

Planeación Urbana

Guadalupe Sorain Díaz de León*

En la actualidad, el concepto de planeación se aplica en diferentes contextos, como el desarrollo de actividades encaminadas a la definición de objetivos, metas, métodos, tareas, tiempos, estándares, instrumentos o indicadores, dentro del proceso previo a la consecución de una acción determinada.¹ En un sentido más general y simplificado, planeación consiste en tomar decisiones por adelantado, que ayudarán a determinar soluciones e intervenciones convenientes para una concertada operación.² Consecuentemente, este proceso implica varias etapas: identificación de un problema, desarrollo de alternativas, elección de la o las alternativas más convenientes y ejecución de un plan.

Este ensayo pretende abordar, con diferentes matices, el concepto de planeación urbana; sin embargo, la conceptualización previa permite focalizar el concepto desde una perspectiva más amplia.

La planificación urbana se entiende como el medio que controla los movimientos que emergen en la ciudad, y por ello trata de racionalizar y evitar el crecimiento desordenado y caótico, convirtiéndose en el instrumento que orienta y prepara el desarrollo urbano.³ De igual manera, la planificación urbana domina fenómenos parciales que integra en la totalidad urbana, con el fin de dirigir y modelar el porvenir de la ciudad, además de dar un orden al espacio siguiendo un criterio que ayude a solucionar las necesidades futuras que se lleguen a presentar en él. Finalmente, Ledrut asevera que la planificación urbana es «un medio de control social de orden urbano y su objeto de estudio son los mecanismos y procesos sociales que modifican la ciudad».⁴

Asimismo, la planeación dentro del contexto urbano se identifica, según Friedmann,⁵ como pla-

neación urbano-regional (esta delimitación ayuda a que el concepto no adquiera denotaciones diversas, atribuidas en otras partes del mundo) e implica los aspectos: económicos, físicos, socio-culturales y ambientales. Sin embargo, la planeación urbano regional (a partir de este momento, solamente planeación o planeación urbana) ha caído en descrédito en los últimos años, y esto se debe a que ha sido una función atribuida únicamente al Estado. Por lo tanto, bajo el contexto de libre mercado, esta actividad ya no satisface los requerimientos de la sociedad actual, inmersa en ciudades mundiales⁶ o globales.⁷

¹ Confederación Colombiana de ONG (2006). «Planeación», en: *Banco de Proyectos. Glosario*. www.ccong.org.co/bancoproyectos/glosario.php

² Wikipedia (2006). «Planeación», en: <http://es.wikipedia.org/wiki/planeaci%C3%B3n>

³ Mazón, Tomás (1997). «Aspectos teóricos de la planeación urbana», en: *Introducción a la planificación urbana*. Aguacalera, colección Amalgama. Alicante, España. Capítulo I.

⁴ *Idem*.

⁵ Friedmann, John (1999). «El reto de la planeación en un mundo sin fronteras», en: *Ciudades* núm. 42, abril-junio de 1999, RNIU, Puebla, México. pp. 3-6.

⁶ Ciudades mundiales: ciudades en el mundo a través de las cuales la economía global se articula, pero no controla. Son ciudades grandes, multifuncionales, con inmensas periferias rurales y semiurbanizadas excluidas, de donde obtienen materia prima y mano de obra (Friedmann 1999).

⁷ Ciudades globales: son grandes centros de negocios, ciudades que disponen las funcionalidades organizacionales nucleares para dirigir, gerenciar y servir a la economía global. Una ciudad global tiene recursos y competencias necesarias para la gestión de operaciones globales relativas a empresas y mercados nacionales o internacionales (Sassen: 2002).

Alumna de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la ESIA Tecamachalco.
gsoraing@yahoo.com.mx

No obstante, el nuevo tipo de planeación que se requiere debe encauzarse hacia el concepto de *governabilidad*,⁸ que implica la responsabilidad compartida de la planeación entre el Estado, el capital privado y la sociedad. Y de esta manera, la planificación tiene que ser percibida no sólo como una solución arquitectónica, urbanística o política, sino como aquella que tiene como fin cuidar los intereses de quien hace uso del espacio: los ciudadanos. Si por el contrario, ante la constante persistencia de los intereses económicos, se tuviera una planeación enfocada a beneficiar al capital privado, no se podría pensar en lograr implantar las bases de un cambio social y urbano.

A raíz de esta cuestión, surge un debate acerca de la mejor concepción que debería implicar la planeación urbana. Child⁹ sostiene que la planeación debe lograr una ciudad socialista, que involucre políticas de autonomía, autoayuda y el desarrollo de una economía viable. Para lograr tal cometido, se hace imprescindible llevar a cabo transformaciones radicales en las relaciones de acumulación, producción y distribución de bienes y servicios, los cuales deben ser operados mediante el principio de propiedad comunitaria. No obstante, Simmie,¹⁰ con una posición menos extrema, propone como solución una *planeación socializada*.

La planeación socializada que plantea Simmie, implica que ella sea vista como una actividad co-

mún, variada (aunque asociada con lo humano) y vinculada con valores políticos, económicos y sociales. No obstante, su principal juicio es establecer los valores sociales por delante de los intereses económicos y políticos. Conjuntamente, este tipo de planeación busca enfatizar aquellos objetivos ideológicos de justicia distributiva, igualdad de oportunidades y libertad individual, que guiarían la acción gubernamental; sin embargo, esto último constituye una de sus principales debilidades, pues aquellos objetivos se convierten en juicios morales *a priori*, sin fuerza coercitiva,¹¹ que busquen una alternativa formal ante los requerimientos actuales.

Por otro lado, el aspecto contextual que ha llevado al cambio del modelo económico, repercute consecuentemente en la planeación, según Mattos,¹² es el agotamiento del modelo económico fordista basado en los parámetros de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). Este modelo, implantado desde la década de los cuarenta en muchos países (sobre todo latinoamericanos), se caracterizó por la acumulación de capital con ayuda de la mecanización, aplicación de principios tayloristas y regulación salarial, entre otros. Sin embargo, debido a la crisis estructural, caída de productividad, elevación de costos de producción, baja rentabilidad y disminución en los ritmos de acumulación del capital, ese modelo empezó a presentar signos de agotamiento hacia finales de la década de los sesenta. Tal hecho llevó a la aceptación, a nivel internacional, de un ajuste estructural que consolidó la primacía de fuerzas del mercado, procesos de acumulación y crecimiento del capital y exportaciones como el papel impulsor de las economías.¹³

Con esas nuevas políticas de ajuste estructural, implantadas en la década de los setenta, se sustenta la base de la nueva economía que rige a partir de entonces el plano a nivel internacional. Dicha economía, denominada posfordista o economía informacional, según Castells (1991), presenta: 1) una nueva forma de producción basada en la in-

⁸ *Ídem*

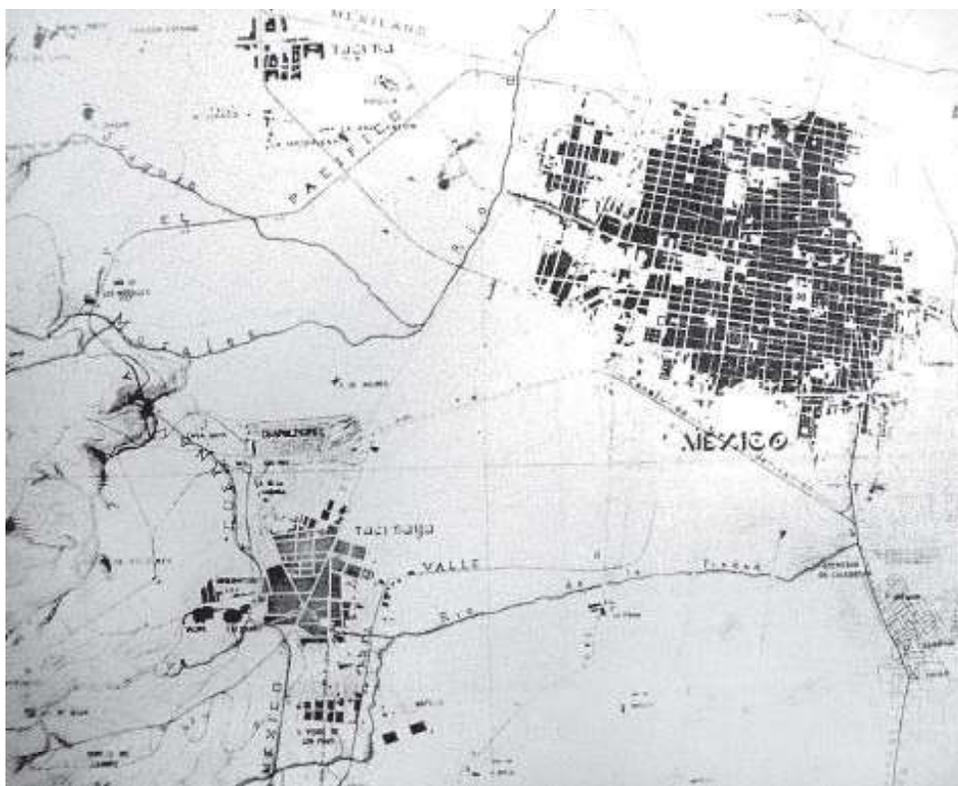
⁹ Iracheta Cenecorta, Alfonso (1992): «Capítulo 9. Conclusión. Hacia una planificación urbana alternativa», *Hacia una planificación urbana crítica*. UAMEX. Parte II.

¹⁰ *Ídem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Mattos, Carlos A., de (1992): «¿Hacia una planificación para la transición al posfordismo?», en: *Noveno Congreso Nacional. Sociedad Mexicana de Planificación AC*, ponencia de los días 7 y 8 de diciembre, en Naucalpan, Estado de México. Instituto de Estudios Urbanos-Pontificia Universidad Católica de Chile.

¹³ *Ídem*.



Plano de la ciudad de México 1910. La mancha urbana de la ciudad de México, todavía no alcanza a los pueblos periféricos de Tacuba, Azcapotzalco y Tacubaya.

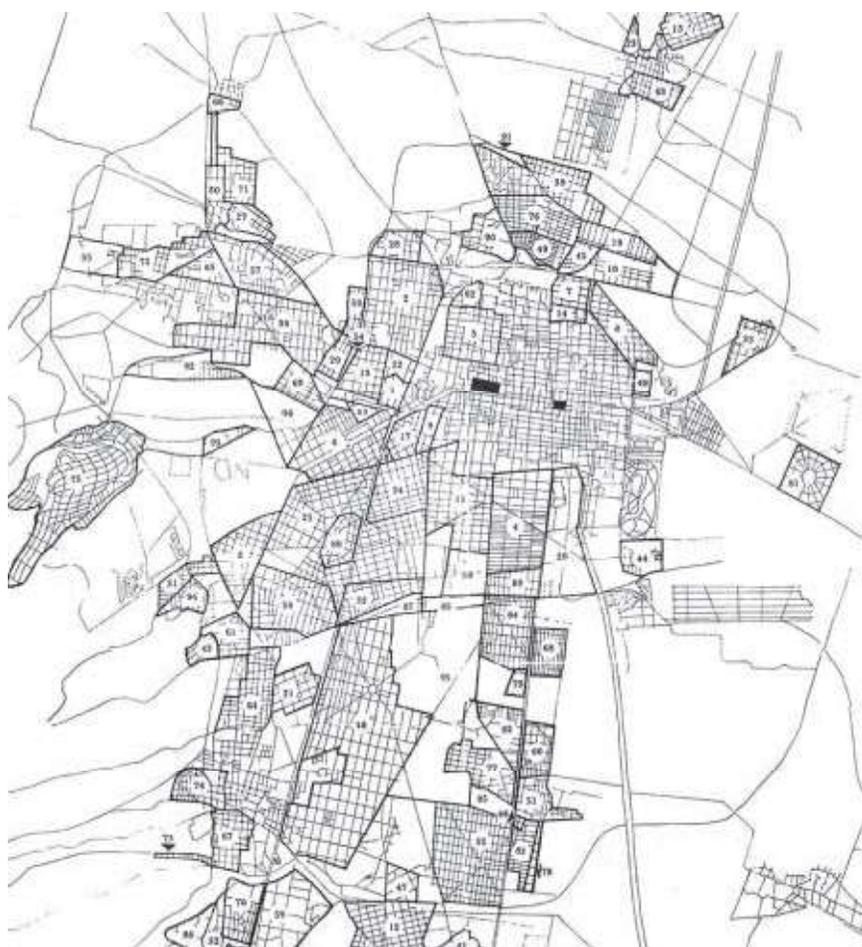
formación, 2) flexibilización en los procesos de acumulación, gestión y producción (lo que permite mayor productividad y competitividad), 3) intensificación de movimientos (que desencadenan la globalización) y 4) competitividad como factor clave de acumulación y crecimiento.¹⁴

Bajo este criterio, la *planeación socializada* que propone Simmie se convierte en un aspecto utópico, pues el nuevo tipo de planificación, según Matos, debe estar al servicio de una transición hacia el modelo de la economía posfordista. Donde la reproducción social dentro del espacio, está condicionada por las relaciones capitalistas que impulsan la integración económica y estructural; por lo tanto, la racionalidad capitalista rige el comportamiento de los actores sociales. Asimismo, Boisier¹⁵ sostiene que la apertura externa y la globalización de la economía, son los factores que ahora intervienen en los procesos de planeación. Por lo tanto, el desafío que subsiste (sobre todo en los países latinoamericanos) es lograr el impulso de una gestión participativa, tecnicada y profesionalizada que permita posicionar a aquellos países menos desarrollados dentro del contexto internacional de forma competitiva, moderna y equitativa.

Con estas condicionantes, México es uno de los países que se encuentra inmerso en Latinoamérica, y al igual que el resto de las naciones que conforman este bloque, se subordina a los requerimientos de la economía informacional y, por lo tanto, requiere desarrollar una planificación encaminada a la consecución de los requerimientos impuestos por dicha economía posfordista.

La ciudad más importante de México, por concentrar funciones administrativas, económicas, políticas, etcétera, a nivel nacional, ha sido la ciudad de México, y su planificación se inicia en 1928, casi en paralelo al surgimiento del Departamento del Distrito Federal (DDF). La preocupación principal de la planeación, dentro de la ciudad de México, era resolver la problemática del desarrollo de la entidad y, por lo tanto, su principio más importante era llevar a cabo el desarrollo mediante disposiciones y reglamentos que regularan las obras y encauzaran la inversión. Se puede advertir entonces, que este hecho fue el paso que marcó el principio del progreso en el ámbito de la planeación urbana en la ciudad de México.

Para 1930¹⁶ surge, por vez primera, la Ley de Planificación General de la República, la cual desembocaría en la formulación del primer plan sexenal de México que definió el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas (1936-1940) y dio las pautas de la industrialización como impulsora de la economía a nivel nacional (siguiendo el modelo fordista, mediante el uso extensivo de la ISI). Este hecho indiscutiblemente repercutió, años más tarde, en la conformación del espacio urbano de la ciudad de México, el cual se desplantaba únicamente sobre el terreno del DF.



Plano de la ciudad de México 1930. La mancha urbana de la parte central de la ciudad de México, se conurba con: La Villa, Azcapotzalco, Tacubaya, Tlalpan y San Ángel. La planificación de la ciudad se convierte en un eje importante para el recién creado Departamento del Distrito Federal.

En 1933 se decreta la primera Ley de Planificación y Zonificación del DF, y mediante los planos reguladores,¹⁷ se expresaron los lineamientos a los que se sujetaría el desarrollo de la entidad. Dichos planos se vincularon con el Plano Nacional de México, en el que se expresaban ideas, programas y proyectos de obras, que al fusionarlas, conformaban el instrumento coordinador y regulador del desarrollo urbano del país. Tres años más tarde la situación planificadora del DF se centró en la am-

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Boisier, Sergio (1993). «Las transformaciones en el pensamiento regionalista latinoamericano (escenas, discursos y actores)», en: *Serie de Investigación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*. Documento 93/07, 16 de febrero de 1993 de la Dirección de Políticas y Planificación Regional.

¹⁶ Gil Elizondo, Juan R. (1978). «Capítulo 9. Planeación del desarrollo urbano de la ciudad de México. Evolución de la planeación en la ciudad de México», en: *Atlas de la Ciudad de México*. GDF-El Colegio de México. México. Pp

¹⁷ *Idem.*

Fuentes de consulta:

Boisier, Sergio (1993): «Las transformaciones en el pensamiento regionalista latinoamericano (escenas, discursos y actores)», en: *Serie de Investigación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*. Documento 93/07, 16 de febrero de 1993 de la Dirección de Políticas y Planificación Regional.

Confederación Colombiana de HONG (2006). «Planeación», en: *Banco de Proyectos. Glosario*. www.ccong.org.co/bancoproyectos/glosario.php

Friedmann, John (1999). «El reto de la planeación en un mundo sin fronteras», en: *Ciudades* núm. 42, abril-junio de 1999, RNIU, Puebla, México. pp. 3-6.

Gil Elizondo, Juan R. (1978). «Capítulo 9. Planeación del desarrollo urbano de la ciudad de México. Evolución de la planeación en la ciudad de México», en: *Atlas de la Ciudad de México*. GDF-El Colegio de México. México. Capítulo 9.

Güemes H, Lina (coord.general). GDF (2000): «La Ciudad de México y el Distrito Federal en el siglo XX», en: *Guía General del Archivo Histórico del Distrito Federal*, GDF-AHDF, México, p. 48.

Hiernaux-Nicolas, Daniel (2000). «Historia de la Planeación de la ciudad de México», en: *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*/ Gustavo Garza Villareal, coordinador. - México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano: Gobierno del Distrito Federal, 2000.

Iracheta Cenecorta, Alfonso (1992). «Capítulo 9. Conclusión. Hacia una planificación urbana alternativa», en: *Hacia una planificación urbana crítica*. UAMEX. Parte II.

Mattos, Carlos A., de (1992). «¿Hacia una planificación para la transición al postfordismo?», en: *Noveno Congreso Nacional. Sociedad Mexicana de Planificación AC*, ponencia de los días 7 y 8 de diciembre, en Naucalpan, Estado de México. Instituto de Estudios Urbanos-Pontificia Universidad Católica de Chile.

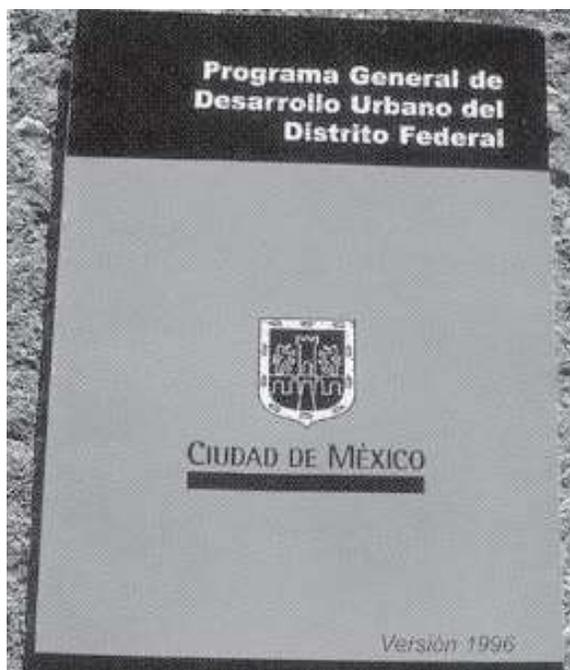
Mazón, Tomás (1997). «Aspectos teóricos de la planeación urbana», en: *Introducción a la planificación urbana*. Aguacalera, colección Amalgama. Alicante, España. Capítulo I.

Poder Ejecutivo Federal, PEF (1996). «Capítulo I. Disposiciones Generales», en: *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDU-DF)*. PEF-DDF, Publicado en la *Gaceta Oficial del DF* del 26 de enero de 1996, México, DF.

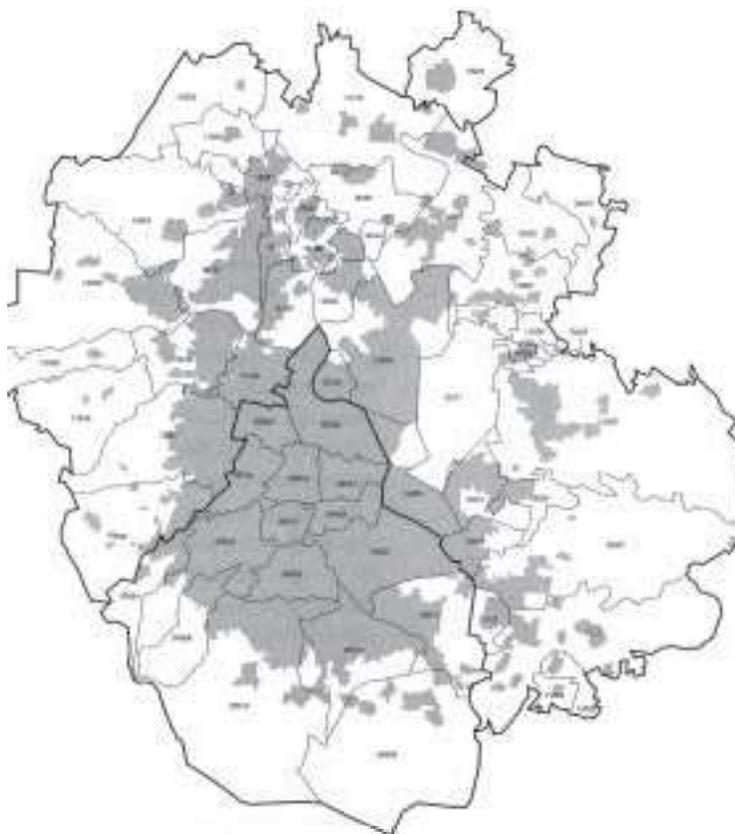
Rébora Togno, Alberto (1999). «Marco jurídico instrumental», en: Eibenschutz, Roberto (1999): *Bases para la planeación del desarrollo de la Ciudad de México*. Miguel Ángel Porrúa. UAM. México. pp. 195-233

SEDESOL (2001). «I. ¿En dónde estamos?», en: *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2001-2006*. SEDESOL. www.sedesol.gob.mx

Wikipedia (2006): «Planeación», en: <http://es.wikipedia.org/wiki/planeaci%C3%B3n>



En 1976 surge el primer PGDUDF, el instrumento que empieza a regular la mancha urbana del DF. Su segunda versión (1979) se acompañó de los planes parciales delegacionales. La versión del 31 de diciembre de 2003 sigue vigente.



Área Metropolitana de la ciudad de México 2000.