

DESCRIPCIÓN DEL PARADIGMA DE LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO: CRISIS Y TENDENCIAS

*Juan José Gutiérrez Chaparro*¹
*José Juan Méndez Ramírez*²

El contexto del análisis

Como cualquier otro campo del conocimiento, la Planeación Urbana (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 no obstante, en México se puede afirmar que en este campo 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 dado que 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 básicamente a engrosar el carácter normativo de la PLU mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones.

Desde esta perspectiva, y con el propósito de describir el paradigma de la PLU en nuestro país la base argumentativa de este trabajo se fundamenta en tres líneas de análisis. La primera, referida a la evolución reciente de la PLU desde su perspectiva conceptual destacando los más importantes cambios en el pensamiento planificador en el contexto de los desarrollos recientes de la Teoría de Planeación (TPL). La segunda, que considera un esbozo histórico de la PLU en México para identificar los rasgos que la caracterizaron al

¹ Doctor en Urbanismo – UNAM, Investigador Nacional nivel I. Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. e-mail urbania_jj@hotmail.com

² Maestro en Ciencias Sociales – Colegio Mexiquense. Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. e-mail cidfino@yahoo.com

menos hasta los años cuarenta del siglo pasado y, con esa base, evaluar sus limitaciones recientes.

Por último y bajo el argumento de que en México no se registran acciones tendientes a fortalecer teórica y metodológicamente a la PLU, a manera de conclusión en el tercer apartado se perfilan líneas propositivas que se espera contribuyan a la generación de nuevo conocimiento en el contexto de la investigación urbana que se desarrolla en la Universidad pública mexicana.

1. Planeación Urbana: una síntesis de su evolución reciente

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, porque los principios que le dieron forma la habían perfilado como un instrumento de intervención estático con una clara orientación hacia lo físico – espacial 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 complementándola con criterios funcionales y de racionalidad.

En efecto, en trabajos como el de Healey y otros (1983) o el de Taylor (2001) se destaca la ruptura del modelo tradicional en el marco de la crítica a su orientación físico – espacial siendo a partir de los años sesenta del siglo pasado cuando se observa un cambio radical en el pensamiento planificador y entre otras alternativas, el enfoque racional – sistémico ³ emerge como una opción de consenso mediante la cual se perfila el modelo de PLU que se mantuvo vigente al menos hasta finales de los años setenta no obstante, años más tarde 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 y aunque había

³ Siguiendo el trabajo de Taylor, este modelo estuvo integrado por dos componentes principales: desde la perspectiva de los sistemas, el análisis de la ciudad se basaba en la fragmentación de los componentes de la ciudad en una suerte de *objetos* que se manifestaban funcionalmente en la ciudad mientras que desde la perspectiva racional, la Planeación Urbana era 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.

adquirido un carácter normativo – instrumental, en la práctica no considero mecanismos para su implementación efectiva entre otras razones, porque su marcado formalismo condicionó la comprensión efectiva de la realidad urbana haciéndose evidente el desconocimiento que la PLU tenía - y tiene - de la ciudad y sus problemas.

Desde la perspectiva del modelo racional – sistémico a la PLU se le consideró como el medio para promover el cambio mediante la utilización de procedimientos racionales de pensamiento y acción no obstante, 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 además, 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 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.

De acuerdo con lo anterior, sin duda existe un paralelismo entre el carácter racional adoptado por la PLU y el modelo clásico de la TPL conocido como “Planeación Racional – Comprehensiva” promovido entre otros por Andreas Faludi (1976) y en este sentido, la crítica a la racionalidad de la PLU se ubica justamente en el contexto de la crítica a la perspectiva tradicional de la TPL donde 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 Planeación (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 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 acento en la diversidad y la diferencia, hace énfasis 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. Sin ser exhaustivos, esta tendencia encuentra respuesta en una escuela de la TPL que ha dominado el discurso en nuestro campo de conocimiento durante los últimos años la cual, influenciada por el pensamiento Posmoderno, se perfila como el paradigma emergente de la PL contemporánea: la Planeación Comunicativa ⁴.

Sin ser exhaustivos, conviene destacar que este enfoque 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 modelo de manera que, 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 de acuerdo con los planteamientos de Kuhn (2002) 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, 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

⁴ Esta tendencia es reconocida por diversos autores entre los que destacan Allmendinger y Tewdwr-Jones (2002), Yiftachel y Huxley (2000 y 2000a), Fischler (2000), Fainstein (2000) y Alexander (1997 y 2000) entre otros.

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, para el caso de la PLU se pueden identificar dos momentos de *crisis* del Paradigma que a su vez han dando 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, el *master plan*
4. En la medida en que la ciudad se tornaba más compleja en su análisis, la PLU adquirió un carácter científico porque se hizo 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, 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 la Planeación Comunicativa se perfila como el paradigma emergente de la PL contemporánea.

2. La Planeación Urbana en México: rasgos del modelo vigente

No obstante la generalidad de los planteamientos expuestos en el apartado anterior es posible identificar que como cualquier otro campo del conocimiento, la PLU ha evolucionado en paralelo con 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 destacando los desarrollos recientes de la TPL.

En este sentido, se identifican dos momentos de *crisis* del Paradigma que a su vez dieron lugar al desarrollo de estructuras teóricas alternativas por un lado, cuando en los años sesenta el enfoque físico – espacial producto de la influencia del Urbanismo es reemplazado por el racional – sistémico influido por las ideas de autores como McLoughlin, Chadwick y Faludi y por el otro, cuando desde el pensamiento Posmoderno el enfoque Comunicativo paulatinamente sustituye a la perspectiva racional.

Sin ser exhaustivos, la evolución descrita coloca a nuestro campo del conocimiento en un contexto de cambio de Paradigma como el ocurrido en los años sesenta y ahora, como en el

pasado, *busca* dentro de su propio ámbito direcciones alternativas de reforma no obstante, en el caso de México es posible afirmar que la PLU ha sido ajena a la innovación y en este sentido el supuesto principal indica que el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en las ciudades mexicanas en el nuevo milenio. Los rasgos del modelo vigente de la PLU mexicana se asocian con las características del enfoque racional – sistémico, que se mantuvo vigente al menos hasta los años ochenta además de mostrar similitudes con el enfoque físico – espacial característico de los años sesenta.

En este contexto, el análisis que se presenta a continuación se desprende de un trabajo más amplio que tiene por objeto describir desde una perspectiva histórica la evolución del pensamiento urbano en México; en el trabajo se destaca el esfuerzo de un reducido grupo de precursores en el proceso de construcción del marco conceptual – instrumental de la PLU mexicana identificándose al menos hasta comienzos de la década de 1940, la influencia de los preceptos de la PLU vigente en el mundo en esos años no obstante, durante las décadas posteriores no se registran avances en este sentido por el contrario, los logros alcanzados se verían debilitados frente al pensamiento económico prevaleciente en el marco del naciente proceso de industrialización nacional de esos años.

2.1. La construcción del Marco Conceptual – Instrumental de la Planeación Urbana en México: una síntesis de dos décadas de esfuerzos

A comienzos de los años cuarenta 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 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 a tal grado que 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. 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, conviene mencionar que si bien 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 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. Estos preceptos, inspirados evidentemente en las concepciones urbanas y de diseño del espacio español, 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.

Como resultado de esta doble influencia, 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 que se agudizaron por 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 precursor⁵.

Apoyado en la experiencia adquirida durante su formación en Estados Unidos donde evidentemente tuvo contacto con otras realidades que también influenciaron su pensamiento,

5 Las experiencias que se comentan respecto a la labor de Carlos Contreras, tienen 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.

Carlos Contreras se propuso alcanzar una nueva forma de organización urbana en México apoyado 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*, se impulsaron diversas iniciativas con el único fin de construir el marco conceptual – instrumental de la PLU y en paralelo, favorecer 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 por estos profesionales particularmente entre la segunda y tercera décadas del siglo XX, es posible identificar que 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 a partir de los años veinte 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 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 que en alguna medida, perdura hasta el día de hoy.

En este contexto, y con una clara orientación hacia lo físico – espacial sin dejar de lado las determinantes sociales, 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 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.

Inspirado en la experiencia norteamericana, 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 ⁶. Tanto la situación presente como las disposiciones futuras estuvieron representadas en un conjunto de planos en los que por medio de colores y simbologías diversas, se destacaban las zonas de la ciudad por tipo de actividad identificándose en ellas elementos como el tipo de construcción, su uso, densidad, alturas y el sistema circulatorio entre otros.

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 por lo que paulatinamente la PLU mexicana se redujo al

⁶ También desde la perspectiva instrumental, Contreras definió 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 realizaban.

tratamiento específico de los diferentes elementos estructuradores de la ciudad sin considerar que ésta es un fenómeno complejo y multidimensional.

En este contexto, y sin ser exhaustivos, es posible afirmar que para comienzos de la década de 1940 los esfuerzos desplegados en favor de la PLU se habían materializado en importantes iniciativas jurídico – instrumentales al amparo de un sólido cuerpo conceptual cuya definición, en buena medida fue producto de la perseverante labor de Carlos Contreras. Destaca en este sentido, sin duda, el Plano Regulador del Distrito Federal y los ordenamientos jurídicos que lo respaldaron no obstante 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.

El esfuerzo creador que ha sido comentado desde diferentes perspectivas entraría a una fase estacionaria que no se podría superar. El excesivo carácter regulatorio e institucional que la PLU adquiriría durante las décadas siguientes la debilitaron como instrumento de conducción perdiendo fuerza como campo de conocimiento y legitimidad como herramienta del gobierno para conducir el desarrollo sano y ordenado de las ciudades y como se verá a continuación, no se avanzó en la misma dirección ni con la misma fuerza y compromiso con la que se condujeron los esfuerzos durante la primera mitad del siglo XX.

2.2. Perfil contemporáneo de la Planeación Urbana en México

El proceso de industrialización basado en el modelo de sustitución de importaciones que se mantuvo vigente al menos hasta los años ochenta del siglo pasado fue el principal detonante del México urbano, y sin existir una preocupación específica por regular o impulsar un proyecto urbano nacional, la acción del Estado estuvo dirigida a promover la inversión para la creación de la infraestructura soporte de la industrialización no obstante, la urbanización resultante concentraba recursos y población en unas pocas zonas del territorio nacional destacando el caso de la ciudad de México.

Se imponía un modelo expansionista del crecimiento urbano registrándose en paralelo las mayores tasas de crecimiento de la población. La explosión demográfica fue un rasgo

característico de la urbanización nacional situando a las 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.

México se convertía en un país urbano con serios problemas para gobernar, administrar, planificar y gestionar la elevada concentración de población y actividades en unos pocos y dispersos puntos del territorio nacional y en este sentido, como resultado de la toma de conciencia por la magnitud de la problemática que el proceso de urbanización había adquirido en el país, no hay duda de que el año de 1976 marca el inicio de la institucionalización de la PLU en México con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) ⁷ la que además de afianzar su carácter centralizado y normativo, favoreció el establecimiento de las bases para crear leyes, planes y reglamentos urbanos en prácticamente todas las entidades del país aunque en algunas de las principales ciudades, ya existían ordenamientos de esa naturaleza aunque no con el mismo impacto que la Ley tendría en adelante y hasta la fecha.

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, previamente se modifican 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.

Más tarde, y ya en la administración de José López Portillo, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) como ministerio especializado el que además de manifestar los propósitos de ejercer una práctica profesional con un fuerte contenido social, se ocupaba de la PL de los centros de población, de la ecología urbana, del equipamiento, el suelo y la vivienda siendo en el marco de las atribuciones de esta

⁷ En ese mismo año, y en ocasión de la Conferencia de Naciones Unidas celebrada en Vancouver, México asume internacionalmente el compromiso de incluir en la agenda gubernamental la temática relacionada con los asentamientos humanos.

Secretaría, que se elabora el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978 institucionalizando la acción del Estado en materia de organización del territorio ⁸.

No obstante, el impulso de la PLU en el país se vio interrumpido hacia mediados de los años ochenta cuando en particular el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la Ley de Planeación confirman el deslizamiento de la política nacional hacia la cuestión económica que ya comenzaba a desplazar a la cuestión urbana durante la década anterior y en lugar de que los asuntos urbanos recuperaran influencia, durante los años noventa la cuestión social junto con la económica dominan la política del Estado con el impulso de Programas como el de “Ciudades Medias” y el de “100 Ciudades” en los cuales la PLU asume 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 en su concepción.

La influencia sostenida de modelos de desarrollo económico y social junto con el intenso proceso de elaboración de Planes en todo el país provocó un retroceso sostenido también en el proceso de concepción, desarrollo y consolidación de la PLU. Esta situación se hace evidente cuando consideramos que 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 de acuerdo con lo señalado en la LGAH.

Finalmente, y sin desconocer el compromiso mostrado durante las últimas décadas para con la PLU en nuestro país, el argumento del deslizamiento de las líneas de política se refuerza cuando consideramos que desde años recientes la administración Federal promueve, bajo una política dirigida a la superación de la pobreza, el “Programa Hábitat” a través de la Secretaría de Desarrollo Social con el propósito de articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo territorial y urbano y avanzar hacia la superación de los rezagos y contrastes sociales en las ciudades haciéndose notorio, como en el caso de otros Programas similares promovidos años atrás, el vacío de la variable espacial y el carácter integral que es propio de la PLU según ha sido comentado desde diferentes perspectivas por ello, se puede afirmar que la PLU en México ha estado supeditada a externalidades que la fueron perfilando como un estilo de PL centrado en criterios técnicos y normativos orientada

⁸ Ward (2004) 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 estando supeditados a los vaivenes económicos de este largo periodo.

a cuestiones sociales y económicas y escasamente vinculada con el proceso de toma de decisiones.

3. Dirección y Propuesta

Diversas son las razones que explican las limitaciones de la PLU mexicana en este nuevo siglo sin embargo, el supuesto principal apunta a 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 la ha conducido casi irremediamente al descrédito.

Por lo anterior, es preciso avanzar en la identificación de nuevas rutas para el conocimiento y desarrollo de la PLU a fin de redireccionar los esfuerzos otorgándole vigencia y colocándola, por qué no, a la vanguardia del conocimiento en su propio contexto y no obstante que la necesaria reflexión implícita en esta tarea involucra diversos ámbitos, el de la enseñanza a nivel superior (tanto en licenciatura como en posgrado) juega un rol fundamental dado que es ahí donde habrán de concentrarse los esfuerzos tendientes a la formación óptima y actualizada de los nuevos Profesionales de la Ciudad.

Distintas pueden ser las rutas para avanzar en esta materia sin embargo, de acuerdo con los fines que se persiguen en este trabajo, se resalta la necesidad de incorporar en los Currículo de cada uno de los programas que se imparten en nuestro país los conocimientos necesarios para que los futuros profesionales conozcan y entiendan el origen de la PLU, evalúen sus alcances desde una perspectiva crítica y la redireccionen en el contexto de los desarrollos recientes de su propio campo disciplinario.

Para tal fin, y con el proceso de urbanización como fenómeno de base, es necesario que desde la perspectiva de cada uno de los Currículo sean abordados los temas que se consideren necesarios a partir de dos vertientes principales:

1. Estudio sobre el carácter y función de la PLU desde su origen, vinculado estrechamente a la historia del Urbanismo y el quehacer de la Arquitectura (desde una perspectiva

general), pasando por la compleja experiencia urbana Latinoamericana, fuertemente influenciada por un estilo de PL de corte Racional – Desarrollista, hasta llegar al caso de México donde destaca el hecho de que el estilo de PLU adoptado no es resultado de un desarrollo intelectual propio de la realidad mexicana sino que más bien, corresponde a una compleja mezcla de estilos y modelos adoptados del exterior y apenas adaptados a nuestro contexto.

2. Como complemento del conocimiento de su origen y evolución como herramienta de conducción de los procesos de ocupación y transformación de las ciudades, se requiere incorporar lo relacionado con el estudio de la TPL, que además de contribuir a la interpretación del carácter racional del modelo vigente de la PLU en nuestro país, constituye un aspecto fundamental para conocer la evolución del campo disciplinario de la PL, ofreciendo al estudiante un panorama sobre los diferentes modelos que se han desarrollado en este campo, desde el correspondiente con la PL Racional – Comprehensiva desarrollado por Andreas Faludi, hasta el de la PL Comunicativa promovido entre otros por Patsy Healey el que, dicho sea de paso, es considerado como el Paradigma emergente en este campo.

Bajo estas premisas, resulta fundamental que entre los distintos organismos educativos responsables de la formación de los futuros planificadores de este país se establezcan puntos de convergencia en aquellos campos temáticos a partir de los cuales vayamos construyendo el conocimiento sobre la realidad urbana de México desde una perspectiva de largo plazo, y ofreciendo marcos interpretativos de los fenómenos que subyacen a la realidad urbana actual.

Por lo anterior, como tantos otros temas emergentes en el contexto de la enseñanza de la PLU, no hay duda de su utilidad al interior de los correspondientes Planes de Estudio no obstante, para estar en condiciones de contribuir al mejoramiento en la formación de futuros profesionales con novedosos y constantes conocimientos sobre nuestra disciplina, se requiere de una eficaz relación Investigación – Docencia dado que es desde la Investigación que como Docentes estaremos en condiciones de ofrecer nuevo conocimiento al alumno y en paralelo, como Investigadores, podremos contribuir en la construcción un cuerpo teórico metodológico específico que responda a las necesidades de los nuevos espacios urbanos y se adecue a las complejas exigencias del entorno, la sociedad y el territorio.

Se trata de dinamizar el pensamiento urbano – planificador mexicano que, ajeno a la vanguardia del conocimiento durante al menos los últimos 40 años, sólo se ha limitado a copiar y a salir del paso cuando de acuerdo con una abstracta concepción de la PL, ésta debería constituirse como un proceso racional de pensamiento con un carácter lógico y coherente estrechamente vinculado con el proceso de toma de decisiones y la cuestión social.

Y aunque el conocimiento de avanzada en materia de PLU evidentemente considera múltiples ámbitos siendo el suelo y la vivienda de los más representativos, conviene reiterar la relevancia de la discusión sobre los dos aspectos que han sido señalados porque en torno a ellos, al menos en México estaremos en condiciones de conocer sus raíces históricas en el contexto del estudio de la evolución del Urbanismo además de fortalecer su concepción teórico metodológica en el marco de los desarrollos recientes de la TPL.

Conviene, en este sentido, reiterar la relevancia de la discusión sobre cuestiones teórico metodológicas que desde la Historia y la TPL *alimentan* nuestra disciplina y la importancia que estos temas tienen en la conformación de los nuevos profesionales de la ciudad en nuestro país.

Bibliografía

- Allmendinger, Philip & Tewdwr-Jones, Mark (eds.) (2002). "Planning Futures. New directions for Planning Theory". Routledge, London & New York.
- Faludi, Andreas (1976). "Planning Theory". Pergamon Press. Primera reimpresión. UK.
- Hall, Peter (1996). "Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX". Ediciones del Serbal. Colección La Estrella Polar. Barcelona, España.
- Healey, Patsy McDougall, Glen & Thomas, Michael (eds.) (1983). "Planning Theory. Prospects for the 1980's". Pergamon Press. Primera reimpresión. UK.
- Kuhn, Thomas (2002). "La Estructura de las Revoluciones Científicas". Breviarios del FCE número 213. Decimoctava edición. México.
- Pérez, Ana Rosa (1999). "Kuhn y el cambio científico". FCE, México.
- Sandercock, Leonie (2003). "Cosmópolis II. Mongrel Cities in the 21st century". Ed. Continuum. London – NY.
- Sánchez, Gerardo (2002). "Planificación y Urbanismo de la Revolución Mexicana". UAM – Azcapotzalco y Asamblea Legislativa del DF. México.
- Taylor, Nigel (2001). "Urban Planning Theory since 1945". SAGE Publications. Second reprint. London.
- Ward, Peter (2004). "México Megaciudad: Desarrollo y Política, 1970 – 2002". Ed. Porrúa. Segunda Edición. México.

Revistas

- Alexander, E. R. (1997). "A mile or a millimeter?. Measuring the planning theory and practice gap". in *Environmental and Planning B: Planning and Design*. Vol. 24 Num. 1.
- Fainstein, Susan (2000). "New Directions in Planning Theory". in *Urban Affairs Review*. Vol. 35 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.
- 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.