

La profesionalización de la planeación urbana y regional frente a la transición de México

BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ

Introducción

En este ensayo se presentan algunas reflexiones en torno al debate sobre las posibilidades que tienen los profesionales de la planeación de incursionar con éxito en los mercados de trabajo y de hacer aportaciones para mejorar la calidad de vida de las comunidades.¹ De manera específica, se señala la urgencia de la profesionalización en este campo como una estrategia para hacer frente a los retos que plantea la transición en México.

Desde hace varios años existe entre los analistas la opinión de que los resultados arrojados por la planeación urbana y regional que se ha llevado a cabo en México desde su institucionalización formal en la década de los setenta, son poco alentadores (Garza, 1989). A dos décadas de que inició el proceso de institucionalización de la planeación urbana, es evidente que ha llegado el momento de discutir a profundidad el problema de la falta de profesionalización de esa actividad en el país. En las líneas que siguen se presenta un análisis de la práctica de planeación urbana y regional y se proponen algunas líneas para instrumentar un programa de profesionalización a

distintos niveles que permita hacer de la actividad un ejercicio más reflexivo, más democrático y más propositivo.

¿Quién hace o debe hacer planes urbanos y regionales?

Hasta ahora la práctica de la planeación urbana y regional se ha llevado a cabo con base en acuerdos formales o informales que evidentemente no pueden continuar si queremos revertir el proceso de deterioro que se observa en la calidad de vida de las ciudades y en los recursos naturales, y si se desea eliminar las profundas desigualdades que imperan en México. Algunos de estos acuerdos incluyen la virtual desregulación de la práctica, la creencia de que la aprobación de leyes cambia las prácticas espaciales de los distintos actores responsables de la dinámica urbana y regional, y la no inclusión de los procesos de toma de decisión privados como parte central de la planeación.

Debido a lo anterior, durante muchos años, la pregunta de quién hace planeación urbana y regional ha tenido respuestas equivocadas, entre las que se destacan las siguientes:

En primer lugar mucha gente, incluso con conocimiento del tema, considera que ésta es una tarea de funcionarios públicos que trabajan en agencias especializadas del gobierno. Esta respuesta se basa en un modelo de planeación central con aparatos de gobierno especializados y división completa del trabajo de gobierno. La experiencia internacional muestra que este modelo nunca se ha podido consolidar realmente. Como lo muestra Scott (1998), en las ciudades donde se ha intentado han resultado fracasos muy conocidos. Un ejemplo de esto es la ciudad de Brasilia, que en un periodo relativamente corto dejó de ser la ciudad planeada que se pretendía para convertirse en una gran ciudad con un alto porcentaje de su población viviendo fuera del espacio que sus creadores previeron. Lo que ha ocurrido en la práctica es más bien que gran parte de la planeación urbana y regional ocurre en diversas oficinas públicas que deciden sobre obras y proyectos.

Más aún, la planeación urbana tiene un importante componente de participación privada el cual se manifiesta en obras, planes y programas que se desarrollan y se deciden en la

El autor es profesor-investigador del Instituto de Estudios Económicos y Regionales (Ineser) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: Basilio@cea.udg.mx.

sede de importantes empresas nacionales e internacionales, como ocurre en los casos de decisiones que tienen que ver con flujos de inversión, localización o adopción de una tecnología.

La transición económica del país, y particularmente su incursión acelerada en la economía internacional, ha puesto más en evidencia este problema, por lo tanto, urge abandonar la idea de que la planeación es una actividad exclusiva del gobierno.

Por otra parte, a menudo se considera también que la planeación urbana es una actividad rutinaria que puede llevar a cabo cualquier individuo o grupo que cuente con un mínimo de formación profesional. Este es un problema sumamente complejo porque lleva a la improvisación y a la hegemonía de disciplinas que no cuentan con el debido conocimiento para ejercer la práctica de la planeación. Este es un problema tan serio que incluso entre los responsables de las propias agencias gubernamentales relacionadas con el apoyo de la ciencia y la educación y las encargadas de llevar a cabo la planeación, se tiene la idea de que ésta es una actividad que no requiere profesionalización. Así, se considera que la planeación urbana, comparada con otras áreas del conocimiento como la sociología o la economía, no es una disciplina prioritaria para el país, o que un ingeniero químico recién egresado con un curso de tres meses en evaluación de proyectos puede ser el interlocutor ideal para la planeación que se lleva a cabo en una región del país.

Por lo que respecta a la asociación que se hace de la planeación con una disciplina en particular, se puede decir que toma dos direcciones.

Cuando se trata de planeación urbana existe la noción generalizada de que esto es una tarea para los arquitectos. En cambio, si se trata de hacer planeación a nivel regional, es un campo que se abre un poco más pero que tiende a asociarse con la profesión más cercana al tipo de proyectos contemplados, como son: ingeniería civil cuando se trata de infraestructura, biología si se trata de recursos naturales, ingeniería agrícola cuando se refiere a planeación rural, etcétera. Este enfoque también ha entrado en crisis debido a que la complejidad de los procesos urbanos ha rebasado el ámbito de competencia de disciplinas tradicionales que surgieron aparejadas a otros cambios sociales, económicos y tecnológicos observados en el pasado, lo cual nos lleva a la siguiente pregunta.

¿Quién puede ser considerado un profesional de la planeación?

La planeación es una profesión que se ha abierto paso en los intersticios del conocimiento dejados por otras disciplinas que no han podido responder a la demanda de crear sistemas, instrumentos y modelos para intervenir en los procesos de desarrollo urbano y regional y de crear el discurso crítico-analítico para interpretar los resultados de los distintos esfuerzos de intervención y el significado e implicaciones que tienen para las ciudades y las regiones las transformaciones sociales y tecnológicas de fin de siglo. El largo período en que el mundo estuvo dividido entre una economía de mercado y otra de planeación central llevó a amplios sectores de la sociedad a creer que la planeación es algo per-

verso que impone formas de ver el mundo y modelos de organización.

En el camino se perdió de vista que la planeación es un ejercicio de comunicación y de discusión y análisis crítico para la toma de decisión. Esta dimensión del proceso de planeación ha estado siempre presente, pero actualmente ha cobrado un peso especialmente importante. Como dice Castells (1998), los planeadores enfrentan la necesidad de renovar sus métodos, su pensamiento y la forma que tienen de conceptualizar sus problemas a la vez que abandonan sus creencias en la utilidad de instrumentos rígidos como la zonificación, los modelos de crecimiento metropolitano, la predictibilidad de los patrones sociales, la legitimidad de los gobiernos nacionales y los beneficios que trae a largo plazo el crecimiento económico.

Además, la planeación no es una profesión que haya logrado establecer claramente las diferencias y elementos comunes que existen entre el planeador como profesional y el papel del científico social que se enfoca al análisis de las implicaciones de largo plazo del desarrollo, que lleva a cabo investigación sobre el tema de la planeación y trata de contribuir a dar respuestas a grandes preguntas sobre lo que constituye una buena sociedad y cuáles son las posibilidades de la vida en comunidad y de la participación social.

En este sentido, la profesión de la planeación urbana y regional no debería ser definida en términos tan estrictos como se define a profesiones como la de abogado, arquitecto o médico; pero tampoco se le puede definir de una manera tan general que cualquier egresado de una licenciatura pueda considerarse un practicante de

la profesión por el sólo hecho de trabajar en una agencia o empresa que interviene en este campo.

La profesionalización de la práctica de la planeación urbana y regional debe seguir criterios más generales sobre contenidos mínimos de conocimiento sobre cómo funcionan los sistemas urbanos y regionales, cómo operan los intereses económicos y políticos dominantes en un determinado espacio, cómo se diseñan las políticas públicas urbanas y regionales y, finalmente, cómo se construyen los discursos sociales de la vida en la ciudad, se desarrollan identidades regionales y se regulan y moldean las prácticas espaciales de los distintos actores sociales, económicos y políticos. Como lo señala Castells (1998), como profesión, la planeación no es una meta-ideología de la racionalidad y su fortaleza radica en su enfoque interdisciplinario.

Ahora bien, en términos de cuál es el bagaje apropiado para un profesional de la planeación, es claro que es necesario hacer distinciones dependiendo del nivel de conocimiento adquirido. En un modelo donde prevalecen el otorgamiento de grados diferenciados, como son licenciaturas, maestrías y doctorados, es sumamente importante distinguir los niveles de conocimiento social y aplicado que se requiere y demanda en el mercado de trabajo para los egresados de los distintos programas. En este esquema, es posible vincular a los egresados de licenciatura y maestría con la idea del profesional especializado, mientras que a los egresados de doctorado se les puede exigir práctica y conocimientos cercanos a las tareas del científico social. Algunos consideran que este hecho pone incluso en duda la existencia de pro-

gramas que ofrecen el grado de doctorado en planeación urbana, como ocurre en diversas universidades del mundo. Pero en esto todavía no hay consenso, como se percibe en los debates que se dan en las reuniones de las escuelas de planeación.

Un hecho importante de destacar es que, independientemente del nivel de educación y entrenamiento recibido, el especialista en planeación urbana y regional debe tener una amplia capacidad de conectar en la práctica de la profesión los diversos asuntos, debates y habilidades que se discuten en disciplinas tales como la economía, la geografía y las ciencias políticas. En este sentido tal vez la cuestión es si los especialistas de la planeación están preparados o no para trabajar en equipos multidisciplinarios. Es decir, si bien es cierto que la planeación es una profesión, tampoco se pueden imaginar grupos de trabajo que serían el paraíso de los planeadores. Esto es, formados por otros colegas y cerrados a otras disciplinas. Quizá más que un paraíso tal escenario sea más bien el infierno.

En esta misma línea, si la planeación es una profesión que ha de

ofrecer opciones de formación hasta el nivel de doctorado, como de hecho ocurre en varios países desarrollados, no queda claro todavía hasta qué punto se debe fortalecer la parte del manejo de instrumentos y prácticas de planeación como la zonificación, el uso de herramientas específicas en el manejo y la evaluación de proyectos, o si más bien se debe fortalecer la formación teórico-investigativa de la especialidad.

La distancia que parece existir entre este tipo de dilemas y los que se observan en la práctica cotidiana de dar respuesta a los problemas urbanos y regionales parece sugerir que una salida para acelerar el proceso de profesionalización en este campo es desarrollar programas académicos especializados y al mismo tiempo ampliar y crear oportunidades de practicar la planeación y hacer carrera en este ámbito.

Planeación y transición

Si hay un periodo interesante en la historia de una sociedad en el que se pone a prueba la planeación como profesión, es precisamente el que



Araceli López Suárez

coincide con una transición de carácter político y económico, como la que tiene lugar en México en los últimos años. Como ya se empieza a ver con mayor claridad la transición política no solamente significa el advenimiento de procesos electorales en los que se respeta el voto, sino un cambio en los principios con los que opera la sociedad en forma cotidiana.

Es en este sentido que la profesionalización de la planeación cobra aún más relevancia. Por una parte los profesionales de este campo tienen que vivir con la realidad de desempeñar tareas típicamente técnicas, como son el uso de sistemas de información geográfica, la zonificación y uso del suelo o la estimación de costos de transporte. Pero además, por los alcances que tiene una transición de un régimen autoritario a uno democrático, también es necesario contar con los elementos de análisis social que permitan integrar la participación ciudadana como uno de los componentes principales de la práctica de la planeación. Esta es una tarea complicada porque implica hacer cambios en la formación que se ofrece en las escuelas y desarrollar la habilidad del profesional para enfrentar la resistencia al cambio. Haciendo alusión a una experiencia observada en Pakistán, Wight (1997) sintetiza las diferencias que existen entre un enfoque tradicional de planeación y uno que sea más participativo. Algunos de estos cambios tienen que ver con la necesidad de incorporar la experiencia y los conocimientos de los involucrados, la

modificación y adaptación constante de las técnicas y los métodos, el reconocimiento de las organizaciones informales y el establecimiento de relaciones de confianza entre los expertos y la comunidad.

De esta forma la transición incrementa la necesidad de crear y fortalecer un sistema de certificación de los conocimientos que se tienen para participar en la realización de planes de desarrollo urbano y regional. La magnitud y complejidad de los procesos observados rebasa claramente la capacidad de disciplinas tradicionales para formar expertos que puedan responsabilizarse de la planeación del desarrollo urbano y regional en México. Algunos países han resuelto este problema creando asociaciones que funcionan como mecanismos de certificación y algunos gobiernos han requerido desde hace muchos años la competencia mínima para ocupar puestos en las oficinas públicas de planeación o para autorizar proyectos presentados por empresas privadas. Este tipo de iniciativas tienen sus ventajas y sus desventajas.

En el caso de México una de las grandes desventajas es que, como lo indica la experiencia de otros órganos colegiados, hay una gran tendencia a fungir como organización de cabildero para metas más particulares que para garantizar la pertinencia de los conocimientos adquiridos por los individuos que entran en la asociación. Sin embargo, es precisamente debido a la transición que se observa en el país que se abre la puerta a la profe-

sionalización acreditada de la planeación. Tanto el cambio hacia una organización descentralizada de los aparatos del gobierno, como la apertura comercial y la democratización de los procesos políticos son factores que contribuyen a crear un momento ideal para discutir la pertinencia profesional de quienes participan en los esfuerzos de planeación desde distintas vertientes.

Nota

¹ Una versión preliminar de este ensayo fue presentada en la 40va. Conferencia Anual de la Association of Collegiate Schools of Planning (ACSP98) celebrada en la ciudad de Pasadena, California, los días del 5 al 8 de noviembre de 1998. El autor agradece los comentarios de los asistentes al panel sobre enseñanza y particularmente las sugerencias y cuestionamientos de Grant Saff, Eve Baron, Barbara Becker, Dimitri Ioannides y Janet Smith.

Bibliografía

- Castells, Manuel, "The education of city planners in the information age", *Berkeley Planning Journal*, Vol 12. 1997-1998
- Garza, Gustavo (comp.) *Una década de planeación urbano-regional en México*, El Colegio de México, México, 1989.
- Scott, James C., *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*, Yale University Press, New Haven, 1998.
- Wight, Albert R. "Participation, ownership, and sustainable development", en Marilee S. Grindle (ed.). *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard Institute for International Development, Cambridge, 1997.