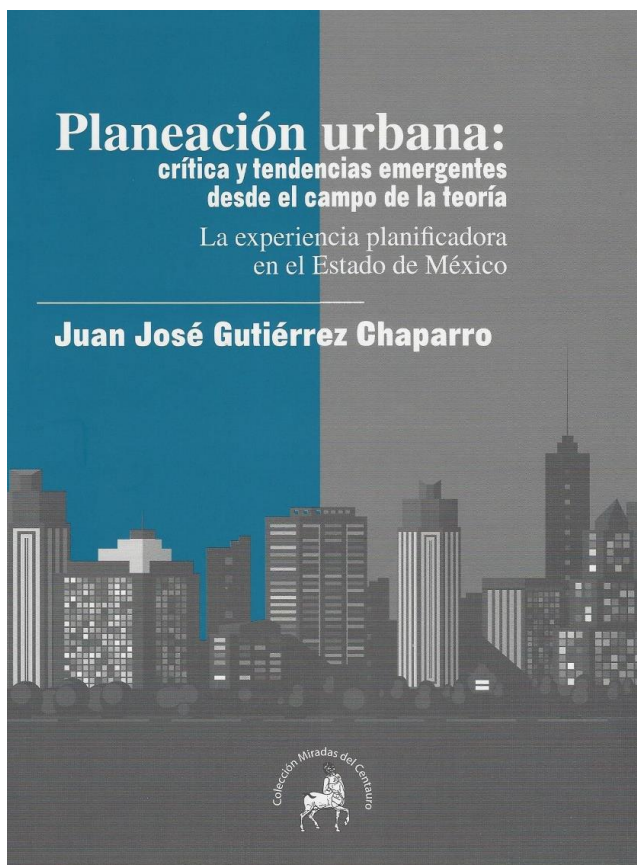


Reseñas de libros

***Planeación urbana: crítica y tendencias emergentes
desde el campo de la teoría. La experiencia planificadora
en el Estado de México***

Juan Ángel Demerutis-Arenas
Universidad de Guadalajara, México
Correo electrónico: juan.demerutis@cuaad.udg.mx

Recibido: marzo 18 de 2019
Aceptado: marzo 29 de 2019



Reseña de libro: Gutiérrez Chaparro, J. J. (2018). *Planeación urbana: crítica y tendencias emergentes desde el campo de la teoría. La experiencia planificadora en el Estado de México*. Ciudad de México: Ediciones Eon

En esta contribución a la Teoría de la Planeación Urbana en México, el doctor Juan José Gutiérrez Chaparro se refiere a la importancia de reafirmar el papel de la planeación urbana como un medio de conducción del cambio en la nueva realidad mexicana haciendo énfasis en la necesidad de trabajar en el desarrollo de políticas públicas, así como en reformas al marco legal e institucional en materia de asentamientos humanos, con el fin de enfrentar entre otros fenómenos recientes los que se enlistan a continuación: la dispersión de las ciudades, los retos asociados en materia de movilidad, la segregación espacial, la dotación de infraestructura y la gobernabilidad.

En su narrativa se resalta el hecho de que el gobierno mexicano está siempre atento al llamado internacional, aunque en los hechos el camino de nuestro país hacia el desarrollo sostenible –eje de las aspiraciones de las Naciones Unidas– se fundamenta en las bases teórico-metodológicas que rondan las cuatro décadas, es decir, un marco caduco que no se ha podido adaptar a los tiempos modernos y que limita las posibilidades de avanzar en el contexto de un mundo globalizado.

El libro propone una postura crítica hacia la planeación urbana en México, por lo que hace especial énfasis en la planeación comunicativa postulada por Jürgen Habermas quien argumenta la necesidad de consolidar un estilo de planeación plural y heterogéneo que tome en consideración las relaciones de poder existentes, pero que al mismo tiempo tenga la suficiente sensibilidad para incluir las necesidades y demandas sociales de los menos favorecidos. Este estilo tiene la ventaja de que al implementarlo podría favorecer el diálogo y la negociación, y en consecuencia abre la posibilidad de lograr consensos. En su contenido, alude a la necesidad de transitar a una planeación orientada al proceso y no tanto a los contenidos, una que valore la deliberación entre los diferentes grupos de la sociedad organizada sobre la designación e imposición por los grupos de expertos que regularmente son los consejeros de los gobiernos municipales, estatales y federales encargados de administrar la planeación urbana.

El texto se estructura en dos partes: 1) La planeación urbana: historia, teoría y tendencias emergentes; y 2) La planeación urbana en México: evolución y crisis del modelo. En la primera se aborda el proceso histórico que ha llevado a la planeación urbana a convertirse en la disciplina científica que ahora es, y al mismo tiempo, consigna los requerimientos que la política internacional de los asentamientos humanos determina para las ciudades. En la segunda parte se hace una construcción inicial de la teoría de la planeación mexicana; se refiere al estado del arte de la planeación urbana en México y se utiliza el caso del Estado de México como un referente en su implementación; finaliza con una propuesta para cambiar el paradigma teórico racional en uno basado en la acción comunicativa.

Planeación urbana: historia, teoría y tendencias emergentes

Gutiérrez Chaparro realiza –en la primera parte del texto– un interesante ejercicio de corte histórico acerca del desarrollo de la planeación urbana como una disciplina del conocimiento científico. Fundamenta su síntesis histórica en las intervenciones que dieron forma a los primeros asentamientos humanos, y cómo la traza de éstos representaba el reflejo de las relaciones sociales de los grupos que ahí residían; pasa por esquemas irregulares de crecimiento en esos asentamientos, por la época del Renacimiento cuando se regularizaron las calles con el objetivo de lograr una mejor higiene y limpieza en los espacios públicos, por la planeación funcionalista/racionalista hasta llegar a nuestros días con algunas tendencias emergentes.

Dentro de ese devenir histórico hace referencia a cuatro elementos que han sido testigos de la intervención del hombre en el espacio urbano: el plano irregular, el plano ortogonal, la construcción de murallas y el debate higienista.

También nos recuerda la etapa post-industrial en la segunda mitad del siglo XIX, cuando surgían posturas críticas, enfocadas principalmente a la situación de las clases obreras que habían migrado del campo a la ciudad en busca de trabajo en las fábricas. De manera particular, resalta las condiciones infrahumanas y las características que hacían ver a la ciudad como lúgubre y hasta indeseable para vivir. Esta situación llevó al urbanismo y, como dice el autor, a mejorar las condiciones urbanas surgiendo los movimientos de la “Ciudad Bella” y luego de la “Ciudad Jardín”; esta última como una alternativa verde a la concentración de la población en grandes asentamientos proponiendo un verdadero cambio en la forma que guardaban las ciudades hasta ese entonces.

Posteriormente, el texto hace referencia a la postura de los arquitectos acerca de las ciudades, quienes con base en criterios físico-espaciales centraban sus propuestas en las actividades que los habitantes hacen en la ciudad: habitación, esparcimiento, trabajo y circulación. En sus planteamientos, contenidos en la “Carta de Atenas”, se advertía la idea de hacer de la ciudad una máquina de relojería que posibilitara realizar esas actividades; resalta el uso de la zonificación para la organización de las actividades urbanas. Esta Carta se convertiría en la base para el movimiento funcionalista/racionalista que prevalecería hasta la década de 1960 y que se concentraba en un enfoque físico espacial contenido en planes en los que se definían los lineamientos para el futuro de desarrollo de la ciudad desde la perspectiva de los expertos de la planeación.

El modelo racional derivaría –conforme a la descripción del autor– en un enfoque de sistemas que pretendía entender la función de la ciudad a partir de considerar las interrelaciones entre sus partes; finalmente, en el texto se describe la perspectiva posmoderna y el cambio de paradigma teórico propuesto por Habermas de la “planeación comunicativa” a la que el autor dedica una buena parte del texto, considerándola como una alternativa a la planeación tradicional en la que debería fundamentarse el profesional de la

planeación urbana y que se fundamenta en la deliberación por encima del contenido. Gutiérrez Chaparro se refiere a la planeación comunicativa como:

... una tendencia reconocida en compilaciones recientes sobre las nuevas direcciones de la teoría de planeación, que señala que desde finales del siglo XX el campo de la teoría de la planeación 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.

El autor también hace referencia a las exigencias actuales que las políticas internacionales hacen a la planeación urbana mediante la “Nueva Agenda Urbana” (NAU) impulsada por el Programa Hábitat de las Naciones Unidas y publicada a finales del año 2016 en la cumbre de las ciudades “Hábitat III” en la ciudad de Quito, Ecuador. Esta parte del texto incorpora las necesidades actuales de la realidad urbana y le permite al autor confrontar la teoría con la práctica de la planeación urbana, mediante una discusión crítica pero de fácil lectura.

Entre los planteamientos de la NAU, se destaca la necesidad de incluir en los procesos de elaboración de políticas de planeación urbana a los diferentes grupos de la sociedad organizada, en lugar de dejar las decisiones exclusivamente en manos de los gobiernos locales. El texto refiere a tres ejes fundamentales en los que se debe trabajar para la puesta en marcha de la NAU: a) la construcción de una estructura de gobernanza urbana y su respectivo marco normativo, b) la planeación y gestión propiamente del desarrollo de las ciudades, y c) el camino para la implementación.

Al finalizar la discusión sobre las teorías de la planeación urbana, se establece de forma clara que existe una razón de peso que ha venido postergando la construcción de una teoría mexicana: la implementación en el periodo post revolucionario de un nuevo modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones. Este modelo en conjunto con la centralización de las instituciones y la poca transparencia de éstas provocó un aislamiento en nuestro país de la evolución que ha tenido la disciplina a partir de 1960 en el exterior. Este aislamiento no ha permitido un cambio real del paradigma funcional/racional a uno de deliberación en el que los actores de la sociedad organizada discutan y busquen llegar a acuerdos en la toma de decisiones con respecto de la planeación de nuestras ciudades. Debido a esta situación –asegura el autor–, los planes implementados no han cumplido con las necesidades del desarrollo urbano y más bien han quedado fuera de cualquier posibilidad de innovación.

La planeación urbana en México: evolución y crisis del modelo. Bases para la experiencia en el Estado de México

En la segunda parte del libro, Gutiérrez Chaparro se refiere al desarrollo de las ciudades en nuestro país desde un aspecto morfológico que fue inducido por eventos específicos; comienza con la llegada de los conquistadores y con ellos los lineamientos establecidos por la corona española en las Leyes de Indias que colocaban a la plaza como el elemento espacial y monumental más importante de las ciudades. En otro momento y con el objetivo de lograr una mejor funcionalidad de la ciudad, se incluyeron en la Ciudad de México algunas propuestas de integración por vialidades propuestas por el arquitecto Castera en la segunda mitad del siglo XVIII. Porfirio Díaz en el siglo XIX trajo a la Ciudad de México rasgos del urbanismo francés, yuxtaponiendo en el modelo colonial elementos como glorietas, numerosas estatuas y monumentos rodeados de jardines.

Posteriormente, en el periodo posrevolucionario –establece el autor– emerge la planeación urbana moderna destacando el pensamiento del arquitecto Carlos Contreras, egresado de la Universidad de Columbia en Nueva York, quien en su trabajo “La planificación de la República Mexicana” definía cuatro propósitos principales para una planeación urbana en México: a) el establecimiento de un departamento de planeación de la República, b) la organización de grupos regionales para elaborar planos de las ciudades, c) el impulso de la planeación con la participación de profesionales, y d) la preparación de un proyecto de ley federal en materia de planeación.

Según referencias de Gutiérrez Chaparro –obtenidas en documentación secundaria sobre la historia de la planeación urbana–, con fundamento en esos preceptos del arquitecto Contreras, en 1933 se elaboró el primer plano regulador para la ciudad de México, al que precedió la celebración del Primero Congreso Nacional de Planeación a principios de 1930. Este Congreso fue precedido por la creación de la “Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana” en 1926 y la fundación de la revista “Planificación” en 1927 como su medio de divulgación. El libro consigna que la asociación fue presidida por el propio Carlos Contreras y, además de contar con la membresía de distinguidos profesionales de la época, incluía un conjunto de miembros honorarios extranjeros, como los reconocidos urbanistas Ebenezer Howard, Raymond Unwin y Arturo Soria.

A lo largo de su investigación, el autor nos comparte algunos hitos poco conocidos en la historia de la planeación urbana en nuestro país, entre los que destaca el “XVI Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación”, organizado en 1938 por Carlos Contreras con la asistencia de 500 delegados. Este encuentro motivó a algunos profesionales a promover la creación del “Instituto Superior de Planificación y Urbanismo dependiente del Instituto Politécnico Nacional”, iniciativa que desafortunadamente no prosperó pero que es importante conocer.

Gutiérrez Chaparro destaca que, a pesar del proceso de industrialización que experimentó el país, los cuidados para ordenar las ciudades no fueron acordes con el crecimiento económico que generó la migración de la población del campo a las ciudades donde se concentraba la producción fabril, particularmente durante 1940-1950. Entre los escasos esfuerzos realizados en ese tiempo, merece especial mención para el autor la cuestión de la planeación regional, considerando como unidades de análisis a las cuencas hidrológicas.

En el ámbito académico, en el texto se desatacan dos publicaciones que han tenido gran influencia en estudiantes de posgrado: la obra “Iniciación al Urbanismo” de Domingo García Ramos y el trabajo liderado por Luis Unikel denominado “El desarrollo urbano en México”. De igual forma, se hace referencia a una institución destacada en el ámbito de la planeación urbana: la “Sociedad Mexicana de Planificación”, fundada en 1961, que conjuntaba a profesionales de diversas disciplinas, quienes participaban en la elaboración de trabajos de planeación, y que se caracterizaba por ser crítica del modelo desarrollista impulsado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el país desde 1970.

Además de los instrumentos generados por Contreras –incluido el primer plano regulador de la Ciudad de México–, se destaca la creación de planos reguladores para ciudades fronterizas y portuarias por Enrique Cervantes en los primeros años de la década de 1970.

Con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 –señala el autor–, se vinieron en cascada la elaboración de instrumentos de planeación como el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978; así como 2,377 planes municipales de desarrollo urbano (1981). Posteriormente, en 1982 se genera el “Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano de centros de población” que sentaría las bases para la elaboración de planes bajo el modelo clásico de la planeación funcionalista/racionalista. En torno a este acontecimiento, el autor lamenta la aplicación del manual sin ningún tipo de evolución y crítica por lo que establece lo siguiente:

El plan y la zonificación –fundamentos del modelo SAHOP– han prevalecido por décadas teniendo aceptación institucional como instrumentos normativos y de control para la ocupación, evidentemente superados por la dinámica urbana contemporánea y por los desarrollos recientes de nuestro campo disciplinario aun cuando en numerosos foros se ha advertido la obsolescencia del modelo de planeación urbana en nuestro país.

Para ejemplificar el estado que guarda la planeación urbana en México, Gutiérrez Chaparro toma como caso de estudio al Estado de México y a su capital Toluca –la quinta zona metropolitana con mayor población en el país. En su discurso histórico se resaltan tres momentos coyunturales: a) la creación del Instituto AURIS a finales de la década de 1960, como una institución pionera en el país –antecedente importante de la futura SAHOP–; b)

la institucionalización de la planeación urbana a principios de la década de 1980 con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SEDUOP) como una instancia a semejanza de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) a nivel federal; y c) el notable adelgazamiento del sector desarrollo urbano en el Estado de México a principios del siglo XXI.

En el Estado de México –define el texto– los planes de desarrollo urbano se elaboraban conforme a lo establecido en la Guía de SAHOP, creada 18 años antes hasta que en el 2001 se formulara el libro V del *Código Administrativo del Estado de México* “Del Ordenamiento Territorial de las Asentamientos Humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población”. Sin embargo, este nuevo formato no consideró en el proceso propuesto la participación y corresponsabilidad sectorial, la participación de la sociedad civil, los acuerdos de colaboración para el financiamiento al desarrollo, la transferencia de funciones al gobierno local, la profesionalización de cuadros técnicos, el cuidado al medio ambiente y la atención a los riesgos urbanos. Esta situación, para el autor, establece un marco débil para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en el Estado de México y en su capital, siendo necesario el robustecimiento del marco normativo pero, sobre todo, el de las instituciones en el Estado.

Gutiérrez Chaparro determina la existencia de una brecha entre la planeación urbana en México y el potencial de implementar las premisas fundamentales de la Nueva Agenda Urbana también en el ámbito nacional.

En consecuencia, hace un llamado a la discusión entre académicos, profesionistas y funcionarios públicos para modificar el paradigma de la planeación urbana racional/comprehensiva –aun prevaleciente en nuestro país–, y con fundamento en conceptos de la década de 1960; y nos propone transitar hacia modelos que privilegien los procesos deliberativos, es decir, la teoría de la planeación comunicativa.

Finalmente, recomiendo el libro del doctor Juan José Gutiérrez Chaparro para ser utilizado como un texto en los cursos de planeación urbana que se imparten en las instituciones de enseñanza del urbanismo y de la planeación urbana en nuestro país, aunque por su redacción también puede servir como referencia para un lector principiante en el tema.