estudios Sociales, vol. XII, núm. 23, enero-junio 2004.



**Fainstein, Susan** (2000). *New Directions in Planning Theory*. Urban Affairs Review. Vol. 35  
Num. 4.

**Fischler, Raphaël** (2000). *Communicative Planning Theory. A Foucauldian Assessment*.  
Journal of Planning Education and Research. Vol. 19 Num. 4.

**Healey, Patsy** (1998) *Building institutional capacity through collaborative approaches to urban  
planning*. Environmental and Planning A. Vol. 30 Num. 9.

**Tewdwr-Jones, Mark y Thomas, Hebert** (1998) *Collaborative action in local plan-making:  
planners' perceptions of 'planning through debate'*. Environmental and Planning B: Planning and  
Design. Vol. 25.

**Yiftachel, Oren & Huxley Margo** (2000) *Debating Dominance and Relevance: notes on the  
'Communicative Turn' in Planning Theory*. International Journal of Urban and Regional  
Research. Vol. 24 Num. 4.

**Yiftachel, Oren & Huxley Margo** (2000a) *New Paradigm or Old Myopia?. Unsettling the  
Communicative Turn in Planning Theory*. Journal of Planning Education and Research. Vol. 19  
Num. 4.