

# El discurso modernista contra la negociación en la cultura de planeación urbana de México

Basilio VERDUZCO CHÁVEZ

Departamento de Estudios Regionales-INESER, Universidad de Guadalajara, México.

**RESUMEN:** Este ensayo revisa la evolución de la planificación urbana en México durante el siglo XX y se enfoca en el análisis de las razones que explican por qué la cultura de la planificación en México no ha podido desplazarse con mayor rapidez hacia el manejo de conflictos, la negociación y la construcción de consensos como estrategias clave para avanzar en el logro de metas y para resolver problemas que afectan a las ciudades mexicanas contemporáneas. El ensayo destaca tres aspectos: el papel del discurso modernizador en la formación de profesionales de esta disciplina, el papel del gobierno central y la debilidad relativa de la sociedad civil. El ensayo se basa en una revisión de documentos de planificación y otras fuentes documentales, así como en experiencias de planificación en las que ha participado el autor. Esta revisión muestra que la combinación de los tres aspectos dio como resultado una falta de participación ciudadana en la hechura de políticas urbanas. El ensayo concluye señalando las tensiones que produce esta cultura dominante de planificación en el ambiente social y político actual y explora estrategias para ampliar el uso de manejo alternativo de conflictos y negociación como herramientas básicas para la política urbana.

**DESCRITORES:** Participación ciudadana. Modernismo. Sociedad civil. Planeamiento urbano. Gestión de conflictos. México.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las ciudades y los sistemas urbanos son construidos en forma colectiva por lo que en su imagen y estructura se reflejan los discursos filosóficos y estéticos que predominan en una sociedad. La ciudad racionalista es objeto de estudio de la planificación (VERON & *al.*, 2000). La planificación urbana y regional se basa en dichos discursos para proponer arreglos espaciales, diseños físicos y prácticas socioespaciales en los distintos grupos sociales que sean coherentes con los valores considerados como apropiados para el logro de los objetivos que se consideran deseables

en una sociedad. ¿Cuáles son esos objetivos? ¿Cuáles son las mejores formas de llegar a ellos? Estas son dos preguntas que han sido respondidas de manera diferente en distintas sociedades a lo largo de la historia.

En este ensayo, la intención es mostrar que en el caso de México, durante prácticamente todo el siglo XX predominó el discurso modernista en la planificación urbana lo cual se reflejó en la escasa participación que se dio a la sociedad en la definición del rumbo que tomaron no sólo las ciudades, sino el sistema urbano del país. Es necesario iniciar con un ejemplo que servirá para mostrar cual es el estado en el que se encuentra actualmente un enfoque de planificación que logró mantener

Recibido: 30.07.2004. Revisado: 05.01.2005  
e-mail: basiliov@ucea.udg.mx

Una versión de este trabajo fue preparada y aprobada para su presentación en el congreso IPHS 2004 celebrado en Barcelona, España, en julio de 2004 (basiliov@ucea.udg.mx).

Este ensayo es resultado del proyecto Conflicto y Negociación en el Diseño de Política Pública en una Sociedad en Transición que se lleva a cabo en la Universidad de Guadalajara bajo la responsabilidad del autor.

una clara supremacía a lo largo del siglo XX sobre opciones alternativas que dieran mayor representación a los diversos grupos de la sociedad.

En 2000, México eligió a Vicente Fox, como el primer presidente que proviene de un partido de oposición distinto al régimen que gobernó al país durante más de 70 años. Desde el inicio de la administración de Fox se dio a conocer que se construiría un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México en algún sitio cercano a la Zona Metropolitana.

El proyecto fue ampliamente anunciado como la obra de infraestructura más importante del sexenio. Se tomaron diversas precauciones de tipo publicitario para lograr la aceptación del proyecto. Sin embargo, a pesar de estas precauciones, en poco tiempo el proyecto derivó en un serio conflicto cuyo mal manejo culminó en su cancelación.

Siguiendo una tradición en la planificación urbana mexicana, el Gobierno Federal realizó un proceso de selección de sitio que enfatizaba las cuestiones técnicas sobre las políticas y sociales. Este proceso estuvo a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. El anuncio de esta decisión despertó la oposición de varios agentes entre los cuales se destacaba El Gobierno de la ciudad de México (Distrito Federal) que consideraba un desperdicio la construcción de un nuevo aeropuerto sin antes considerar mejoras sustanciales en el existente. La decisión despertó la oposición radical entre los pobladores de San Salvador Atenco a quienes les serían expropiados parte de los terrenos necesarios para el nuevo aeropuerto. La importancia de dicha oposición en un principio fue minimizada por los funcionarios del gobierno. No fue sino hasta que se radicalizaron las acciones de resistencia civil, que se trató de instalar una mesa de negociación con representantes de los campesinos.

En la concepción y ejecución de la negociación se cometieron errores clave que descarrilaron el proceso y dieron lugar al anuncio de la cancelación del proyecto. Entre los errores más visibles se encuentran los siguientes: primero, el haber decretado la expropiación de los terrenos sin haber consultado en forma adecuada a los afectados. Segundo, haber fijado el precio de los terrenos muy por debajo de su valor de mercado. Tercero, se confundieron los

intereses de los campesinos con los expresados por algunos de sus representantes. Cuarto, se subestimó el poder de los campesinos y se ignoraron los cambios observados en las condiciones de vida de los afectados y en la configuración de sus intereses y mecanismos de representación. Y finalmente, cuando los campesinos afectados habían radicalizado sus posiciones se designó a un negociador en jefe por parte del gobierno cuya labor no fue debidamente respaldada ya que no se le dio espacio para negociar ni representación real de los intereses del gobierno.

Por todos estos errores, este es un caso que muestra con crudeza las contradicciones de la cultura de planificación urbana que imperó en México durante el siglo XX. Para comprender lo anterior cabe recordar que no se trataba de un proyecto nuevo. En su libro *El arte y la ciencia de la negociación*, Howard Raiffa señala que desde principios de la década de los setenta del siglo XX, el Gobierno Federal de México había tenido problemas para lograr su aprobación. Según Raiffa, desde entonces el gobierno ignoró la posibilidad de adoptar un esquema innovador orientado a la negociación y el entendimiento de las distintas posiciones e intereses de los involucrados (RAIFFA, 1991). Al ignorar estos antecedentes el nuevo gobierno mostró con claridad la falta de interés en reorientar la política urbana y regional.

En suma, este es un caso que muestra las secuelas de una tradición de planificación urbana insostenible en el contexto de una sociedad mejor informada, más plural y democrática y en la que los grupos de población ponen en duda los discursos modernizadores que ven en un confuso proyecto nacional la justificación de cualquier decisión tomada desde el gobierno<sup>2</sup>.

Para los objetivos de este ensayo este caso plantea preguntas sobre los orígenes de una tradición de planificación pero sobre todo sobre su capacidad de resistir el cambio. En las páginas siguientes trataré de presentar una explicación de cómo es que se consolidó esta tradición. Me interesa mostrar que aunque la práctica de la planificación sugiere el interés en mantener la tradición, existen

<sup>2</sup> Durante el conflicto se dio a conocer una encuesta en la que la gran mayoría de los entrevistados afirmaban estar a favor de que se respetaran los intereses de la comunidad.

evidencias de que este enfoque ha entrado en una crisis de la que sólo puede salir ampliando sus horizontes para incluir la participación ciudadana en la toma de decisiones. Esta transición no está ajena de tensiones por lo que el debate sobre las posibilidades de cambio jugará un papel importante en la definición que toma la planificación en México en el siglo XXI.

## 2. EL DISCURSO DEL MODERNISMO

Aunque pueden existir diferencias sobre las connotaciones que tiene el modernismo en áreas tan distintas como la literatura o el urbanismo no cabe duda de que, como discurso estético y filosófico, abarca diversas áreas de la vida cultural en las sociedades occidentales que terminan por manifestarse en la manera como se resuelven los temas controversiales en una sociedad.

De acuerdo con HARVEY (1989), el proyecto de modernidad que se logró constituir en el siglo XVIII, fue un gran esfuerzo intelectual de los pensadores de la ilustración que consistía en el desarrollo de una ciencia objetiva, una moralidad universal, así como la ley y el arte conforme a su lógica interna. Este discurso asumía que el dominio científico de la naturaleza daba libertad y garantizaba la seguridad por encima de los problemas de escasez y calamidad natural. Asimismo, suponía que el desarrollo de formas racionales de organización social y formas racionales de pensamiento lograrían liberar al individuo de las arbitrariedades de los mitos, la religión la superstición y el uso arbitrario del poder.

El modernismo, según lo define SCOTT (1998) es un discurso que en la planificación urbana se refleja en propuestas que enfatizan los diseños urbanos que se conciben como transformadores de la sociedad y que son afines a los intereses de un selecto grupo social que se concibe a sí mismo como el agente del cambio social. Los grandes proyectos urbanos, el énfasis en la forma y la utilidad práctica definida desde una perspectiva racionalista, y la celebración del poder político y económico como principales responsables de cambiar a la ciudad son

algunos de los rasgos de este discurso que se reflejan en un enfoque de planificación.

En el caso de América Latina, el estudio de la relación entre planificación urbana y regional y modernismo ha arrojado piezas valiosas como el propio trabajo de Scott sobre la creación de Brasilia. Según este autor la ciudad refleja claramente la noción de un poder federal fuerte y la confianza en las formas como articuladoras de las relaciones sociales. No obstante, la ciudad que efectivamente se crea muestra claramente las limitaciones del enfoque. Rápidamente la ciudad no planeada se extiende más allá de los límites del Plan Maestro y es en ella donde tienen cabida la diversidad social y urbanística que caracteriza a un país muy desigual.

El fenómeno del modernismo ha sido ampliamente analizado en la literatura. Graciela Montaldo y Nelson Osorio Tejeda<sup>3</sup> definen al modernismo como un momento de la cultura cuyos inicios están arraigados a las formas estéticas e ideológicas del romanticismo y en el que se basan manifestaciones contundentes de una renovación que se proyecta sobre todos los aspectos de la cultura. Según estos autores, este movimiento fue impregnando diferentes manifestaciones de la vida social en una suerte de moda que impregnó algunos comportamientos sociales de las burguesías latinoamericanas que se estaban consolidando en a finales del siglo XIX marcando un gusto por el lujo, lo exótico, los interiores barrocos, la rareza.

El modernismo fue un fenómeno profundamente articulado al proceso de cambios que se estaba dando en las sociedades latinoamericanas de esos años. Esto es un período de transformación interna de las sociedades en el que ocurre un desplazamiento del sector más tradicional de la oligarquía, un crecimiento acelerado de las ciudades capitales —con paralelo estancamiento de las provincias— y el afianzamiento de una nueva burguesía que buscaba controlar tanto el mundo de los negocios como el de la política.

COWEN & *al.* (1996) sugieren que lo que ocurría en el campo de la cultura, y más concretamente en el de la filosofía, tenía una

<sup>3</sup> Tomado del *Diccionario Enciclopédico de las Letras de América Latina (DELAL)*, tomo II., Caracas: Biblioteca Ayacucho/Monte Ávila Editores Latinoamericana, 1995,

pp. 3184-3193; con autorización de su Coordinador Académico, Nelson Osorio Tejeda, consultado en <http://www.stanford.edu/~kalu/Moderni.html>.

clara conexión con lo que ocurría en el campo de la política pública y los cambios impulsados en las ciudades y las regiones de América Latina. Este proceso de modernización acelerada que vivieron los países latinoamericanos dejó en México una huella particular. El régimen que había gobernado México en las últimas décadas del siglo XIX tenía en el discurso positivista una base fuerte para empujar una agenda de progreso sin bienestar social. CARBÓ & *al.* (1983) señalan que el positivismo, que llegó a México durante el período de Reforma y fue utilizado como arma ideológica en contra del dogmatismo clerical, fue luego utilizado por el régimen de Porfirio Díaz como legitimación filosófica de la estabilidad a ultranza que recogía la idea de progreso propuesta por los liberales y la de orden propuesta por los conservadores. El discurso servía para articular un proyecto común orientado a la construcción de la nación y el dominio de la naturaleza, que eran tareas para las que se requería la presencia de quienes estuvieran capacitados para guiar y de indicar a las mayorías lo que debían hacer, lo cual se esperaba hicieran sin oponer resistencia alguna ya que era el rol que les correspondía jugar.

Este régimen que llegó hasta el genocidio y la represión constante, entró en crisis en la primera década del siglo XX. De esa crisis que dio como resultado la Revolución Mexicana emergió un nuevo régimen que modificó radicalmente la composición de fuerzas políticas en el país. Sin embargo, este cambio social y político no modificó en gran medida la manera como se hacían ciudades. El discurso del modernismo de alguna manera trascendió el período de revuelta social y se volvió a instalar en el discurso urbanizador de los gobiernos revolucionarios, solo que esta vez impregnado de una nueva dimensión nacionalista.

### 2.1. Urbanización y modernización

Para los expertos no fue difícil trasladar el discurso modernizador a los intentos de controlar el acelerado proceso de urbanización que se dio en el país a lo largo del siglo XX. De acuerdo con GARZA (1989), durante ese siglo México pasó de tener 33 ciudades en 1900 a más de 274 a finales de siglo. Este crecimiento demandaba medidas

importantes que el Gobierno Federal no dudó en proponer desde sus oficinas y de llevar a la práctica sin mayor oposición.

Al concluir la parte armada de la Revolución la planificación urbana tuvo que basarse en una modernidad porfirista que fenecía<sup>4</sup> (HIERNAUX, 1989; SÁNCHEZ & *al.*, 2001). Una vez más fue necesario proponerse objetivos modernizadores tales como, la disminución de las condiciones de insalubridad o la satisfacción de las aspiraciones de poseer una casa o un espacio para realizar alguna actividad que generara beneficios. De esta manera, argumenta Sánchez Ruiz, habitantes y gobernantes dieron cabida a un conjunto de propuestas inspiradas en las ideas y en los manuales del urbanismo moderno.

El discurso modernizador que se instauró en este período clamaba la apertura de las ciudades con grandes avenidas, áreas soleadas, ventiladas, higiénicas y con decorosos espacios verdes. Como ya había ocurrido en otras ciudades del mundo, este discurso chocaba con la ciudad existente. En el caso de la Ciudad de México, que fue donde más rápidamente se empezó a materializar el nuevo discurso de urbanización; fue necesario intervenir partes de la ciudad ya constituida. Los cambios introducidos siguieron los patrones impuestos desde los primeros ensanches de la ciudad en el siglo XIX.

La modernidad en este caso es la difusión de valores funcionalistas, el creciente uso del automóvil y la tecnificación del hogar. La modernidad demanda una estructura urbana en la que la movilidad debe ser lo más eficiente posible y la zonificación bien definida un medio para alcanzar el orden social, esto lleva a que a partir de los sesenta se culmine por proponer grandes conjuntos habitacionales periféricos que estuvieran conectados a las principales vialidades (VALENZUELA AGUILERA, 2002).

Dentro de esta misma tendencia se inscriben los procesos de segregación urbana a partir de patrones de localización bien dirigidos. En la Ciudad de México se destaca la ubicación de las mejores zonas de vivienda al sur y al poniente, y las peores, al norte y

<sup>4</sup> Se llama porfirista al régimen encabezado por Porfirio Díaz, el cual gobernó México hasta 1910 y que se preocupó por ampliar la infraestructura nacional, pero no fue capaz de mantener libertades civiles ni eliminar la pobreza de una gran parte de la población.

sobre todo al oriente (MORENO, 1979). En Guadalajara, actualmente la segunda ciudad en importancia en el país, se siguió una tendencia similar a partir de un eje que dividía a la ciudad de norte a sur dejando del lado poniente de la ciudad los mejores barrios residenciales y en el oriente los barrios populares en los que habitan las crecientes masas de trabajadores.

De acuerdo con SÁNCHEZ RUIZ (2001) los anuncios aparecidos en los periódicos que circulan en la época muestran con claridad esa tendencia. En dichos artículos se invitaba a comprar alguna casa o terreno en colonias que poseían todas —o casi todas— las comodidades exigidas por la nueva modernidad; esas colonias con los atributos que presentaban, satisfacían de alguna manera las expectativas de una burguesía que había cuestionado al porfirismo, que había impulsado la Revolución y, que por ende, ahora como clase generada por el nuevo orden social y en su carácter de dominante disfrutaba esas condiciones. En la Ciudad de México, al amparo de algunas notas del urbanismo moderno, se generaron colonias como la Roma Sur, Chapultepec Heights, Hipódromo Condesa, Industrial, Cuauhtémoc, Narvarte, Del Valle, Guadalupe Inn Nápoles, Pedregal de San Ángel o la colonia Lindavista<sup>5</sup>.

Tendencias similares se registraron en otras ciudades. En el caso de Guadalajara, se observó una expansión urbana asociada al uso del automóvil sobre todo hacia el poniente y sur de la ciudad. A las colonias de corte afrancesado que se habían consolidado a finales del siglo XIX y principios del XX siguió una proliferación de nuevos fraccionamientos inspirados en los suburbios de las ciudades estadounidenses. Así aparecieron los centros comerciales del sur y poniente de la ciudad que ayudaron a consolidar un proceso de metropolización con los municipios vecinos.

El hecho de que el discurso del modernismo haya logrado trascender del régimen porfirista al régimen revolucionario, que fue como se conoció al periodo posterior a la Revolución Mexicana; se reflejó en la

manera como se concibió la relación entre los expertos de la planificación urbana y la relación que estos establecerían con los aparatos del estado y con la sociedad.

Los planificadores en su papel de expertos empezaron a ocupar posiciones prominentes en el gobierno federal y desde ahí se empezaron a diseñar los grandes proyectos urbanos y de infraestructura que se consideraban básicos para el desarrollo nacional. Al igual que ocurrió en otras partes del mundo, el modernismo se convirtió en el discurso hegemónico detrás de la planificación. Como lo señala HARVEY (1989) después de la Segunda Guerra Mundial el modernismo convivió en una posición muy confortable con los centros de poder en la sociedad en una especie de celebración del advenimiento del mundo de las grandes corporaciones y de las fuertes burocracias estatales.

El período posterior a la Segunda Guerra Mundial es una época en la que los planificadores del gobierno mexicano estuvieron muy ocupados haciendo todo lo posible por consolidar en México la modernización industrial y de la sociedad dentro de un modelo de sustitución de importaciones y bajo el cobijo de un esquema corporativista perfectamente consolidado, cuya gran concesión fue otorgar a las mujeres el derecho a voto a partir de 1953. Esta situación cambiaría en las últimas dos décadas del siglo XX, pero como se muestra en el ejemplo inicial, el cambio no se ha concretado todavía en una transformación de la práctica de la planificación.

El desencuentro entre el concepto de ciudad moderna concebido en los gabinetes del poder político y económico que reporta Scott para Brasilia tuvo manifestaciones similares en diversas partes de México a lo largo del siglo XX. Primero ocurrió en la propia capital del país donde el crecimiento explosivo de la población rebasó toda previsión contemplada durante el auge posterior a la Segunda Guerra Mundial, y luego se reprodujo en menor escala en ciudades industriales como Lázaro Cárdenas o Monterrey, o en centros turísticos como Acapulco, Cancún o Los Cabos, y en ciudades

<sup>5</sup> De acuerdo con MORENO (1979) la estructuración del espacio urbano estuvo determinada por el surgimiento de nuevos consumidores entre las clases media y alta que surgieron durante la etapa del desarrollo estabilizador y el papel que jugaron los bancos en el financiamiento de nuevos desarrollos

urbanos conforme a los cañonense de las ciudades modernas. Según ella, este proceso fue a su vez moldeado por el papel de un gobierno interesado en promover el crecimiento económico que no puso mucha atención en las condiciones de desigualdad que se estaban gestando en las ciudades.

fronterizas del norte del país como Tijuana o Ciudad Juárez. En estas últimas el crecimiento fue tan explosivo que fue necesario intervenir *ex post* para crear pequeños oasis de modernidad en las áreas cercanas a las garitas internacionales<sup>6</sup>.

La profundidad de la influencia del discurso de la modernidad como eje articulador de las intervenciones urbanas y regionales fue posible gracias a la combinación de varios elementos que describo a continuación.

### 3. MODERNISMO Y FORMACIÓN DE PROFESIONALES EN URBANISMO

La trascendencia de la tradición del modernismo como discurso base de la planificación urbana en México está muy relacionada con el control de la planificación que lograron tomar los arquitectos desde las primeras décadas del siglo XX. De acuerdo con Sánchez Ruiz (2003) los arquitectos fueron los primeros en impulsar la profesionalización del urbanismo y la planificación basados en el uso de disciplinas formales. Ingenieros y arquitectos habían ejercido la planificación y asumieron la tarea de impulsar estudios más sólidos relacionados con la materia.

En 1926 se creó la clase de Planificación de Ciudades y Arte Cívico, en la Escuela Nacional de Bellas Artes, bajo la iniciativa del arquitecto Manuel Ortiz Monasterio. Esta materia fue concebida como complemento de las materias que cursaban los arquitectos y fue encomendada primero al arquitecto José Luis Cuevas Pietrasanta, y luego al arquitecto Carlos Contreras, quien estuvo al frente de ella hasta 1929, año en que fue cancelada. De acuerdo con Sánchez Ruiz, este último presentó la iniciativa de crear la Facultad de Planificación con el fin de preparar, en períodos de tres años, especialistas en la materia. En la justificación se explicaba que:

La tendencia de este lineamiento era la de crear en México especialistas en trazo y composición de ciudades, es decir,

planificadores de ciudades y también crear verdaderos administradores o gerentes de ciudades, así como procurar que en la Facultad de Ingeniería de la misma Universidad, se crearán especialistas en problemas sanitarios de ciudades. Proponía yo entonces, que se trajeran ciertos especialistas extranjeros, para dar clases y conferencias en la universidad [...]. Además proponía yo también, que se enviaran a las universidades de Harvard, París y Liverpool, alumnos de las Facultades de Arquitectura y de Ingeniería, para que después de hacer estudios especiales vinieran a México con la obligación de formar el profesorado de la Facultad de Planificación de la Universidad Nacional de México (Universal, 01.04.1930).

La iniciativa no fructificó. Según Sánchez Ruiz, esto se debió a la inexistencia de un órgano central que pudiera concentrar los esfuerzos de atención a la ciudad y a la incomprensión que privaba en la sociedad y entre los mismas autoridades frente a la disciplina; prueba de esto último había sido, la eliminación de la clase de Planificación de Ciudades y Arte Cívico al suscitarse la Autonomía de la Universidad.

No obstante, el fracaso de esta experiencia, los profesionales trabajando con un enfoque modernizador lograron empujar otros proyectos de formación profesional en el campo de la planificación. Como resultado de estos esfuerzos se logró abrir el primer postgrado en Planificación y Urbanismo en la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura del Instituto Politécnico Nacional en 1939. Este postgrado fue uno de los puntos culminantes de todo un movimiento en pos de la planificación y fue impulsado por un grupo de arquitectos muy destacados en su época, y sobre todo, preocupados por el desenvolvimiento observado en la Ciudad de México. De acuerdo con Sánchez Ruiz, dicho postgrado se hizo bajo la influencia recibida por arquitectos e ingenieros que sustentaban en Europa y Estados Unidos el Movimiento Moderno del Urbanismo. La lectura que predominaba en la época es retratada con claridad por una cita incluida por Sánchez Ruiz en su trabajo sobre el primer postgrado

<sup>6</sup> Para una revisión exhaustiva de las obras y programas que se implementaron en México durante los gobiernos revolucionarios se puede consultar la obra monumental,

*Antología de la Planeación en México, 1917-1985*, publicada por la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Fondo de Cultura Económica en 1985.

de planificación. Esta cita proviene de la página de la Sociedad de Arquitectos Mexicanos publicada en el periódico *Excelsior*:

Si tienen delante de sí los Ayuntamientos problemas enormes de saneamiento, si el Departamento de Salubridad Pública hoy es casi impotente para resolver el estado de la situación creada, la culpa es de nuestro abandono anterior y de la tolerancia con que se ha permitido la población en zonas completamente incapacitadas para la vida. El problema hoy es enorme, su solución es extraordinariamente difícil y urgente, pero es imposible abordarla ni previstos de la mejor voluntad, con medidas aisladas y con condescendencias; el único medio y la única vía, es un estudio de conjunto, de planificación y de urbanización; de una dictadura severa y sin complacencias, cuyas resoluciones sean producto de un plan general (Excelsior, 1925; citado por SÁNCHEZ RUIZ, 2003).

La orientación modernizadora es más evidente si se observan las lecciones integradas a la materia de Teoría de la Arquitectura mismas que fueron desglosados de la siguiente manera:

- 1.º Cómo debe entenderse el urbanismo, visto como un problema técnico de composición. Enumeración de los diversos géneros de edificios y breve análisis del ordenamiento que deberá dárseles para el perfecto funcionamiento del trabajo y del descanso humano (1 lección).
- 2.º El crecimiento esporádico de las ciudades. Comparación de las necesidades de la ciudad feudal con las de la ciudad actual (2 lecciones).
- 3.º Los locales útiles y las circulaciones en la ciudad. La manzana lotificada en propiedades particulares y comerciales, comparada con la manzana técnicamente trazada para la propiedad común y la utilidad colectiva (2 lecciones).
- 4.º La circulación en la ciudad. Influencia de la topografía del terreno sobre el trazo de las circulaciones. La calle recta. Los diversos casos de trazos de calles curvas. Dos maneras de hacer urbanismo, y su significado. Sustitución total o parcial y ampliación de calles y avenidas. La importancia de los edificios desarmables en las transformaciones que sufren las ciudades (2

lecciones) (SEP, 1934: 877, citado por SÁNCHEZ RUIZ, 2003).

Estas materias recogían las inquietudes gestadas desde los años veinte e intentaban interesar a los arquitectos en la atención de las ciudades, sin embargo, desde el punto de vista de los interesados en estos problemas ello era insuficiente.

Por su parte el arquitecto Mariscal, anteponiendo una discusión conceptual y proponiendo la palabra urbanización en lugar de «los neologismos planificación o planeación», señalaba la necesidad de llevar la profesión de los arquitectos a niveles de especialización en la atención de las ciudades, esa necesidad la desglosaba en las siguientes tareas y situaciones:

- I. Preparar al arquitecto urbanista como ejecutor y director que requiere conocer las técnicas sólo lo bastante para comprenderlas y guiar a sus colaboradores.
- II. Intensificar en las escuelas de arquitectura la enseñanza de la planificación de ciudades, para atraer a la especialidad de arquitectos urbanistas.
- III. Necesidad de correspondencia entre los profesores de Urbanología, en las diversas escuelas de arquitectura, para el intercambio anual de los programas de sus cursos; en pro de la emulación y unidad en la enseñanza.
- IV. Los arquitectos de vocación urbanística, sin pretender que la escuela les dé todo, reconozcan que sólo en la práctica en las oficinas de planificación, y con el contacto con los especialistas jurídicos, técnicos, etc., llegarán a ser, por esfuerzos sucesivos, verdaderos urbanistas.
- V. Hay que propagar incesantemente la importancia del urbanismo popularizándolo entre el público y las autoridades.
- VI. Sólo el urbanismo moderno podrá permitir el desarrollo de la arquitectura moderna, con el perfecto conocimiento de la herencia arquitectónica, no para limitarla, sino como fuerza impulsiva creadora (CONTRERAS, 1939, citado por SÁNCHEZ RUIZ, 2003).

José Luis Cuevas señaló que el urbanismo no se había enseñado nunca y ni se enseñaba en ese momento; y apuntaba que, gentes como él se habían limitado a despertar en los

estudiantes un cierto interés por la materia, a inculcarles algunos de los principios referidos a ésta, a mostrarles y explicarles diversos ejemplos y fenómenos de planificación antigua y moderna, y a recomendarles algunas referencias bibliográficas, de manera que ello les sirviera de guía para la atención de casos supuestos y reales, pero no para formarlos como especialistas de la materia. Para lo cual reflexionaba y proponía:

Una cosa que camina, que es a lo que podría compararse una ciudad viviente, necesita forzosamente de un puñado de hombres capaces que sepan guiarla, que sepan conducirla a su destino, ya sean éstos, economistas, sociólogos, higienistas, historiadores, etc., ¡qué sé yo! Pero también, indispensablemente urbanista. Y como estos últimos seres tan raros y a veces tan mal comprendidos, no se producen por generación espontánea, si es que son auténticos, de allí la necesidad inaplazable de formarlos a la mayor brevedad; de donde se deriva, quiérase o no, la de fundar cuanto antes un Centro de Estudios que satisfaga tan justificado anhelo. Este centro de estudios se podría llamar: «Instituto de Urbanismo o Academia de Urbanismo», como lo quieren otros; impartiría sus enseñanzas exclusivamente al estudiantado de altura; quiero decir, particularmente a postgraduados, extendiéndoles sus títulos correspondientes (CONTRERAS, 1939, citado por SÁNCHEZ RUIZ, 2003).

Por supuesto, esa expresión la hacía de una manera modesta en razón a que él en ese momento era uno de los pocos especialistas en el trazado de ciudades. No obstante, había gran razón en los argumentos, en tanto había una percepción real de las carencias en el rubro, de ahí que se plantearan nuevas perspectivas para los arquitectos frente a los nuevos problemas que tenía que afrontar la profesión en tanto aparecían nuevos profesionales interesados en esos tópicos; aunque a la vez, urgían el vuelco la inclusión de disciplinas distintas a la de la arquitectura en las áreas de la planificación y el urbanismo para elevar de ese modo, los niveles de comprensión de los problemas afrontados por las ciudades, y el nivel de los trabajos realizados en éstas.

Esta orientación modernizadora en la formación de profesionales empezó a cambiar

lentamente. Según un análisis de la formación profesional en planificación urbana, los profesionales interesados en la planificación empezaron a reconocer la necesidad de relacionar a dichos profesionales con los grupos básicos y las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, la arquitectura siguió dominando la formación profesional en este campo. Para 1968 la UNAM tenía una licenciatura con especialidad de Planificación en la Facultad de Arquitectura, en 1976 se estableció un *Curso de Bachillerato en Diseño de Asentamientos Humanos* en la UNAM-Xochimilco, y en 1980 el *Graduado en Bachillerato de Planificación* en la Universidad Autónoma de Aguascalientes. En 1985, en el estado de México, se aprobaron dos graduaciones más en Bachillerato de Planificación Urbana y Regional y otro más de Planificación en la Facultad de Arquitectura (UNAM)<sup>7</sup>.

Para finales del siglo XX existían programas de licenciatura y postgrado en urbanismo, desarrollo regional y campos afines en diversas universidades del país incluyendo los prestigiosos programas de El Colegio de México, El Colegio de la Frontera Norte con sede en Tijuana y la Universidad Autónoma Metropolitana. Estos programas que iniciaron como formadores de profesionales en temas de análisis urbano y regional se habían modificado para incorporar nuevas líneas de investigación en el campo de las políticas públicas, el desarrollo local y el medio ambiente. No obstante todos ellos han continuado un enfoque tecnocéntrico que da escasa importancia al análisis de la participación ciudadana en la planificación urbana y menos aún al tema de la construcción de consensos y la negociación.

#### 4. EL PAPEL DEL GOBIERNO AUTORITARIO

La consolidación de un gobierno fuerte después de la revolución tuvo un papel importante en la orientación que se dio a la planificación urbana en México durante el siglo XX.

<sup>7</sup> Ver, *Formación profesional en planificación urbana (México)*. <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp205.html>.

De acuerdo con GARZA (1989), durante este siglo la historia de la planificación urbana y regional se puede distinguir en cuatro grandes etapas. La primera, que va de 1915 a 1940, en la que se ubican una serie de acciones pioneras. En este período se realizan algunas obras de saneamiento y se hacen esfuerzos por organizar la planificación urbana como una disciplina reconocida. SÁNCHEZ RUIZ (2001) señala que en 1926 se impulsó la conformación de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana, y en 1927, se fundó la revista *Planificación*. La relación entre planificación y poder central se consolidó tras la supresión de los Ayuntamientos en el Distrito Federal y la creación del Departamento Central.

Esta tendencia se consolidó con la celebración del Primer Congreso de Nacional de Planificación en 1930 organizado a iniciativa de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana y, con el apoyo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, para ese año regida por el ingeniero Javier Sánchez Mejorada; desde donde partieron muchas de las situaciones que hicieron relevantes a las actividades de la planificación en el ámbito del país y de la ciudad. En este mismo período el gobierno de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) emitió la Ley General de Planificación de la República (LGPR), del 12 de julio de 1930 —redactada por la Comisión de Programa de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con la participación del ingeniero Enrique Schulz y del arquitecto Carlos Contreras—, desde la cual se abrió una nueva vida para el país y en especial para la ciudad; en tanto de esa Ley se derivaron, una serie de instrumentos jurídicos y técnicos —como el Plano Regulador—.

En la visión de GARZA (1989) la segunda etapa de la planificación va del período de 1940 a 1970. Esta etapa está marcada por una serie de acciones de impacto territorial aislado, pero que dejaron profunda huella en el país. Una de ellas es la concentración de infraestructura para hacer de la Ciudad de México como el principal centro urbano industrial del país y la otra es el reparto agrario y la construcción de obras de infraestructura hidráulica que permitieron el crecimiento de ciudades agroindustriales en el norte y noroeste.

La tercera etapa va de 1970 a 1976. En ella se empiezan a adoptar políticas urbano-regionales como parte de una política de desconcentración de la economía nacional. Esta es la época en que tiene su auge la política de polos de desarrollo basados en las teorías de Perroux y que dieron lugar a la fundación de nuevas ciudades como Cancún, orientado a atraer turismo internacional al caribe mexicano y Lázaro Cárdenas en el Pacífico como un puerto industrial.

Finalmente, la cuarta etapa arranca en 1976 y puede ser definida como la de la planificación institucionalizada que inicia con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, que fue expedida en mayo de ese año. En este período toman auge los intentos por inducir un mayor dinamismo a las ciudades medias a través de proyectos de inversión en una serie de programas como infraestructura, saneamiento y renovación de centros de población. Desafortunadamente estos esfuerzos tenían un enfoque claramente espacialista y confiaban demasiado en los modelos analíticos que proponían a las economías de escala y las relaciones gravitacionales como las fuerzas más importantes detrás de los patrones de desarrollo urbano (AGUILAR & *al.*, 1996).

Durante la mayor parte de este período, el tema central de la participación y la resolución de controversias en un escenario democrático no fue tomado con seriedad ni por los expertos al servicio del gobierno, ni por los analistas que criticaban las acciones de este para moldear el paisaje urbano del país. Las críticas en ese sentido giraban más en torno a la insuficiencia de la planificación normativa desde una perspectiva estructuralista (GARZA & *al.*, 1989), la inadecuación de los modelos tecnológicos aplicados (TUDELA, 1989) y en menor medida planteamiento de un breve esbozo de la necesidad de democratizar la gestión urbana y regional (HIERNAUX, 1989).

## 5. LA MOVILIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA NECESIDAD DE CONSTRUIR CONSENSOS

Una tercera razón para el predominio del modernismo como eje de la planificación urbana en México, es sin duda alguna la

escasa movilización de la sociedad civil que se había registrado hasta la década de los sesenta. Una de las primeras acciones que emprendieron los gobiernos posrevolucionarios fue precisamente la de construir un amplio tejido de organizaciones cuyo principal fin fue controlar el surgimiento de liderazgos independientes y de apaciguar las demandas de la sociedad.

Para 1940 todos los sectores relevantes de la sociedad, empresarios, trabajadores, campesinos y sector popular contaban con una fuerte organización corporativista que canalizaba todo tipo de demandas. La estabilidad de este modelo se pudo mantener debido a que el período posterior a la Segunda Guerra Mundial fue un período de fuerte crecimiento económico en el país. Sin embargo, este esquema empezó a mostrar sus deficiencias a finales de la década de los sesenta. El movimiento estudiantil de 1968 detonó una fuerte oleada de movilización de la sociedad civil la cual se mantuvo viva en los años posteriores.

Para finales de los años sesenta, el régimen centralista de corte autoritario que había predominado en México empezó a hacer crisis. Los problemas urbanos que se habían acumulado mostraron ser más fuertes que la capacidad del estado central para inducir desde arriba los cambios necesarios para evitar los problemas de congestión urbano, pobreza y marginación y proliferación de asentamientos sin planificación alguna. Según CRESPO (1992), una explicación de la pasividad de la sociedad civil es que durante años algunos sectores urbanos respondieron al autoritarismo del gobierno absteniéndose de votar, pero esta acción era más bien funcional al régimen.

Desde el punto de vista de la emergencia de la sociedad civil, la crisis del modelo planificador en México basado en el modernismo como principio articulador de la práctica de la planificación y de las relaciones entre el estado y la sociedad se inicia propiamente durante la década de los sesenta. Esta crisis se profundiza a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta. Varios eventos ocurridos desde entonces han planteado la necesidad de introducir cambios importantes en la planificación urbana y regional, sobre todo dirigidos a incorporar la

participación ciudadana y a la construcción de consenso.

Para algunos autores, esta transición inicia en 1985 y se le puede asociar a la movilización que observó la sociedad civil a raíz del sismo que afectó a la ciudad de México ese año. Según esta perspectiva, los sismos pusieron en evidencia las fallas de un modelo de urbanización que concentró artificialmente a la población en el valle de México, el descuido de las normas de edificación, sobre todo en edificios públicos que fueron construidos en el apogeo del régimen autoritario que gobernó México desde la década de los años treinta; y la incapacidad para abrir los procesos de toma de decisión a la participación pública.

Otra perspectiva basada en la teoría de las oportunidades para la movilización ciudadana sugiere que los sismos de 1985 inauguraron una cadena de eventos que ampliaron las posibilidades para la participación de la ciudadanía en el debate público de temas urbanos y regionales (ELGUEA, 1992). Otros eventos que se pueden listar en esta vertiente de análisis incluyen las manifestaciones de protesta que surgieron a raíz de las elecciones para presidente de la república en 1988, la apertura del país a la economía internacional que se consolidó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1994, y el triunfo de un partido de oposición por primera vez en más de setenta años ocurrida en 2002.

Las consecuencias de estos cambios no se hicieron esperar. A partir de 1985 se observó un auge en la movilización de grupos que tenían sus raíces en el Movimiento Urbano Popular (MUP) y que empezaron a cuestionar la orientación de las políticas urbanas seguidas en ciudades tan distintas como Acapulco, Durango, Ciudad de México o Tijuana. Estos grupos canalizaban sus protestas a la falta de viviendas y de obras de infraestructura que mejoraran la calidad de vida de amplios cinturones de miseria formados en ciudades con alto crecimiento.

Tratando de responder a estas presiones, durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1993) se canalizaron cuantiosas inversiones un programa de atención a zonas marginadas tanto en el medio rural como en el urbano. Grandes asentamientos de población en las

periferias urbanas como el Valle de Chalco en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México recibieron cuantiosas inversiones del programa Solidaridad.

Este programa, denominado Solidaridad fue operado con intervención directa de la presidencia de la república y trató de instaurar un modelo de participación que diera mayor cabida a los representantes populares y a los gobiernos locales. Sin embargo, esta apertura fue muy limitada, ya que prevalecía el control ejercido desde el gobierno federal no sólo en la asignación de los recursos, sino en la selección de los proyectos que eran aprobados.

Entre 1988 y 1994 se observó el surgimiento de una movilización creciente en contra de proyectos de inversión. En este rubro caen grandes proyectos de infraestructura o instalaciones consideradas por la población como peligrosas o contaminantes. Eventos como las explosiones registradas en instalaciones de Petróleos Mexicanos en la periferia de la Ciudad de México, o en la red de drenaje en una zona del centro de la ciudad de Guadalajara agudizaron la percepción de la población de que el gobierno no tenía capacidad para garantizar la seguridad de la población.

Esta es una tendencia que se expandió en las grandes ciudades del país y en toda la región fronteriza con Estados Unidos a raíz de las discusiones previas a la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Durante este período, activistas con amplia experiencia a nivel internacional unieron fuerzas con grupos de vecinos y organizaciones no gubernamentales de México para criticar los procesos de toma de decisión relacionados con proyectos tan diversos como incineradores, rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de aguas residuales, fábricas u hospitales. Otra vertiente de movilización se dirigió al debate de temas como la urbanización de humedales o la aprobación de proyectos turísticos en áreas costeras sensibles ambientalmente (VERDUZCO, 2002).

### 5.1. Movilización cívica, uso de conocimientos y arreglos burocráticos

Como lo he argumentado en otra obra (VERDUZCO, 2002), en el centro de los debates

sobre la pertinencia de proyectos de inversión que procuran el desarrollo económico están el papel asignado a los conocimientos como justificantes de las decisiones, la manera como se procesan las decisiones en los arreglos burocráticos y, por supuesto, la distribución de costos y beneficios entre distintos sectores de la sociedad. La oposición cívica ha empezado a cuestionar la naturaleza de los procesos de toma de decisión y las dificultades para abandonar un modelo que considera que los conocimientos técnicos tienen primacía sobre otro tipo de conocimientos. Este modelo supone que las propuestas urbanas o los proyectos de inversión pueden ignorar los intereses de la población en general o de los grupos que se perciben a sí mismo como perdedores.

Una de las áreas que ejemplifican las dificultades para renunciar al paradigma modernista es la del ordenamiento territorial. Este es un campo en el que no se ha podido avanzar en la construcción de consensos. Un primer gran obstáculo es de corte institucional y tiene que ver con la distribución de competencias entre distintos aparatos del estado. A pesar de la alternancia en el poder entre partidos políticos, en México prevalece el modelo que se arrastra desde las últimas administraciones del régimen anterior.

Existen dos Secretarías de Estado que tienen sendos programas de ordenamiento, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que impulsa el ordenamiento urbano y territorial y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que impulsa el ordenamiento ecológico. Ambas secretarías tienen lineamientos y programas para poner orden a los asentamientos humanos en el país y detener el grave deterioro ecológico y mejorar el manejo de recursos naturales. En estas secretarías se concentra la mayor cantidad de recursos disponibles para ese fin a pesar de que constitucionalmente son los municipios los que tienen la última palabra en materia de definición de usos del suelo.

Este modelo trata al problema de la cooperación entre agentes con intereses en conflicto de una manera excesivamente simple por lo que se ignoran los enfoques que claman por un análisis sistemático de involucrados (RAMÍREZ, 2000). Esta simplificación es evidente en los términos de referencia propuestos desde el gobierno para

FIG. 1. Modelo convencional de ordenamiento territorial utilizado en México

Organizaciones patrocinadoras de ejercicios de ordenamiento	Definición de problemas de cooperación	Soluciones anticipadas sobre conductas de los agentes sociales	Actividades contempladas en la práctica del ordenamiento
Gobierno Federal	Sólo ocurre bajo la sombra del estado	Ordenamiento por decreto	Caracterización sociodemográfica por unidad territorial
Gobierno Estatal	Debe tener un fundamento legal	Zonificación como herramienta de control	Consulta pública controlada desde la agencia de gobierno
Gobierno Municipal	Grupos de interés con base territorial Acción asociada a recursos disponibles	Atención de demandas conforme a tipo de actividad y nivel de ingreso	Desarrollo de material de información y educación del público

Fuente: elaboración del autor con base en revisión de términos de referencia para el ordenamiento territorial.

la realización de los planes de ordenamiento. En una revisión de dichos términos se puede ver que el análisis de involucrados no tiene mayor importancia y que prevalece un modelo convencional de ordenamiento en el que se pone énfasis en el uso de conocimientos técnicos. Según se puede ver en la FIG. 1, el problema de la cooperación es percibido como algo que se puede resolver con acciones gubernamentales y regulación. Asimismo, se supone que la acción colectiva sólo es viable si tiene una base territorial común y si se logran reunir los recursos necesarios para avanzar en cierto fin que beneficia a la colectividad.

La escasa consideración que se da al consenso y la negociación como vías para impulsar cambios en el sistema urbano y en la calidad de vida en las ciudades deja a los propios tomadores de decisiones prácticamente desarmados frente a los movimientos de protesta de la población aun cuando se trate de proyectos importantes, necesarios y bien fundamentados.

Para cambiar esta situación sería necesario reconocer que la sociedad civil también tiene importantes aportaciones que hacer al proceso de ordenamiento lo cual terminaría por cuestionar los supuestos que existen respecto al papel de los conocimientos técnicos para los procesos de planificación. Algunas organizaciones no gubernamentales se han empezado a dar cuenta de esta situación y han empezado a utilizar sus recursos para adquirir capacidades. Sin embargo, el proceso es muy lento y se complica por la escasa atención que ponen las agencias de gobierno en el fortalecimiento de dichas capacidades. En algunos casos, sólo la

presión internacional ha propiciado un acercamiento entre agencias de gobierno y organizaciones cívicas.

## 6. MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN DE PROYECTOS URBANOS

Ante las presiones para abandonar el modernismo como discurso dominante de la planificación urbana, los centros del poder en México han respondido con intervenciones urbanas y regionales selectivas y desiguales. En las grandes ciudades como México, Guadalajara, Monterrey o las ciudades de la Frontera Norte, se han realizado obras para acelerar la movilidad urbana y para crear áreas de negocios funcionales a las necesidades de una economía desigualmente integrada a los flujos internacionales de comercio y capital.

Una consecuencia directa de la incapacidad del Estado por resolver los problemas estructurales urbanos es el surgimiento de urbanizaciones exclusivas que si bien dan respuesta a las aspiraciones de una selecta clase social, dejan una huella en la ciudad de mayor segregación social. Productos de esta tendencia se pueden observar en varias ciudades del país. En la Ciudad de México se pueden ver ejemplos como los conjuntos urbanos de Interlomas, el Complejo Santa Fe, la parte sur de Periférico, partes de Insurgentes o partes de Polanco.

Según Sánchez Ruiz, esas zonas no sólo han dado cabida a nuevas actividades, cotidianidades o maneras de conducirse entre ciudadanos, sino que han dado cabida a envolventes arquitectónicas de la

posmodernidad, en tanto que en las zonas deprimidas como Chimalhuacán, Caracoles, la ampliación Santiago o Valle de Chalco se reproducen condiciones de pobreza. Según este autor, las nuevas aspiraciones de los ciudadanos, han generado en la megalópolis, un conjunto de expresiones matizadas por las pertenencias sociales y culturales de cada uno de ellos, donde son por demás notables los influjos generados por la globalidad y manifestados en las conductas, prácticas, roles y perspectivas de los ciudadanos

De manera similar, MÉNDEZ (1996) propone que los grandes proyectos de tipo comercial y residencial de altos ingresos que se observan en diversas ciudades del país son el eje en el que se concretan las relaciones modernidad y espacio y propone una serie de problemas que plantea la globalización para los proyectos de planificación urbana que se han ido proponiendo en México a inicios del siglo XXI. En ese sentido, sugiere que lo que ocurre en las ciudades del norte de México puede ser visto como un paradigma. Ciudades como Tijuana, Hermosillo o Culiacán, que se disputan la supremacía urbana en el noroeste de México tienen en común el uso de los megaproyectos como estrategia de modernización y como estrategia de organización espacial acorde a las necesidades de un crecimiento acelerado de la industria maquiladora y de las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos.

Estas son estrategias en las que hay un acuerdo tácito o explícito entre elites regionales y aparatos de los gobiernos estatales y del gobierno federal que han necesitado el desplazamiento de grupos populares y la imposición de visiones urbanísticas elitistas sobre las necesidades de desarrollo urbano integral de las comunidades.

Los procesos de apertura económica y transición hacia la democracia que se han observado en México en los últimos 15 años han significado un saldo muy pesado para el mantenimiento del discurso del modernismo en la planificación urbana y regional del país. Los retos vienen desde distintos frentes. Algunos de los que han ganado presencia internacional son las movilizaciones de comunidades ambientales y de grupos de vecinos en la Frontera Norte que han parado proyectos importantes (VERDUZCO, 2002), la

movilización de los indígenas en Chipas y otros estados del país (TREJO, 2002) o las movilizaciones en contra de grandes proyectos de inversión como ha ocurrido en ciudades turísticas o en la misma Ciudad de México.

Los expertos del Estado han tenido que ir reconociendo poco a poco la necesidad de incorporar a la participación de la sociedad civil. Los pasos dados hasta el momento no son del todo satisfactorios en la medida que los esquemas de incorporación mantienen el esfuerzo en un intento de manipulación más que en una verdadera cesión de poder del gobierno a la sociedad.

Un aspecto importante para entender este cambio es la coincidencia que se ha gestado entre democratización en la esfera política y la profundización de un proceso de descentralización que ha ido dejando en manos de los gobiernos locales decisiones clave que tienen que ver con el proceso de urbanización como son la definición de los usos del suelo, el cobro de los impuestos prediales y la creación de áreas naturales protegidas. Estas tendencias constituyen ventanas de oportunidad para la movilización ciudadana que no han sido desaprovechadas.

La cancelación de grandes proyectos de infraestructura, como ocurrió con el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México en el que campesinos organizados lograron cambiar una decisión que ya se anunciaba como «la mejor», son apenas la punta del iceberg de una tendencia de mayor alcance que se está observando en todo el país. Ante la multiplicación de casos similares, los planificadores están aprendiendo a considerar el «no» como respuesta de parte de los ciudadanos cuando se trata de proyectos que en otras épocas hubieran podido justificarse fácilmente como proyectos que beneficiaban el interés nacional.

## 7. CONCLUSIONES

En este ensayo he argumentado que el modernismo como principio filosófico para la conducción de la planificación urbana en México ha dejado de ser suficiente para lograr las acciones urbanísticas que se necesitan. Insistir en su aplicación genera tensiones y encarece los procesos de toma de

decisión dejando a veces saldos desfavorables para todos los involucrados. La transición política que vive el país demanda un cambio de paradigma hacia la planificación por consenso. Para transitar en esa dirección es necesario entender cabalmente las implicaciones que tiene el proceso de democratización en temas como la configuración de alianzas, las oportunidades de movilización y la creación de modelos alternativos para interpretar la realidad urbana del país.

El debate sobre las posibilidades de la planificación por consenso debe tomar en cuenta fuerzas que influyen en la alineación de intereses y en el tipo de discursos sociales sobre lo urbano. Algunas de las más importantes son la agudización de las desigualdades sociales, la apertura hacia los mercados internacionales, el fortalecimiento de los gobiernos locales y el crecimiento de oportunidades de movilización social.

La agudización de las desigualdades sociales es importante en este debate porque hace cada vez más difícil que el gobierno central pueda responder con proyectos urbanos convencionales de corte modernizador a las necesidades básicas de

una población que registró un acelerado crecimiento y con un proceso de urbanización muy fuerte.

Otra fuerza que influye sobre los discursos urbanos emergentes es la que proviene de la apertura de México a la economía internacional y la globalización. Esto genera una tensión que tiene que ver con la necesidad de crear espacios urbanos adecuados a la expansión de las actividades comerciales y el surgimiento de un sector de servicios avanzados como dinamizadores de la economía de las ciudades. La respuesta del Estado en ese sentido ha sido la de mantener el discurso modernizador pero en forma selectiva. La estrategia ha sido aplicar el poder que le queda al Estado para la gestión de macroproyectos urbanos que transformen partes de la ciudad con el objeto de que estas funcionen como el enlace de los flujos que genera la globalización.

Finalmente el crecimiento de las oportunidades de movilización social demanda que los expertos en planificación desarrollen capacidades como gestores de los acuerdos entre múltiples actores aunque para eso deban renunciar a principios fundamentales del discurso modernista.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Adrián G. & Boris GRAIZBORD & Álvaro SÁNCHEZ CRISPÍN (1996): *Las Ciudades Intermedias y el desarrollo regional en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- CARBÓ, Margarita & Andrea SÁNCHEZ (1983): «México bajo la dictadura porfiriana», en Enrique SEMO (coord.), *México, un pueblo en la historia*, 193-302, Universidad Autónoma de Puebla, Editorial Nueva Imagen, Puebla.
- COWEN, M. P. & R. W. SHENTON (1996): *Doctrines of Development*, Routledge, Londres.
- CRESPO, José Antonio (1992): «Crisis económica: crisis de legitimidad», en Carlos BAZDRECH & Nisso BUCAL & Soledad LOAEZA & Nora LUSTIG (comp.), *México, auge crisis y ajuste*, 15-33, El trimestre económico, Fondo de Cultura Económica, México.
- ELGUEA, Javier (1992): «Los sismos de 1985 y el comportamiento de ayuda entre los mexicanos: mitos y realidades», en Carlos BAZDRECH & Nisso BUCAL & Soledad LOAEZA & Nora LUSTIG (comp.), *México, auge crisis y ajuste*, 151-166, El trimestre económico, Fondo de Cultura Económica, México.
- GUERRA FORD, Óscar & Marco Antonio ROCHA SÁNCHEZ (s.f.): «La sustentabilidad y los costos ambientales del desarrollo en México», *Implicaciones para la zona metropolitana de la Ciudad de México*, en [http://www.cpcecr.com/foro/ponencias/po\\_oguerra.pdf](http://www.cpcecr.com/foro/ponencias/po_oguerra.pdf), consultado marzo, 2004.
- GARZA, Gustavo (1989): «Introducción. Imagen global de la planificación territorial en México», en Gustavo GARZA (comp.), *Una década de la planificación urbano regional en México, 1978-1988*.
- HENRÍQUEZ-UREÑA, M. (1978): *Breve historia del modernismo*, Fondo de Cultura Económica, 1954, México.
- HARVEY, David (1989): *The Condition of Posmodernity*, Blackwell, Cambridge.
- HIERNAUX, Daniel (1989): «La planificación de la Ciudad de México: logros y contradicciones», en GARZA Gustavo (comp.), *Una década de la planificación urbana regional en México, 1978-1988*, 211-233.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES) (1974): *Planificación regional y urbana en América Latina*, Siglo XXI Editores, México.
- MÉNDEZ SAINZ, Eloy (1996): «Imágenes transitorias: globalización y modificaciones urbanas en ciudades del norte de México», en *Región y Sociedad*, vol. VII, n.º 12.
- MORENO TOSCANO, Alejandra (1979): «La "crisis" en la ciudad», en Pablo GONZÁLEZ CASANOVA & Enrique

- FLORESCANO (coords.), *México hoy, Siglo XXI* Editores, México.
- RAIFFA, Howard (1991): *El arte y la ciencia de la negociación*, Fondo de Cultura Económica, 152-176, México.
- RAMÍREZ, Ricardo (2000): «El análisis de los interesados y el manejo de conflictos», en Daniel BUCKLES (ed.), *Cultivar la paz*, 107-134, CIID, Ottawa.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1985): *Antología de la planeación en México, 1917-1985*, Secretaría de Programación y Presupuesto y el Fondo de Cultura Económica, México.
- SÁNCHEZ RUIZ, Gerardo G. (2001): *Pertenencias culturales y la construcción de una posmodernidad desigual. La ciudad de México al iniciarse el siglo XXI*, en <http://concienciaenarquitectura.aztecaonline.net/urbanismo/urbcca001.htm>, consultado en abril de 2004.
- (2003): *El primer postgrado en planificación y urbanismo en México. Un desencuentro en la historia*, en <http://concienciaenarquitectura.aztecaonline.net/urbanismo/urbcca003.htm>, consultado en abril de 2004.
- SCOTT, James C. (1998): *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, New Haven.
- TREJO, Guillermo (2002): «Redefining the Territorial Bases of Power: Peasants, Indians and Guerrilla Warfare in Chiapas, Mexico», en *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 4, n.º 1, disponible en <http://www.unesco.org/most/v14n1trejo.pdf>, consultado en noviembre de 2003.
- TUDELA, Fernando (1989): «Los "hijos tontos" de la planificación: los grandes planes en el trópico húmedo mexicano», en Gustavo GARZA (comp.), *Una década de la planificación urbano regional en México, 1978-1988*, 429-450.
- VERÓN OSPINA, Alberto (2000): «Ciudad y mitos contemporáneos», en *Revista de Ciencias Humanas*, n.º 22, Pereira, Colombia.
- VALENZUELA AGUILERA, Alfonso (2002): «Las nuevas centralidades: fragmentación, espacio público y ciudadanía», en Luis Felipe CABRALES BARAJAS (coord.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*.
- VERDUZCO CHÁVEZ, Basilio (2002): *Conflictos ambientales: la internacionalización de la defensa de las comunidades contra instalaciones contaminantes*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.

UN PROGRAMA IMPRESCINDIBLE PARA TODO TRABAJO DE ORDENACIÓN,  
PLANEAMIENTO Y PROYECTOS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL  
DIEZ Y SEIS AÑOS DE TRABAJO INFORMATIZANDO EL MÁS COMPLETO ATLAS  
GEOGRÁFICO-HISTÓRICO DE UN TERRITORIO EUROPEO Y A SU DISPOSICIÓN  
PARA MANEJARLO  
en un S.I.G. (Sistema de Información Geográfica)

## “LA CONSTRUCCIÓN DEL TERRITORIO. MAPA HISTÓRICO DEL NOROESTE DE LA PENÍNSULA IBÉRICA”



obra del arquitecto urbanista  
**J. R. MENÉNDEZ DE LUARCA Y NAVIA OSORIO**  
con un ensayo introductorio del ingeniero urbanista  
**ARTURO SORIA Y PUIG**

HÁGASE CON ESTE INSTRUMENTO DE TRABAJO CONTENIENDO LA BASE CULTURAL QUE EXPLICA LA LÓGICA DE LA TOPONIMIA Y LA HISTORIA DE LAS VÍAS, CAÑADAS, HITOS, LUGARES, PUEBLOS, ADMINISTRACIONES, JURISDICCIONES, ETC. QUE CONFIGURAN LA CONSTRUCCIÓN GEOGRÁFICO-HISTÓRICA DEL TERRITORIO DEL N.O. PENINSULAR EN LAS OCHO CAPAS SINCRÓNICAS SUPERPONIBLES

abarcando toda Galicia y Asturias y partes de Portugal, Castilla y León, y Cantabria comprendidas en el cuadrante entre los 41° N y los 4° 30' W

- Un volumen de texto en español con los buses histórico-urbanísticas (figs. color y b/n, 456 pp)
- Un índice y localización de topónimos (80 pp)
- Una carpeta de 33 mapas cartografía (25 hojas diacrónicas a 1:200.000 y 8 hojas sincrónicas para cada época a 1:800.000 del Instituto Geográfico Nacional).
- Tres cuadernos con versiones reducidas en portugués, francés e inglés (56 pp cada uno)
- Un CD ROM para Sistema de Información Geográfica programa *Esygnat* para sus consultas y cruces de datos alfanuméricos y geográficos.

Todo en un estuche en tela de 31 x 25 x 7 cm

**Por sólo 90 euros (incl. IVA)**

Esta excepcional co-edición internacional puede adquirirse en la librería de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente: • POR TELÉFONO 91 597 6478/6449 - 91 597 6187 (24 horas). • POR CORREO Pza. San Juan de la Cruz s/n 28071 Madrid. • POR FAX 91 597 6186. • POR INTERNET [www.mfom.es](http://www.mfom.es). • POR CORREO ELECTRÓNICO [epublico@mfom.es](mailto:epublico@mfom.es)