

**La Planeación Urbana en México: retos y perspectivas desde la agenda internacional**  
*Urban planning in Mexico: challenges and perspectives from an international agenda*

Juan José Gutiérrez Chaparro

**Filiación**

Académico Universidad Autónoma del Estado de México  
E mail: [urbania\\_jj@hotmail.com](mailto:urbania_jj@hotmail.com)

**Resumen**

La emergencia de un nuevo territorio en el siglo XXI, ha provocado un cambio en la escala de comprensión e intervención sobre los hechos urbanos, multiplicando las dimensiones de su complejidad. Es por ello que los nuevos instrumentos y estilos de planeamiento se constituyen como alternativas mediante las que se materializaría el interés por la búsqueda de formas innovadoras de incidir sobre la nueva realidad urbana y territorial. Esta y otras inquietudes que cuestionan la forma en que hemos venido actuando en la ciudad son reconocidas por el Programa Hábitat de Naciones Unidas, cuando en su Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009, señala que la Planeación Urbana del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano. No obstante, en el Reporte se reconoce que la Planeación poco ha cambiado y que en países como el nuestro, la perspectiva tradicional persiste, por lo que es necesario iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente. Esta tarea requiere de la revisión y análisis de los fundamentos de la Planeación Urbana con el objeto de adaptarlos a las exigencias que se advierten a nivel internacional y, con esa base, identificar cuáles son las rutas emergentes por las que habremos de transitar en el caso de la Planeación Urbana mexicana, objeto de análisis de este trabajo.

**Palabras clave**

Planeación Urbana, Urbanización, Desarrollo Urbano

**Abstract**

*The emergence of a new territory in the 21st century has provoked a new understanding of the existing urban issues and the way they are addressed, adding layers of complexity to them. This is why new urban planning instruments and styles constitute alternatives through which the interest for exploring innovative approaches to confront territorial and urban reality could become a reality. These concerns, regarding the way we have been approaching urban intervention were included in the 2009 Global Report by United Nations Human Settlements Program (UN-HABITAT); emphasizing that the current Urban Planning must be renovated as a way of recovering the role of a proper urban development strategy. However, this Report also argues that contemporary urban planning has not really had a significant impact, and that in countries such as Mexico, the more traditional approach still persists, which raises the urgency of starting a review process, regarding the reach of the model currently in place. Therefore, a revision and analysis of the current Mexican urban planning foundations is crucial in order to adapt them according to an international standard, thereby, to identify the key-ways for improving this process is the aim of this research.*

**Palabras clave**

*Urban planning, urbanisation, urban development*

## **Sumario**

### Introducción

- 1 El proceso de urbanización: motor de transformación y fundamento para la intervención
- 2 Los retos para la intervención urbana desde la agenda internacional
- 3 Las respuestas desde el campo de la Teoría: hacia un cambio de paradigma
- 4 El estado de la Planeación Urbana Mexicana
- 5 Orientación propositiva

### Bibliografía

## **Introducción**

Las nuevas expresiones de la urbanización se manifiestan como una crisis que hoy, como en el pasado, sitúan a la cuestión urbana como amplio tema de debate y reflexión. En el marco de esta amplitud temática, analítica e interpretativa este trabajo tiene como propósito evaluar la pertinencia y actualidad de la Planeación Urbana (PLU) en México en el contexto de la complejidad urbana del siglo XXI y desde una perspectiva disciplinaria.

Desde diferentes puntos de vista, se reconoce que en nuestro país las actuaciones públicas han estado sumergidas en una crisis asociada con la obsolescencia instrumental de la acción territorial cuyas respuestas han logrado resolver parcialmente la complejidad urbana presente; creemos que poco se ha explorado en el ámbito de la generación de conocimiento porque también 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 los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea.

Y es precisamente reconociendo las limitaciones presentes en la acción territorial que en este trabajo se enfatiza la necesidad de renovar los actuales esquemas de intervención desde las aportaciones de nuestra disciplina. La base argumentativa de la discusión se sostiene en avances de una investigación en marcha sin embargo, la directriz principal se desprende de las conclusiones del Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009 (UN-Hábitat) que señala que la PLU del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano.

Se reconoce que la Planeación poco ha cambiado pero que especialmente en países en desarrollo como el nuestro, la perspectiva tradicional persiste por lo que es necesario iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente. Se trata de una afirmación categórica basada en un extenso análisis de la PLU a nivel mundial y si bien el Reporte contiene orientaciones vinculadas con la intervención práctica, también nos ofrece elementos para la discusión desde la perspectiva teórica que es desde donde formulamos nuestro planteamiento.

Para alcanzar nuestro propósito, el análisis comienza con una revisión del discurso interpretativo de las nuevas expresiones de la urbanización presentándose las aportaciones de mayor consenso a fin de mostrar las tendencias recientes de pensamiento en esta materia aunque a la vez, sirven de base para fundamentar la necesidad de una intervención renovada en el marco de los nuevos procesos de urbanización.

En la segunda sección se presentan las orientaciones generales del Reporte UN-Hábitat, documento que examina la eficacia de la PLU como instrumento para hacer frente a los

cambios que las ciudades encaran en el siglo XXI. Nuestro análisis toma como directriz principal uno de los planteamientos centrales del Reporte cuando señala que los sistemas de PLU han cambiado muy poco y que en lugar de actuar eficazmente como instrumentos de conducción del desarrollo, agudizan los problemas urbanos presentes. En respuesta, el Reporte destaca la necesidad de cambiar y/o actualizar los fundamentos de la PLU vigente argumento que sirve de base para la discusión y aporte de nuestro trabajo.

En la tercera sección se presenta un análisis de la evolución de la PLU desde una perspectiva disciplinaria identificándose los más importantes cambios en el pensamiento planificador, en asociación con los correspondientes al campo de la Teoría de Planeación (TPL) ámbito en el que destaca la emergencia de un modelo alternativo en respuesta a las exigencias del entorno actual.

Con base en las tendencias identificadas la cuarta sección se centra en el caso de la PLU mexicana y considera un esbozo histórico de sus rasgos principales para evaluar sus limitaciones recientes para lo cual, se presentan diversos argumentos que buscan demostrar que en México no se registran acciones tendientes a fortalecer teórica y metodológicamente a la PLU de acuerdo con la exigencia que, a nivel internacional, nos ha planteado el Programa Hábitat de Naciones Unidas.

## **1 El proceso de urbanización: motor de transformación y fundamento para la intervención**

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

En este contexto, mientras algunos coinciden en señalar que la ciudad surge en el momento en que el hombre primitivo se vuelve sedentario dado el aumento en la oferta de productos agrícolas, otros refieren que el surgimiento de la ciudad viene acompañado del fenómeno de concentración de población y actividades y la consecuente especialización productiva argumentando que la expansión urbana fue notablemente dinamizada debido a la presión ejercida por las invenciones mecánicas en el marco de la industrialización<sup>1</sup>.

En relación con lo anterior, la perspectiva de Ascher<sup>2</sup> es muy clara cuando en su trabajo analiza este largo periodo a partir de identificar tres momentos coyunturales en el proceso de evolución de la sociedad moderna y, con fines de identificar los cambios producidos en la ciudad a lo largo de la historia, fundamenta su análisis en lo que él denomina *revoluciones urbanas modernas*. Así, este autor identifica a la ciudad del Renacimiento como el ejemplo claro de la primera revolución urbana al ser concebida de forma racional bajo la rectoría del Estado mientras que la ciudad de la Revolución Industrial, es el ícono de la segunda revolución urbana al ser resultado del enorme crecimiento demográfico favorecido por la irrupción del capitalismo industrial; debemos destacar en este punto que el urbanismo moderno aparece

---

<sup>1</sup> Max-Neef, 1988 y Mumford, 1979

<sup>2</sup> Ascher, 2007

como el medio para la organización de las ciudades a partir de modelos diversos e instrumentos como la zonificación<sup>3</sup>.

Y aun cuando estos dos momentos en la historia de la ciudad se distinguen por su gran riqueza analítica, por los fines que se persiguen en este trabajo interesa destacar la tercera revolución urbana porque ha significado un cambio en la forma en que pensamos, construimos y conducimos la ciudad contemporánea. Ascher analiza los profundos cambios observados en la ciudad sobre todo, aquellos relacionados con las nuevas formas de pensar y actuar de la sociedad que sin duda están asociados con el desarrollo tecnológico y de las comunicaciones; la influencia multidimensional de las nuevas estructuras sociales y el desarrollo tecnológico junto con la indiscutible influencia de la economía global no hacen sino multiplicar los desafíos presentes en la ciudad.

A este respecto, en la literatura especializada encontramos diversas aportaciones acerca de las nuevas formas de organización del territorio y de las nuevas expresiones de la urbanización que sin duda nos refieren a una recomposición espacial de la población y sus actividades como resultado de la crisis urbana del siglo XX conduciéndonos a un cambio radical en nuestras formas de entender la ciudad y de interpretar los nuevos procesos de urbanización.

Por mencionar sólo una de las aportaciones más representativas del estudio de este fenómeno, se destaca el trabajo de Edward Soja<sup>4</sup> porque sobre la base de seis *discursos*, nos ofrece seis formas distintas de interpretar la reestructuración de la metrópolis moderna tomando como base el caso de Los Ángeles.

El primero, la *Metrópolis industrial postfordista*, tiene como marco explicativo la reestructuración de la economía mientras que el segundo, la *Cosmópolis*, se fundamenta en la influencia global y sus consecuencias al generar espacios urbanos cada vez más heterogéneos. La reestructuración espacial que desafía las formas tradicionales de entender la ciudad se explica en el discurso de la *Exópolis* aunque también, reconociendo la reestructuración social, Soja propone el concepto de *Ciudad Fractal* para exponer las causas y efectos de la fragmentación y polarización presentes. Los dos últimos *discursos* se refieren a procesos de urbanización en los que están presentes nuevas formas de regulación social siendo las *Ciudades Carcelarias* donde se observa un encerramiento de la vida cotidiana bajo estrictas reglas de seguridad mientras que las *Simcities* hacen referencia a la simulación del imaginario urbano y la vida cotidiana.

Para el caso de México, en el trabajo de Emilio Duhau y Ángela Giglia<sup>5</sup> encontramos una interesante interpretación de los nuevos procesos de urbanización en la ciudad de México. A semejanza de Soja cuando interpreta los fenómenos presentes en la ciudad sobre la base de seis *discursos*, estos autores identifican lo que ellos consideran las seis *ciudades* presentes en la metrópoli mexicana. "Cada una constituye un orden urbano diferente donde son posibles algunas experiencias específicas de la metrópoli..."<sup>6</sup>.

Sin ser exhaustivos las seis *ciudades* reflejan a la vez seis formas distintas de apropiación del espacio: el *espacio disputado*, referido a aquellas áreas que por su localización y usos del suelo presentes fungen como áreas centrales provistas de las mejores condiciones de habilitación

<sup>3</sup> Probablemente Le Corbusier y la Carta de Atenas sean de los referentes más representativos sin olvidar que entre otros Haussmann, Cerda, Howard y Sitte compartieron también la preocupación de adaptar de las ciudades a la sociedad industrial.

<sup>4</sup> Soja, 2000

<sup>5</sup> Duhau y Giglia, 2008

<sup>6</sup> Ibidem 2008:17

urbana; el *espacio homogéneo* caracterizado por su expansión regulada bajo la figura del fraccionamiento a partir de normas e instrumentos urbanísticos; el *espacio colectivizado* que adquiere su forma bajo la lógica de los conjuntos habitacionales y su realidad cotidiana producto de su dinámica interior.; el *espacio negociado* surgido de la informalidad y la autoconstrucción; el espacio *ancestral* que hace referencia a la presencia de pueblos y comunidades locales al interior de la metrópoli que subsisten coexisten con la compleja dinámica de la ciudad y por último el espacio *insular*, como el proceso más reciente de producción del hábitat residencial bajo la forma de urbanizaciones cerradas, en oposición a la concepción moderna de la ciudad y el espacio.

Ya sea desde la abstracción de las *revoluciones urbanas modernas* planteadas por Ascher o por los *discursos* de Soja que se fundamentan en la experiencia de Los Ángeles como caso paradigmático o bien por el análisis que presentan Duhau y Giglia para el caso de la ciudad de México hemos identificado pautas generales que nos indican que la naturaleza del proceso de urbanización crea su propia forma a partir del patrón de aglomeración de la población en el territorio generando distintos tipos de ciudades que se configuran y reconfiguran permanentemente.

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

## **2 Los retos para la intervención urbana desde la agenda internacional**

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

Sin embargo, y por los fines que se persiguen en este trabajo, interesa destacar que la complejidad urbana de la ciudad del siglo XXI ha puesto en evidencia las debilidades de la PLU tradicional tanto desde la perspectiva disciplinaria como desde el ámbito de la acción pública. En efecto, a lo largo del mundo surgen cada vez más evidencias de que el estilo de PLU vigente debe renovarse con el objeto de dar respuesta a las exigencias de los nuevos espacios urbanos y sus habitantes porque según lo comentado en la sección anterior, las nuevas expresiones de la urbanización se manifiestan en distintas formas de organización del territorio que sin duda, nos refieren a una recomposición espacial de la población y sus actividades provocando un cambio radical en las formas de entender la ciudad y de interpretar estos nuevos procesos de urbanización.

Desde esta perspectiva no hay duda de que la crisis urbana contemporánea de la ciudad se relaciona principal, aunque no exclusivamente, con la emergencia de un nuevo territorio en el contexto global del siglo XXI. No hay duda tampoco que este fenómeno cambia la escala de comprensión e intervención sobre los hechos urbanos y multiplica las dimensiones de su complejidad por lo que nuevos instrumentos y estilos de planeamiento hoy se convierten en

ésas alternativas mediante las que en principio, se materializaría el interés por la búsqueda de formas innovadoras de incidir sobre la nueva realidad urbana y territorial.

Afortunadamente, ésta y otras inquietudes que cuestionan la forma en que hemos venido actuando en la ciudad han sido reconocidas por el Programa Hábitat de Naciones Unidas (UN-Hábitat) que en su Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009<sup>7</sup>, señala que la PLU del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano pero ahora, más que nunca, acompañado de criterios asociados con la sustentabilidad y la justicia social.

En particular, en el Reporte se comenta que el nuevo estilo de PLU debe reconocer y en esa medida, incorporar nuevos elementos que surgen de al menos cinco de los principales fenómenos observados en la ciudad contemporánea:

1. Los desafíos ambientales del cambio climático;
2. Los desafíos demográficos de una urbanización acelerada;
3. Los desafíos económicos de un crecimiento futuro incierto;
4. Los crecientes desafíos socio-espaciales en especial, la desigualdad territorial, el crecimiento urbano descontrolado y la periurbanización no planificada y;
5. 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 PLU 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 PLU 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.

Asimismo, de entre los temas sugeridos en el Reporte destaca también la necesidad de incorporar en la PLU variables asociadas con los cambios institucionales relacionados con la gobernanza y el cambio de roles de los gobiernos locales en la medida en que precisamente desde las instancias para la toma de decisiones, cualquier medida de reforma de los instrumentos de conducción del desarrollo urbano tendría mayores posibilidades de concretarse. En otras palabras, es en el ámbito del gobierno de la ciudad donde podremos encontrar las respuestas que estamos buscando.

Desde esta perspectiva, en las orientaciones del Reporte subyace la necesidad de iniciar un proceso de reflexión y reforma de los fundamentos de la PLU 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 PLU del siglo XXI debe renovarse con el objeto de recuperar su papel de instrumento de conducción, en respuesta a las exigencias planteadas por

---

<sup>7</sup> UN-Hábitat, 2009

el Programa Hábitat la Red Mundial de Planificadores<sup>8</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;
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 PLU 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 y así, emprender el tránsito hacia modelos alternativos de conducción e intervención del desarrollo territorial.

### **3 Las respuestas desde el campo de la Teoría: hacia un cambio de paradigma**

El principal problema al que nos enfrentamos en el estudio de la PLU es conocer cuándo y dónde surgió y aunque sin duda sus orígenes están estrechamente asociados con las más importantes civilizaciones de la antigüedad, la PLU Moderna surge en el contexto de la ilustración cuando los planificadores soñaron con la ciudad racional<sup>9</sup>.

En efecto, autores como Sandercock se refieren a la ciudad moderna como "...producto de la ilustración..."<sup>10</sup> mientras que para Friedmann la Planeación, como "...idea maestra de la modernidad..."<sup>11</sup>, tuvo como objetivo crear una sociedad mejor imponiendo sobre la dinámica de las fuerzas sociales una importante carga racional y bajo el supuesto de que conocer tenía

---

<sup>8</sup> GPN, Global Planners Network ([www.globalplannersnetwork.org](http://www.globalplannersnetwork.org) consultado el 14/08/2013)

<sup>9</sup> Sandercock, 1998

<sup>10</sup> Ibidem 1998:28

<sup>11</sup> Friedmann, 1992:81

por objetivo prever, el argumento de base fue incorporar la razón científica al conjunto de asuntos humanos.

De manera complementaria, autores como Freestone<sup>12</sup> y Hall<sup>13</sup> coinciden en señalar que la PLU Moderna surge a finales del siglo XIX en respuesta a los problemas observados en la naciente ciudad industrial y que su evolución estuvo asociada con el proceso de modernización; alcanzar el orden social que se había propuesto el estado moderno tuvo su más clara manifestación en los planes urbanos porque fueron instrumentos que integraron un serie de principios de racionalidad a partir de los cuales la ciudad estaría alcanzando el orden pretendido desde el proyecto modernista destacando, sin duda, un conjunto de regulaciones para el ordenamiento de las ciudades.

En opinión de Sandercock<sup>14</sup> el principal exponente de esta línea de pensamiento fue Le Corbusier, quien entre los años veinte y cuarenta difundió una serie de principios orientados al orden y control del crecimiento de las ciudades plasmados en la *Carta de Atenas*, iniciativa que daría lugar a una profunda renovación de las ideas urbanísticas de la época destacando, sin duda, que el espacio se debía organizar de acuerdo con las principales actividades humanas: habitación, esparcimiento, trabajo y circulación.

Diseñados sobre la base de estas cuatro funciones básicas, los planes urbanos mostraron una clara visión funcionalista de la ciudad además de un notorio componente racional que se manifestó precisamente en los planes que estuvieron basados en la habilidad del planificador de controlar el futuro de la ciudad mediante la acción racional desde el ámbito público.

Pero el componente racional de la PLU moderna no sólo se explica desde la experiencia europea, en los trabajos de Fainstein<sup>15</sup> (2010) y Sandercock<sup>16</sup> (2003) identificamos como fundamento paralelo el modelo de la Universidad de Chicago desarrollado en la década de los años cuarenta. De este modelo destaca su carácter racional encaminado a resolver problemas y tomar decisiones orientando la acción pública en la ciudad en cuyo ámbito, la PLU tuvo por objeto hacer más racional el proceso de toma de decisiones desarrollando visiones de futuro y, con base en una racionalidad instrumental, evaluar opciones y alternativas para ese futuro deseado.

Continuando con la argumentación de su herencia moderna, el trabajo de Hall<sup>17</sup> revela que la labor de los más destacados precursores de la PLU hacia la primera mitad del siglo pasado se tradujo en la producción de planes y visiones de futuro en una suerte de estado final-ideal de la ciudad. De hecho, Hall destaca que estos planes rara vez admitían cambios o alternativas en el entendido de que la visión de futuro que en ellos se plasmaba era la mejor opción posible es decir, los planes mostraban la ciudad tal y como el planificador deseaba que fuera aunque con los años, tal certidumbre se vería progresivamente condicionada por la complejidad de la ciudad.

En estos términos la crisis de la PLU Moderna se explica, entre otras razones, porque los principios con los que fue concebida la habían perfilado como un instrumento de intervención estático con una clara orientación hacia lo físico-espacial como resultado de un estilo de intervención pensado para una realidad estacionaria y con actuaciones planteadas desde una perspectiva estético-formal.

---

<sup>12</sup> Freestone, 2000

<sup>13</sup> Hall, 2000 y 2002

<sup>14</sup> Sandercock, 2003

<sup>15</sup> Fainstein, 2010

<sup>16</sup> Sandercock, 2003

<sup>17</sup> Hall, 2002

Y aun cuando sus precursores intentaron consolidarla como una disciplina integral de análisis y gestión de alternativas para la ciudad complementando su carácter físico-espacial con criterios funcionales y de racionalidad, a partir de los años sesenta su actuación y fundamentos serían puestos en tela de juicio. Se observa un cambio radical en el pensamiento planificador en esos años y se destaca la ruptura del modelo frente a perspectivas como la del Análisis de Sistemas<sup>18</sup>.

Taylor<sup>19</sup> demuestra gráficamente este cambio 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 cuya portada ilustra un modelo de ciudad que refleja claramente una tendencia proclive al diseño urbano y hacia lo físico-espacial y por el otro, *Urban and Regional Planning: a Systems Approach* publicado por Brian McLoughlin en 1969 que en contraste, ilustra su portada con un modelo abstracto compuesto por líneas y formas geométricas que representan a la ciudad como un unidad funcional, como un Sistema.

En 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.

Si bien el enfoque de Sistemas provocó una importante transformación en la concepción de la PLU afrontando las debilidades de su herencia modernista, a finales de los años setenta sería sujeta de un nuevo embate porque aun cuando desde la perspectiva del modelo racional-sistémico se le consideró como el medio para promover el cambio mediante la utilización de procedimientos racionales de pensamiento y acción, en los hechos no significó una alternativa viable para la solución de los problemas observados en la ciudad sobre todo, porque debido a su alto nivel de abstracción y generalidad se mostró muy vulnerable a la dinámica del entorno con serias deficiencias para la instrumentación y concreción de las acciones previstas; ese carácter condicionó la comprensión efectiva de la realidad demostrándose el desconocimiento que la PLU tenía - y tiene - de la ciudad y sus problemas<sup>20</sup>.

La PLU se enfrentaría a un reto todavía mayor cuando lo comparamos con la transformación descrita porque se ubica en el contexto de ruptura entre el pensamiento Moderno y el Posmoderno asociado con la historia de las ideas pero que, sin ser la excepción, la PLU no escapa de su impacto. La escena Posmoderna define un nuevo rumbo y revela la necesidad de un modelo más plural y heterogéneo proclive al diseño e impulso de políticas incluyentes bajo un nuevo concepto de ciudadanía; 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.

Así planteado, las transformaciones que ha experimentado la PLU durante al menos la segunda mitad del siglo XX nos ubican en un contexto de cambio de paradigma según los planteamientos de Kuhn<sup>21</sup> porque mientras en 1945 se limitaba a la concepción físico-espacial de la ciudad, más de cincuenta años después se enfrenta al reto de incorporar una concepción

---

<sup>18</sup> Sandercock, 2003 y Fainstein, 2010

<sup>19</sup> Taylor, 2001

<sup>20</sup> Beauregard, 2002

<sup>21</sup> Taylor, 2001

bastante más amplia que además es puesta en evidencia por el pensamiento Posmoderno en cuyo marco, la complejidad del mundo actual revela la necesidad de un nuevo modelo que comienza a madurar en el contexto de la TPL.

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 TPL que se identifican distintas alternativas que tienen por objeto perfilar el rol de la racionalidad en el nuevo contexto y aunque en la literatura especializada se hace referencia a posturas diversas, existe consenso en identificar a la Planeación Comunicativa (PLC) como el paradigma emergente de la Planeación contemporánea.

#### **4 El estado de la Planeación Urbana Mexicana**

No obstante la generalidad de los planteamientos expuestos en la sección 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 efecto, la evolución que ha sido sucintamente comentada coloca a nuestro campo del conocimiento en un contexto de cambio de Paradigma 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.

En particular, y como resultado de un trabajo de investigación más amplio, conviene mencionar que 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 del siglo pasado, además de mostrar similitudes con el enfoque físico-espacial característico de los años sesenta.

A la carga racional implícita en el modelo, hay que agregar que la práctica de la PLU en nuestro país ha estado influenciada por los criterios de racionalidad promovidos por la *Carta de Atenas* favoreciendo, a partir de la década de 1970, la realización de Planes a gran escala con lo que se consolida el actual sistema de PLU nacional y su institucionalización.

En particular, y con base en los aportes de Sandercock<sup>22</sup> considerada como uno de los autores más influyentes en el contexto de la PLU Posmoderna, es posible afirmar el modelo de PLU vigente en nuestro país se fundamenta en los preceptos de la PLU Moderna identificados por este autor destacando, entre otras características principales, su carácter racional, normativo y centralizado con el Estado como responsable de la conducción del proceso y, sin considerar mecanismos para su implementación efectiva, se ha limitado a la elaboración de distintos tipos de Planes que lejos de conducir el desarrollo sano y ordenado de las ciudades, se han constituido en el más claro reflejo de su carácter estático siendo el Plan y la Zonificación sus principales instrumentos.

Sin duda, esta concepción Moderna de la PLU mexicana que se asocia con la notoria influencia de modelos y escuelas de pensamiento post industriales donde destacan la Europea y Norteamericana, se expresa en la histórica tendencia a utilizar el Plano Regulador como medio de intervención y la Zonificación como mecanismo de control del crecimiento asignándole a la

---

<sup>22</sup> Sandercock, 2003

PLU en nuestro país un carácter funcional-espacialista con una importante carga racional que sin duda se ha traducido en un complejo andamiaje normativo-institucional con el Estado como actor principal.

En estos términos la PLU y sus Planes con la zonificación y los usos del suelo como sus componentes principales, se ha limitado no sólo a la *producción en serie* de estos instrumentos además, considerando su importante sesgo institucional, aparece como el medio para proveer una continua legitimidad política por lo que la oportunidad de avanzar en el conocimiento, se desvanece.

Desde esta perspectiva, y además de condicionar procesos de reflexión como respaldo de un efectivo proceso de renovación, no hay duda de que la institucionalidad de la PLU mexicana con la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) como sus íconos principales desde 1976, se ha limitado a la elaboración de distintos tipos de Planes en todo el país que lejos de conducir el desarrollo sano y ordenado de las ciudades, se han constituido en el más claro reflejo de su carácter estático. En el proceso de evolución de la PLU en nuestro país se advierte una tendencia sostenida a engrosar su carácter normativo en detrimento de su carácter sustantivo mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones.

En este sentido, desde que se establece el marco normativo, la obligatoriedad, la institucionalidad y la metodología de la PLU en México a mediados de los años setenta del siglo pasado, se racionaliza y se estandariza la forma de hacer PLU en México sin que se haya avanzado en su reconceptualización al menos durante los últimos 35 años. Tenemos una Planeación *vieja* que fue concebida para una realidad distinta y al considerar los caóticos procesos urbanos contemporáneos, se afirma que la PLU vigente ya no opera en un país que también es distinto.

En este contexto, no hay duda de que el Plano Regulador y la Zonificación como fundamentos del *Modelo SAHOP* han prevalecido por décadas teniendo aceptación institucional como instrumentos normativos y de control para la ocupación, evidentemente superados por la realidad que caracteriza a las ciudades mexicanas y por los desarrollos recientes en nuestro ámbito disciplinario aún cuando, paradójicamente, en numerosos foros se ha advertido la obsolescencia del modelo de PLU vigente en nuestro país.

Entre otros argumentos, desde distintos puntos de vista los profesionales de la ciudad han advertido que este estilo de PLU ha hecho *crisis* en todo el mundo en la medida que las ciudades y las fuerzas que las configuran se han transformado y sin ser la excepción reconocen, entre otros aspectos, que en México el carácter rígido y prohibitivo de la zonificación razón de ser de los Planes en nuestro país, ha dado lugar a un estilo de PLU ineficaz para las ciudades mexicanas.

## **5 Orientación propositiva**

Frente a un escenario como el descrito, y en apego a los planteamientos del Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009 referido al comienzo de este trabajo, conviene preguntarse acerca del estado que guarda la PLU en México. La respuesta no es sencilla porque al menos desde la perspectiva de este trabajo poco hemos avanzado así que el reto permanece abierto y a la espera de futuras contribuciones.

De cualquier forma, si consideramos que desde nuestra perspectiva estaremos dando respuestas a las exigencias internacionales sobre la base de un conocimiento renovado, perfilar las tendencias recientes de la PLU es una tarea que va más allá de identificar sus directrices principales de modo que antes de formular cualquier suposición en ese sentido o de perfilar

orientaciones alternativas, es importante destacar que la histórica asociación entre PLU y racionalidad es incuestionable incluso en tiempos posmodernos como coyuntura que sin duda se ha constituido como el detonante de un cambio de paradigma en la PLU.

En estos términos, habíamos anticipado al final de la tercera sección que en el ámbito de la TPL se identifican distintas alternativas que tienen por objeto perfilar el rol de la racionalidad en el nuevo contexto y se hacía referencia al modelo de la PLC como el paradigma emergente de la Planeación contemporánea.

La PLC emerge como el modelo de la TPL que ha dominado el discurso en nuestro campo de conocimiento durante los últimos años de hecho, es una tendencia reconocida en compilaciones recientes sobre las nuevas direcciones de la TPL en las que se señala que el campo de la TPL de principios de siglo ha estado dominado por el paradigma emergente de la PLC como una alternativa para superar las debilidades heredadas de los anteriores e incluso vigentes paradigmas que han dominado nuestro campo del conocimiento desde los años sesenta del siglo pasado.

Sin ser exhaustivos, en este conjunto de trabajos se reconoce que PLC se entiende como 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<sup>23</sup>.

Desde esta perspectiva, y a pesar de las críticas y ambigüedades que persisten en torno a este enfoque, Sandercock<sup>24</sup> identifica cinco principios a seguir a efecto de que la PLU se acerque a una forma posmoderna y pluralista como la que se propone en este modelo:

1. *Justicia Social* que atienda la creciente diversidad sin limitarse al campo material y/o económico y que incluya, por ejemplo, cuestiones raciales, étnicas, de género y responsabilidad ambiental
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.

Desde otro punto de vista, y como una propuesta más concreta, Friedmann <sup>25</sup> presenta un análisis que tiene por objeto la reconceptualización de la PLU y hace un replanteamiento de lo

---

<sup>23</sup> Healey, 1997 y 1998

<sup>24</sup> Sandercock, 1998

que él denomina el *dominio esencial* de la PLU en virtud de que al menos en el contexto de la formación universitaria de planificadores identifica una importante influencia del pensamiento Moderno de hecho, como parte de su análisis, Friedmann destaca que los planificadores se convirtieron en *Agentes de la Ilustración*, apelativo que encierra los motivos que lo conducen a perfilar un cambio en la formación de planificadores<sup>26</sup>.

En este contexto, es a partir del estudio de los contenidos y enfoques de programas de enseñanza en PLU de al menos veinte Universidades Norteamericanas que Friedmann concluye que el *dominio esencial* de la PLU se origina en la intersección de seis procesos socio-espaciales<sup>27</sup> que en conjunto, producen el hábitat urbano:

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

<sup>25</sup> Citado por Sandercock, 1998:221-224

<sup>26</sup> Una de las directrices del Reporte Global sobre Asentamientos Humanos que sirve de base para nuestro análisis se ubica precisamente en la importancia de la formación de planificadores.

<sup>27</sup> Que a su vez se traducen en seis campos de conocimiento complementarios que son necesarios en la formación

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

En efecto, y siguiendo las orientaciones de Naciones Unidas en materia de educación superior en esta materia, para estar en condiciones de contribuir al mejoramiento en la formación de los futuros profesionales de la ciudad 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 revolucionar el pensamiento urbano que predomina en la mayor parte de los ámbitos educativo y profesional en México que, ajeno a la vanguardia del conocimiento durante al menos los últimos 35 años, se ha limitado a reproducir las perspectivas teórico metodológicas y conceptuales de la PLU Moderna.

## **Bibliografía**

- ASCHER, François. Los nuevos principios del Urbanismo. Segunda reimpresión. Madrid, España. Alianza Editorial. 2007. 93 p. ISBN 978-84-206-4198-0
- BEAUREGARD, Robert. Between modernity and postmodernity: the ambiguous position of US planning. En: CAMPBELL, Scott y FAINSTEIN, Susan (eds.). Planning Theory. Second Reprint. Oxford UK. Blackwell Publishing. 2002. Pp. 213-234. ISBN 1-55786-613-9
- DUHAU, Emilio y GIGLIA, Ángela. Las reglas del desorden: habitar la metrópoli. México, D.F. Siglo XXI UAM-Azcapotzalco. 2008.
- FAINSTEIN, Susan. The Just City. USA. Cornell University Press. 2010. 212 p. ISBN 978-0-8014-4655-9
- FREESTONE, Robert. Learning from Planning's Histories. En: FREESTONE, Robert (Ed.) Urban Planning in a Changing World: The twentieth century experience. UK. E & FN Spon. 2000. Pp. 1-19. ISBN 0-419-24650-9
- FRIEDMANN, John. Planificación para el siglo XXI: el desafío del postmodernismo. *EURE*. XVIII (55): 79-89, 1992 ISSN 0250-7161
- HALL, Peter. Urban and Regional Planning. Fourth Edition. UK. Routledge. 2002. 237 p. ISBN 0-415-21776-8
- HALL, Peter. The Centenary of Modern Planning. En: FREESTONE, Robert (Ed.) Urban Planning in a Changing World: The twentieth century experience. UK. E & FN Spon. 2000. Pp. 20-40. ISBN 0-419-24650-9
- HEALEY, Patsy. Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environmental and Planning A*. 30 (9): 118-123, 1998. ISSN 0308-518X
- HEALEY, Patsy. Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. Vancouver, Canada. University of British Columbia Press. 1997. 338 p. ISBN 0-7748-0598-6
- MAX-NEEF, Manfred. La ciudad: magnitudes y ritmos. En: HARDOY, Jorge y MORSE, Richard (Comps.). Repensando la ciudad de América Latina. Argentina. Grupo Editor Latinoamericano. 1988.
- MUMFORD, Lewis. La Ciudad en la Historia. Segunda edición en castellano, Tomo II. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Infinito. 1979.
- SANDERCOCK, Leonie. Cosmopolis II. Mongrel Cities in the 21st century. London-New York. Ed. Continuum. 2003. 271 p. ISBN 0826464637
- SANDERCOCK, Leonie. Towards Cosmopolis. Planning for multicultural cities. London-New York. Ed. Wiley. 1998. 258 p. ISBN 0-471-97198-7
- TAYLOR, Nigel. Urban Planning Theory since 1945. Second reprint. London. SAGE Publications. 2001. 184 p. ISBN 0-7619-6093-7
- SOJA, Edward. Postmetropolis. Critical studies of cities and regions. USA. Blackwell Publishers. 2000.
- UN-HÁBITAT. Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009. London. UK. 2009. 306 p. ISBN 978-1-84407-899-8